



Trabajo presentado en el VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política “Democracias en América Latina: avances, giros y contramarchas”, organizado por la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo, 10 al 12 de julio de 2019

# LA INESTABILIDAD DEL EJECUTIVO EN LA DEMOCRACIA ARGENTINA RECIENTE

LIC. WALTER J. CAAMAÑO  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO  
[wjcaamano@untdf.edu.ar](mailto:wjcaamano@untdf.edu.ar)



## Resumen

A más de treinta y cinco años de la elección presidencial que marcó la vuelta a la democracia en la Argentina la inestabilidad política no ha desaparecido por completo de su sistema político, al punto tal que de nueve gobiernos que se han sucedido entre 1983 y 2015 únicamente poco más de la mitad de ellos lograron concluir en tiempo y forma. Esta cuestión sin dudas que llama la atención de los estudiosos de la democracia porque el factor militar, el principal elemento que llevaba a la interrupción de gobiernos surgidos del sufragio popular, desapareció, pero la inestabilidad sigue estando presente. ¿Qué es lo que llevó entonces a que en este lapso de 32 años de democracia ininterrumpida las salidas anticipadas de gobiernos continúen repitiéndose? El objetivo de esta ponencia es responder a dicho interrogante y en esa dirección plantea que la permanencia en el cargo (y el respectivo término del mandato en los tiempos establecidos por la Constitución argentina), no está dada por la pertenencia a un determinado partido político, sino por el control efectivo de ciertos recursos vitales para la estabilidad. Para ello ella hará un recorrido por cada gobierno a los efectos de analizar qué recursos tuvieron a su disposición, cómo los utilizaron y cuáles otros crearon, y así poder determinar por qué cayeron unos y otros se mantuvieron en el poder.

## Introducción

Con la llegada de la tercera ola democratizadora a América del Sur, la democracia, salvo contadas excepciones, se ha consolidado en esta región. ¿Pero qué clase de democracia fue la que se consolidó? En algunos países sudamericanos, como es el caso de la Argentina, parece haberse consolidado una democracia de carácter delegativo, es decir, una clase particular de democracia en donde la lucha por el poder termina definiendo las reglas de juego y no al revés. El problema que presentan estas democracias, que autores como Ollier (2011) denominan “presidencialistas de baja institucionalización”, es que no han logrado consolidar la estabilidad del Ejecutivo porque si bien ya nadie discute la legitimidad de la democracia ni tampoco que es el mejor régimen político posible, sigue habiendo presidentes cuyos mandatos finalizan antes de tiempo (y no precisamente por causas naturales como puede ser muerte o renuncia por enfermedad).

En la Argentina, como acabo de indicar, está presente esta clase de democracia y, en consecuencia, este país no escapó al fenómeno de salidas anticipadas de gobiernos débiles e impopulares. A más de treinta y cinco años de la elección presidencial que marcó la vuelta a la democracia en este país la inestabilidad política y los problemas de gobernabilidad no han desaparecido por completo de su sistema político. Todo lo contrario. En efecto, de nueve gobiernos que se han sucedido entre 1983 y 2015 tan solo cinco de ellos (poco más de la mitad) lograron concluir en tiempo y forma, lo cual constituye un dato preocupante por los costos que significa en términos sociales y económicos la caída de un gobierno. Asimismo, en dicho período frente a una misma crisis económica –crisis terminal del Estado de Bienestar en 1989 o de la Convertibilidad en 2001–, hubo presidentes que debieron irse de manera anticipada (como Alfonsín, De la Rúa, Rodríguez Saá y Duhalde) y otros que se mantuvieron en el poder (como Menem y Kirchner). ¿Por qué? ¿Qué es lo que llevó entonces a que en este lapso de 32 años de democracia ininterrumpida las salidas anticipadas de gobiernos continúen repitiéndose? Esta cuestión sin dudas que llama la atención de los estudiosos de la democracia argentina porque el factor militar, el principal elemento que llevaba a la interrupción de gobiernos surgidos del sufragio popular, desapareció pero la inestabilidad sigue estando presente.

Por otra parte, existe la creencia popular según la cual la Unión Cívica Radical (UCR) no puede ni sabe gobernar este país y que, por el contrario, el Peronismo es el único que puede hacerlo. Esta creencia muy extendida en el imaginario colectivo también afirma que desde el retorno de la democracia solo el Peronismo puede garantizar la gobernabilidad, entre otras cosas, por su enorme capacidad para controlar la calle. Este movimiento vendría a ser hasta el momento

la única fuerza política que logra mantenerse en el poder. Esta creencia sin dudas tiene efectos poderosos y parece estar avalada por hechos históricos que en principio parecerían darle la razón porque los dos últimos gobiernos radicales desde el retorno a la democracia terminaron antes de tiempo, de mala manera y con escenarios económicos caóticos. Y si me retrotraigo al período previo a 1983, más avalada estaría porque desde la irrupción de Perón en la escena nacional ningún gobierno constitucional de signo no peronista pudo concluir su mandato legal: además de Alfonsín y De la Rúa, Frondizi e Illia fueron desalojados del poder. Al mismo tiempo, esta creencia dice que el Peronismo, entre otras cosas, es un gran piloto de tormentas por su capacidad de gobernar un país complejo y políticamente inestable como es la Argentina –cualidad que le es reconocida incluso por no peronistas– y que la fortaleza de su aparato está vinculada a su capacidad de formar mayorías (Di Marco, 2011).

Sin embargo, esta creencia se olvida de un pequeño detalle. No tiene en cuenta las caóticas experiencias de gobierno de Cámpora, Martínez de Perón y el mismísimo Perón durante el trienio 1973-1976 y, luego de la recuperación de la democracia en 1983, el fugaz paso por la presidencia de Rodríguez Saá y el gobierno interino de Duhalde. En consecuencia, no es tan cierto lo que plantea. El sistema político argentino muestra tendencias hacia la ingobernabilidad a raíz del poco apego a los modos institucionales de funcionamiento, pero en todo caso esta característica la han padecido de un modo bastante repartido tanto radicales como peronistas, porque si bien es cierto que los gobiernos radicales no terminaron su mandato, tampoco lo terminaron los gobiernos peronistas recién mencionados. Menem estuvo más de diez años consecutivos en el poder. Kirchner completó su mandato e incluso terminó el que De la Rúa había dejado inconcluso, a pesar de haber llegado a la presidencia con un bajísimo porcentaje de votos. Y Fernández de Kirchner completó dos períodos presidenciales consecutivos, totalizando ocho años en el poder. Estos tres presidentes no debieron entregar el mando antes de tiempo, pero ¿qué sucedió con Rodríguez Saá y Duhalde? También eran dirigentes peronistas y pese a serlo no pudieron concluir sus respectivos mandatos en tiempo y forma.

En definitiva y volviendo a la cuestión inicial, ¿por qué desde 1983 ha habido salidas anticipadas de presidentes aun con la democracia fuera de discusión? ¿Qué hicieron Menem y Kirchner a diferencia de Alfonsín, De la Rúa, Rodríguez Saá y Duhalde, que pudieron sortear con éxito crisis económicas y mantenerse en el poder? ¿Qué tan cierta es esa creencia según la cual solo se puede gobernar con éxito la Argentina bajo el mando del Peronismo? Esta ponencia lo que hace es una comparación entre los presidentes mencionados para responder a las preguntas recién formuladas, haciendo hincapié en los recursos de poder con los que contaron o que supieron generar y utilizaron a lo largo de sus presidencias, y a modo de respuesta tentativa plantea que la permanencia en el cargo de un presidente (y la finalización de su mandato en los tiempos establecidos por la Constitución argentina), no está dada por la pertenencia a un determinado partido político como comúnmente se cree, sino por el control efectivo de ciertos recursos de poder vitales para su estabilidad. Para ello, hace un recorrido, en base a fuentes secundarias, por cada uno de los gobiernos que se han sucedido desde 1983 y que debieron gobernar en tiempos de profundas crisis económicas a los efectos de analizar qué recursos tuvieron a su disposición, cómo los utilizaron y cuáles crearon, y de ese modo determinar porqué en un mismo contexto de crisis económica unos cayeron y otros siguieron en pie. Es decir, se centra en los gobiernos de Alfonsín (1983-1989), Menem (1989-1995), De la Rúa (1999-2001), Rodríguez Saá (2001), Duhalde (2002-2003) y Kirchner (2003-2007), y gira en torno a las dos crisis que marcaron a fuego a la economía argentina de finales del siglo XX y principios del siglo XXI: el fin del Estado de Bienestar (1989-1991) y el fin de la Convertibilidad peso-dólar (2001-2003).

En esa dirección, esta ponencia tiene como objetivos generales explorar las particularidades de la inestabilidad política en el marco de la democracia presidencialista de baja institucionalización presente en la Argentina, profundizando el análisis que hace Ollier (2008) del período 2001-2003 pero incorporando también lo ocurrido en 1989 con la renuncia de Alfonsín y la llegada de

Menem al gobierno, y demostrar que pertenecer al Peronismo no es condición suficiente para garantizar la gobernabilidad y terminar un mandato presidencial en tiempo y forma. Con ser un presidente peronista no alcanza. Su objetivo específico, en cambio, pasa por identificar en lo posible los recursos objetivos y subjetivos que un presidente posee o es capaz de generar en este país a fin de garantizar su estabilidad en el cargo. ¿Y por qué hacer en estos momentos un análisis de estas características? Básicamente porque la democracia argentina se ha consolidado y sus más de 35 años de ejercicio ininterrumpido son una buena ocasión (y justificación) para analizar nuevas cuestiones relativas a su funcionamiento en aras de sugerir cambios que lleven a un mejor desempeño suyo.

Por último, esta ponencia se estructura de la siguiente manera. La primera sección presenta la perspectiva teórica y las categorías de análisis desde las cuales analiza el funcionamiento de una democracia presidencialista de baja institucionalización y las herramientas que en ellas un presidente tiene a su disposición para ejercer autoridad y lograr gobernabilidad. La segunda sección del trabajo explora empíricamente el fin del Estado de Bienestar argentino que se dio entre el final del gobierno de Alfonsín y el arribo de Menem. La tercera hace lo mismo, pero para el caso de la salida de la Convertibilidad, desde la renuncia de De la Rúa hasta el retorno a la estabilidad bajo el gobierno de Kirchner. La cuarta sección hace un análisis comparado entre los cuatro presidentes que abandonaron el poder antes de tiempo a fin de encontrar causas comunes de sus respectivas caídas. Y finalmente, concluye con una serie de consideraciones finales que reflexionan sobre la investigación realizada.

### **Perspectiva de análisis**

En este trabajo, utilizo como marco teórico el planteo de Ollier (2008) respecto de la inestabilidad en las democracias presidencialistas de baja institucionalización porque utiliza dos conceptos de gran utilidad para los objetivos planteados en el apartado anterior: el de democracias presidencialistas de baja institucionalización y el de recursos de poder del presidente.

En función del modo en que ha venido funcionando la democracia en la Argentina y de los avatares políticos acaecidos desde 1983 hasta el presente, la literatura que analiza la calidad de las democracias sudamericanas (O'Donnell, 1994; Ollier, 2008 y 2011) señala que este país tiene una democracia presidencialista de baja institucionalización. Las democracias de esta clase, como bien indica Ollier (2008 y 2011), son democracias invertidas y delegativas. Son invertidas en el sentido que las reglas no delimitan la lucha por el poder, sino que, por el contrario, son el resultado de dicha pelea. Esto significa que hay una rutinización parcial de reglas y procedimientos como consecuencia de la poca capacidad que las instituciones tienen para limitar la pelea por el poder, con lo cual en una situación así el ganador se encuentra en una posición que le permite cambiarlas, violarlas o romperlas, siempre en función de sus propios intereses político-electoral. Y al mismo tiempo son delegativas porque el Poder Legislativo delega en el Poder Ejecutivo funciones y facultades que por mandato constitucional le son propias, es tan dependiente de éste que no puede controlarlo y se ve obligado a apoyar sus iniciativas (Ollier, 2011: 4, 6 y 7). Sin embargo, el Poder Legislativo no es el único actor que delega en el presidente. También otras instituciones y la sociedad misma delegan responsabilidades y obligaciones en éste.

Según se desprende del análisis que O'Donnell (1994: 62) hace de ellas, a menor institucionalización de la democracia, mayor influencia del presidente en la dinámica política. En consecuencia, las democracias presidencialistas de baja institucionalización se caracterizan principalmente por la centralidad de la figura del presidente en el sistema político y por la concentración de poder en manos de éste. En estas democracias, las relaciones del presidente con los distintos actores e instituciones se basan en la concentración de las decisiones en sus manos. El presidente ignora a los otros poderes del Estado, las variadas instituciones y los diferentes actores en juego, y consiguientemente termina convirtiéndose en el único responsable de la

solución o no de los problemas que afectan a la sociedad, pero al precio de atar su popularidad a los vaivenes de la opinión pública y de la marcha de su gobierno (Ollier, 2008: 77).

Ahora bien, las democracias de esta clase resultan problemáticas porque son estables únicamente cuando el presidente sabe ejercer la concentración de poder que yace en sus manos, es decir, cuando su liderazgo cuenta con los recursos (objetivos y subjetivos) que facilitan el ejercicio del poder centralizado. Cuando un presidente carece de ellos o no sabe usarlos adecuadamente, por el contrario, se encuentra expuesto a ser depuesto de su cargo (Ollier, 2008: 99), más aún en situaciones de crisis económicas. Al presidente se lo ubica en el lugar de garante y responsable máximo del gobierno, especialmente cuando las cosas no funcionan bien, con lo cual se lo responsabiliza por el éxito o el fracaso del mismo (Manin, 1992: 29-31; Cheibub, 2007). Y esto hace que en contextos críticos, ya sea por severas dificultades económicas o políticas que no cesan, un presidente portador de un liderazgo débil y sin suficientes recursos para ejercer el poder concentrado propio de estas democracias, motorice las condiciones que pueden acabar en su caída, cuando la explosión de movilizaciones sociales en su contra alienta a la oposición a desplazarlo, y el Poder Legislativo al ser tan dependiente del Poder Ejecutivo se muestra incapaz de sostenerlo o prevenir su caída (Ollier, 2008: 74 y 2011: 4, 6 y 7).

Dada esta centralidad del presidente, un elemento clave para asegurar su estabilidad en esta clase de democracia son los recursos de poder, el otro concepto importante para esta ponencia y que es necesario desarrollar. ¿Qué son los recursos de poder y por qué son tan importantes en esta investigación? Los recursos de poder son herramientas que tiene el presidente a su disposición para ejercer autoridad y de ese modo lograr la obediencia de otros, y son importantes porque dada la centralidad del presidente en las democracias presidencialistas de baja institucionalización de ellos depende la estabilidad del mismo y la gobernabilidad. En efecto, a un presidente sin recursos y dado que el Poder Legislativo, vuelvo a repetir, no puede sostener presidentes débiles, le puede resultar muy difícil gobernar, e incluso puede caer, en un contexto de crisis económica.

Estas herramientas, cabe aclarar, pueden ser objetivas o subjetivas. Los recursos objetivos se despliegan en el marco político-institucional en el cual el presidente se halla inmerso, esto es, el partido o coalición de gobierno que lo llevó al poder, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa, y los actores e instituciones sobre los que posee algún control (sindicatos, Fuerzas Armadas, gobernadores, etcétera). Los recursos subjetivos, por su parte, se definen a partir del uso que el presidente hace de los recursos objetivos y de su capacidad para generar nuevos. Ahora bien, como ambas clases de recursos se desenvuelven en un contexto socioeconómico signado por ciertos problemas que el presidente debe resolver, ellos se ven impactados positiva o negativamente por dicho contexto (Ollier, 2008: 77).

El presidente puede contar con infinidad de estos recursos. En el caso de la Argentina, cuenta con el nombramiento de cargos públicos, el dominio sobre el Congreso (especialmente el Senado), el poder constitucional de decreto, la herramienta del veto parcial y total, el control de la calle y el apoyo de la ciudadanía, entre otros. Veamos en qué consiste cada uno de ellos.

Para empezar, el presidente argentino puede ofrecer a otros partidos políticos, por ejemplo, cargos públicos, ya sea en su gabinete o en otras áreas del Poder Ejecutivo, a cambio de apoyo. En efecto, el armado del gabinete ministerial es una herramienta que éste tiene para lograr apoyos por fuera de su partido político y de hecho utiliza con frecuencia las designaciones ministeriales con el fin de obtener apoyo legislativo, tal como sucede con los primeros ministros en las democracias parlamentarias europeas (Cox y Morgenstern, 2001: 385).

Al mismo tiempo puede contar con el respaldo legislativo, esto es, dominio sobre el Congreso. En este sentido, como bien señala Thibaut (1998: 146), la supremacía del presidente no depende solo de los recursos formales de poder del Ejecutivo ni tampoco de la envergadura de la crisis económica como factor de legitimación de una práctica gubernamental decisionista. Es fundamental tener el respaldo legislativo, aunque sea latente, de su propio partido y más aún lograr el control del Congreso. No tener el control de este poder del Estado es problemático y

como mostraré más adelante lo es más si el presidente incluso carece del respaldo de los bloques de su propio partido político o coalición de gobierno.

El poder constitucional de decreto, más conocido como decreto de necesidad y urgencia (DNU), es la facultad que el presidente argentino tiene para emitir decretos de naturaleza legislativa en situaciones de extrema urgencia, sin necesidad de una deliberación previa dentro del Poder Legislativo ni tampoco de una delegación expresa de autoridad por parte de este cuerpo (Carey y Shugart, 1998: 13)<sup>1</sup>. Por lo general, el concepto de “situaciones de extrema urgencia” hace referencia a crisis económicas que al demandar soluciones inmediatas hacen que sea imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes y, en consecuencia, el Poder Legislativo no esté en condiciones de actuar o su intervención pueda ser inapropiada dada la urgencia de las circunstancias. Ahora bien, este requisito constitucional de que los decretos de naturaleza legislativa procedan únicamente bajo condiciones de emergencia no significa que éstos sean utilizados en la práctica exclusivamente cuando tiene lugar una verdadera crisis. Dado que el presidente es con frecuencia el único actor facultado para declarar la existencia de una emergencia, él mismo suele tener un amplio grado de discrecionalidad para interpretar los hechos y justificar en última instancia la situación de emergencia, lo que sin duda le da una importante ventaja sobre el Poder Legislativo (Negretto, 2002: 380 y 381).

Este recurso le permite introducir una nueva legislación o hacer cambios en la legislación existente, sin intervención previa del Congreso, y le da la ventaja de mover primero las piezas y cambiar el *statu quo*. De este modo, puede manipular la agenda legislativa anticipando las posibles reacciones de los legisladores, incluso cuando su partido mantiene apenas una minoría de bancas. Eso sí, siempre y cuando la aprobación tácita<sup>2</sup> baste para que el decreto permanezca como ley a futuro y el veto presidencial no pueda ser doblegado por la mayoría opositora en el Congreso (Negretto, 2002: 380, 381 y 385).

Pasemos ahora al cuarto recurso: el veto. A través de este instrumento, el presidente puede rechazar de manera total o parcial leyes aprobadas por el Congreso. La ventaja que el presidente argentino tiene a su favor es que tiene un poder de veto que requiere de la mayoría calificada de las dos terceras partes de votos en cada cámara para ser superado. Esto significa que si los legisladores desean insistir con una ley vetada, aprobar un decreto presidencial con enmiendas o en última instancia, derogarlo, el presidente puede todavía rechazar la insistencia o las reformas y sostener el veto en sus términos originales (Negretto, 2002: 395).

Pero más ventaja aún tiene con la facultad del veto parcial. Ésta es una herramienta muy potente porque, combinada con el uso del decreto de necesidad y urgencia, le posibilita al presidente contar con una legislación a medida. El presidente puede aceptar introducir modificaciones a un proyecto de ley a cambio del voto de bloques legislativos de la oposición, especialmente de aquellos que son minoritarios, y luego al momento de promulgar la ley aprobada vetar los artículos que fueron objeto de esas modificaciones e insistir con el proyecto original, aprovechando que esos bloques no tienen capacidad para promover una insistencia. Tal ventaja le otorga al presidente el veto parcial que le permite entablar acuerdos con sectores de la oposición y luego incumplirlos sin siquiera tener costo alguno.

Por otra parte, tener el control de la calle es un recurso clave para mantenerse en el poder porque la estabilidad de los gobiernos argentinos depende fundamentalmente de éste (Fraga, 2014; Malamud y De Luca, 2014). La estabilidad de un presidente depende mucho de este recurso y Fraga (2014) lo demuestra claramente al analizar otros casos concretos: Ucrania, Tailandia, Egipto y Venezuela. La Venezuela de Maduro, en este sentido, es un buen ejemplo que confirma

---

<sup>1</sup> Como bien indica Negretto (2002: 380), no hay que confundir el poder constitucional de decreto con otro tipo de decisiones del Poder Ejecutivo como, por ejemplo, los decretos administrativos, que regulan materias de competencia exclusiva del presidente en su carácter de jefe de la administración pública, o con los decretos reglamentarios, que completan los detalles necesarios para la implementación de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo.

<sup>2</sup> La aprobación tácita significa que el decreto permanece como ley a menos que el Poder Legislativo lo rechace expresamente. Es decir, la falta de una decisión manifiesta por parte de este poder del Estado es suficiente para que el decreto esté vigente (Negretto, 2002: 382).

mi apreciación. Desde la primera elección presidencial que lo catapultó al poder en 2013, la situación económica se ha deteriorado fuertemente con una inflación y una brecha cambiaria altísimas, desabastecimiento y recesión, lo que se tradujo en movilizaciones opositoras que presagiaban un final anticipado de su gobierno. Sin embargo, continúa en el poder porque al reprimirlas exitosamente jamás perdió el control de la calle.

Por último, aparece el apoyo de la ciudadanía, que por lo general se traduce en una buena imagen frente a la opinión pública. Este recurso es muy importante y es al que apelan muchos presidentes en el sentido que le permite al titular del Ejecutivo contrarrestar la carencia de otros recursos y también los recursos con los que cuenta la oposición. En efecto, como veremos en esta ponencia, ha habido presidentes argentinos que apelaron a la ciudadanía en busca de apoyo a la hora de tomar decisiones polémicas o que implicaban alterar el *statu quo*.

Ahora bien, es importante aclarar que apoyo de la ciudadanía y control de la calle no son la misma cosa. Todo lo contrario. Este último se puede obtener, por ejemplo, a través de la represión y el uso del terror, pero eso no significa que con ello también se logre obtener el primero. A lo largo de la historia abundan los casos de líderes que tuvieron el control de la calle, pero han sido muy populares<sup>3</sup>.

Con todo y para ir cerrando este apartado, el uso de estos recursos de poder y la generación de otros, especialmente de los subjetivos, depende mucho del liderazgo del presidente, una cualidad que no todos los presidentes tienen. El liderazgo presidencial es la capacidad de un presidente para, como bien indica Fabbrini (1999: 10), resolver determinado problema o promover un resultado decisonal deseado, y que se desarrolla en un contexto y en un tiempo dado. Un presidente que carece de esta cualidad muy difícilmente haga un uso eficiente de los recursos de poder que su cargo le otorga o pueda generar otros nuevos. La actividad de gobernar supone de manera inevitable entablar negociaciones con diversos actores –empresarios, sindicatos, organizaciones sociales, etcétera–, ya sean oficialistas y opositores, y tener liderazgo implica saber negociar con ellos a fin de conseguir los objetivos de gobierno planteados. En este sentido, un presidente portador de liderazgo cuando no puede dominar el proceso político hace concesiones como parte de su estrategia general para lograr lo que desea (Cox y Morgenstern, 2001: 373).

A continuación, pasaré a analizar los recursos de poder que tuvo cada uno de los presidentes mencionados y cómo los utilizaron. Siguiendo un orden cronológico, primero analizaré los gobiernos de Alfonsín y Menem en el marco del fin del Estado de Bienestar y luego los de De la Rúa, Rodríguez Saá, Duhalde y Kirchner, que transitaron la crisis y posterior salida del régimen de convertibilidad peso-dólar.

### **El fin del Estado de Bienestar (1989-1991)**

#### *El estallido de la hiperinflación y la salida anticipada de Alfonsín*

Empecemos por Alfonsín. Este presidente fue jefe de su partido, la UCR, desde el inicio y hasta el final de su presidencia. No obstante, intentó bajo la influencia de la fuerte crisis económica que marcó su gobierno garantizar la gobernabilidad por la vía de la cooptación no parlamentaria, aunque esos intentos fueron en vano (Thibaut, 1998: 145). Al mismo tiempo, tuvo una limitada delegación de atribuciones por parte del Congreso para enfrentar la crisis económica (Cox y Morgenstern, 2001: 387). Asimismo, no recurrió en exceso a la herramienta del decreto de necesidad y urgencia como luego harían sus sucesores. A pesar de la gravedad de la crisis económica y de las limitaciones que suponía no tener el control del Congreso, en especial del Senado, Alfonsín buscó siempre moverse dentro de los límites establecidos por la Constitución. Eso explica que durante toda su presidencia haya emitido tan solo diez DNUs y salvo el decreto de necesidad y urgencia con el que implementó el Plan Austral no haya recurrido a dicha herramienta para tomar medidas con respecto a la hiperinflación de 1989.

---

<sup>3</sup> El ya citado caso del presidente venezolano Maduro es un buen ejemplo en este sentido.

Con respecto al dominio del Congreso, Alfonsín contó entre 1983 y 1987 con una mayoría abultada de su partido en Diputados, pero que perdió luego de la elección legislativa de 1987. En el Senado, en los casi seis años de gobierno nunca tuvo mayoría como consecuencia del mecanismo de elección indirecta de senadores y la preferencia por el Peronismo en la mayoría de las provincias. Eso explica que haya tenido una delegación de atribuciones limitada por parte del Congreso y que enfrentar situaciones de bloqueo legislativo que se fueron acentuando a medida que se acercaba la próxima elección presidencial. De acuerdo con un estudio Rehren (1992: 69 y 70), durante el gobierno de Alfonsín el 60% de las iniciativas emanadas del Poder Ejecutivo fueron aprobadas por el Congreso, lo cual es un buen porcentaje para un presidente que enfrentó una situación de gobierno dividido. Sin embargo, las dificultades para aprobar proyectos de ley vinieron luego del recambio legislativo de 1987 al punto tal que la intención de Alfonsín de incorporar capital privado a empresas estatales como ENTel y Aerolíneas Argentinas, disminuir los subsidios a la industria y ajustar las tarifas de los servicios públicos para achicar el déficit fiscal naufragó en el Congreso, especialmente por la oposición peronista en el Senado donde el Peronismo hizo valer su mayoría, e incluso este actor tuvo la insólita actitud de presentar en 1988 su propio proyecto de presupuesto cuando ésta es una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, nunca contó con el apoyo de actores de peso en la política argentina. Me refiero a las Fuerzas Armadas, la Iglesia, el empresariado y los sindicatos. La nula simpatía de los primeros dos fue esperable en función de la decisión de Alfonsín de enjuiciar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos durante la última dictadura militar y de promover una mayor laicización de la sociedad al aprobar la ley de divorcio vincular. En el caso del empresariado, su poco respaldo se explica a partir de las medidas económicas de corte heterodoxo que implementó para paliar la crisis en la que estaba sumergida la economía argentina y en el caso de los sindicatos, por intentar democratizar su funcionamiento interno a través de la fallida Ley Mucci y por no poder controlar la inflación (aunque también por no ser un presidente proveniente del Peronismo). A ese nulo apoyo, hay que sumarle que Alfonsín en los momentos más graves de la crisis económica que debió atravesar en 1989 perdió el control de la calle luego de saqueos a comercios y no logró recuperarlo jamás. Eso explica que se haya mostrado incapaz de impedir cientos de huelgas durante los últimos años en el poder (Rehren, 1992: 82).

Por último, resta decir que hasta 1987 tuvo a su favor a la opinión pública. Luego, la perdió, más aún con el estallido de la hiperinflación entre mayo y julio de 1989. En este sentido, hay que tener presente que Alfonsín enfrentó el desafío de gobernar la transición democrática en el contexto de una crisis económica cada vez más profunda y de restricciones impuestas por el contexto económico internacional (De Riz, 1994: 99), y tanto la desarticulación económica heredada de la última dictadura como las obligaciones de la deuda externa, que desde la década del '80 se convirtió en un notorio límite de las decisiones públicas, acentuaron la falta de capacidades estatales para impulsar políticas públicas y le hicieron perder su reconocimiento y legitimidad inicial (Sidicaro, 2002: 144 y 160).

En síntesis, Alfonsín contó desde el principio de su gobierno con ciertos recursos que le permitieron asegurar la gobernabilidad durante los primeros cuatro años de mandato. Ahora bien, la derrota en las elecciones legislativas y a gobernadores provinciales de 1987 provocó una pérdida paulatina de esos recursos hasta llegar a julio de 1989 prácticamente sin recursos. Esa derrota electoral fue el punto de partida de la progresiva y acelerada erosión de la autoridad de Alfonsín (De Riz, 1994: 52), lo que explica su imposibilidad de manejar el estallido de la hiperinflación y la entrega anticipada del poder. Hasta el último día de su gobierno, mantuvo la capacidad de liderazgo y el recurso de ser líder de su partido, pero ambos recursos no fueron suficientes para manejar la crisis de 1989. Como bien indica Masi (2011: 11), la construcción y consolidación del liderazgo de Alfonsín estuvieron asociados a un recurso clave, el apoyo de la ciudadanía, que le permitió contrarrestar los recursos de la oposición político-corporativa, especialmente entre 1983 y 1987. La arremetida y la actitud no cooperativa de tal oposición y una



dimensión económica adversa debilitaron su liderazgo, motorizaron el agotamiento de ese capital político –apoyo ciudadano– y fueron clave en su salida anticipada del poder.

#### *La llegada de Menem y el Plan de Convertibilidad*

Menem, por su parte, fue un presidente que reunió en su persona las figuras de jefe del movimiento y presidente de la Nación. Eso le permitió contar con un recurso crucial: el apoyo del Peronismo. Sin embargo, ese apoyo no fue permanente como consecuencia de implementar medidas de gobierno opuestas a los preceptos históricos peronistas. Las reformas de mercado que llevó a cabo para salir de la crisis terminal del Estado de Bienestar jamás recibieron un apoyo activo mayoritario dentro del Peronismo. Este movimiento político estuvo tradicionalmente asociado a un modelo estatista de conducción de la economía y muchos de sus electores pertenecían a los grupos que resultaron más afectados con las medidas tomadas por Menem, como lo fueron la clase trabajadora y los empleados públicos. En efecto, varios indicadores confirman que el Peronismo mostró poca cohesión en los temas de reforma económica a pesar de la alta disciplina (Negretto, 2002: 399).

Ahora bien, Menem contrarrestó esos atisbos de rebeldía con otros dos recursos de poder: los DNUs en uso de la delegación de atribuciones y el veto parcial. La limitada delegación de poderes a Alfonsín para enfrentar la crisis económica fue más tarde interpretada por Menem (y el Poder Judicial) como una facultad casi ilimitada, y muy difícil de controlar, para sancionar como decreto de necesidad y urgencia cualquier medida que éste prefería no enviar al Congreso (Cox y Morgenstern, 2001: 387). En diciembre de 1990, la Corte Suprema, al resolver la constitucionalidad del decreto 36/90 que creaba un sistema público obligatorio de préstamos, determinó la validez de los DNUs sujeta a dos condiciones: la existencia de un serio peligro social que haga necesario adoptar medidas rápidas y que el Congreso no adopte medidas diferentes al decreto en los temas relacionados con la política económica en cuestión. Esta interpretación benefició claramente a Menem. Por una parte, el requisito de alto peligro social no fue una limitación importante pues en estricto sentido quedó a discreción del presidente decidir cuando existe una emergencia real y cuáles son las medidas más apropiadas para superarla. Y por otra parte, la Corte consideró que la sola inacción del Congreso era prueba suficiente de consentimiento legislativo (Negretto, 2002: 395).

Los DNUs fueron un instrumento crucial al que recurrió Menem para implementar medidas drásticas de estabilización y reformas estructurales de mercado en un contexto de hiperinflación y crisis fiscal. Menem emitió un número muy extenso de DNUs, a pesar de contar con un alto nivel de apoyo partidario dentro del Congreso, si bien es cierto que realizó un uso selectivo de ellos, en el sentido que los evitó cuando era probable que emergiera una oposición activa dentro del Peronismo o por parte de grupos de interés organizados (Negretto, 2002: 397, 399 y 400). En efecto, en algunas áreas sensibles, como la de privatizaciones, se sirvió regularmente de la delegación de atribuciones o del procedimiento ordinario para legislar (Llanos, 1998: 764 y 765).

Y como señalé más arriba, también recurrió a la herramienta del veto parcial. Mustapic (2000) destaca que cerca del 30% de los vetos utilizados por Menem durante su primer período fueron vetos parciales sobre leyes iniciadas por él, pero enmendadas en el Congreso con la participación de legisladores peronistas, que en su mayoría implementaban importantes reformas económicas. Menem no contó con mayoría propia en su primer gobierno en Diputados. Sí en el Senado. De todos modos, no tuvo problemas en lograr la aprobación de las leyes o la implementación de DNUs que a criterio suyo eran fundamentales para sacar a la economía argentina de la situación de crisis en la que se encontraba. Esto significa que tuvo un dominio total del Congreso, que se vio plasmado cuando a fines de 1989 éste le aprobó con apoyo de la oposición dos leyes de reformas económicas que serían la base de su programa de reforma y apertura de la economía, la Ley de Emergencia Administrativa y la Ley de Emergencia Económica, que delegaban en el Poder Ejecutivo amplios poderes legislativos en materia de privatizaciones y reforma del sector público (aunque bajo un tiempo limitado que requería de la intervención legislativa para ser

renovado). El éxito de Menem en reformar y abrir la economía argentina se debió a los amplios poderes legislativos que le fueron delegados en 1989 para realizar privatizaciones y reformar el sector público, pero especialmente al apoyo pasivo del Congreso a sus DNU en varias áreas en las cuales no le delegó facultades, como reformas tributarias, regulación laboral, deuda pública y liberalización comercial, entre otras (Negretto, 2002: 397).

Por último, restan señalar dos cuestiones. En primer lugar, Menem durante los primeros dos años de mandato debió sortear la misma crisis económica que selló la salida anticipada de Alfonsín. En efecto, esos primeros dos años estuvieron marcados por altas tasas de inflación al punto tal que hubo un nuevo episodio hiperinflacionario a fines de 1989 y principios de 1990. Pese a ello, Menem no sufrió ningún saqueo como los de mayo de 1989 que lo obligaran a abandonar el poder antes de tiempo. Él sí tuvo el control de la calle.

También tuvo el apoyo del empresariado, que vio con buenos ojos su plan de reforma del Estado y apertura económica. Con los sindicatos, sin embargo, se presentó una paradoja. Ellos fueron los principales perjudicados del plan de achicamiento del Estado llevado a cabo por Menem en el sentido que éste implicó el despido de muchos empleados públicos. Sin embargo, no presentaron una oposición a su gobierno. Ya sea porque se trató de un presidente peronista o porque Menem los cooptó a través de la entrega de acciones de las empresas públicas privatizadas, en términos generales los sindicatos lo apoyaron.

Esta red de apoyos y el control de la calle, más la salida de la crisis de 1989, se tradujeron en una imagen a favor de Menem. Durante su primer gobierno tuvo una buena imagen frente a la opinión pública, en especial a partir de 1991 con la implementación del Plan de Convertibilidad que en menos de un año puso fin a un mal histórico de los últimos 15 años de la Argentina: la inflación. Tener a la opinión pública de su lado le permitió reformar la Constitución para poder aspirar a un nuevo mandato al frente del Poder Ejecutivo de manera consecutiva y ser reelecto.

En síntesis, Menem fue un presidente que desde principio a fin contó con muchos recursos objetivos y subjetivos que le permitieron superar la crisis del Estado de Bienestar, hacer crecer la economía y gobernar sin sobresaltos. Un uso inteligente y hábil de los mismos le aseguró, a diferencia de su antecesor, gobernabilidad y estabilidad en tiempos de crisis. Semejante cantidad de recursos a favor de Menem hizo que durante su gobierno hubiera una supremacía presidencial efectiva que le permitió a éste pasar por alto las fuerzas legislativas opositoras o que ejercían funciones de control (Thibaut, 1998: 144).

### **El fin de la Convertibilidad (2001-2003)**

#### *El derrumbe del 1 a 1 y la renuncia de De la Rúa*

De la Rúa contó con pocos recursos objetivos desde que llegó al gobierno. Como bien afirma Ollier (2008: 78 y 79), no fue jefe de la Alianza, la coalición que lo promovió hasta el gobierno, ni la de su partido, la UCR. La UCR, el eje de dicha coalición, poseía una sólida estructura partidaria en todo el país, pero su líder (aunque debilitado) seguía siendo Alfonsín y, en consecuencia, la mayoría de sus dirigentes le respondía a él. Además, De la Rúa estaba vinculado al ala conservadora del radicalismo y tenía un perfil opuesto al predominante no solo en la UCR, sino también en el otro partido de la Alianza, el FREPASO. Y a su endeble posición partidaria le sumó dos cosas más. Por un lado, la situación de gobierno dividido que se le presentó desde el comienzo de su gestión, que impactó mucho en el Senado donde radicaba la real fortaleza de la oposición peronista y, por consiguiente, en las gobernaciones. Y por el otro, escasos recursos territoriales como resultado de haber ganado la Alianza solo ocho gobernaciones sobre un total de 24 (desventaja que se vio reforzada con la derrota de su candidata a gobernadora de la Provincia de Buenos Aires).

El problema de De la Rúa no pasó únicamente por no haberse constituido como jefe de la Alianza. No organizó una conducción colegiada de la misma ni tampoco estableció reglas para su funcionamiento. Entre los recursos subjetivos que hubiese podido generar, el que se reveló como

una verdadera carencia residió en la falta de institucionalización del proceso de toma de decisiones de su gobierno. Si antes de llegar al poder, la Alianza había organizado una conducción colegiada integrada por cinco dirigentes de las dos fuerzas que decidían su rumbo, ésta se desarmó una vez en él y no fue reemplazada por la instauración de reglas que enmarcaran ciertos acuerdos en relación a los procedimientos y a los objetivos a seguir. La ausencia de institucionalización de la cúpula de la coalición no solo dejó dirigentes disgregados definiendo acciones políticas sin ninguna coordinación con el Gobierno, sino que además acentuó la delegación en manos de un presidente cuya capacidad de ejercicio del poder se hallaba claramente excedida por el mismo poder que concentraba (Ollier, 2008: 79 y 80).

Tampoco hizo un uso apropiado de otro recurso subjetivo: el reparto de cargos públicos y la conformación de su gabinete. Su gabinete no reflejó la coalición que lo llevó al gobierno y, peor aún, pasó de ser mayoritariamente de color radical al inicio (con dos ministros frepasistas sobre ocho) a mayoritariamente de amigos al final. Incluso, tuvo un sesgo porteño y bonaerense que no respetó ni la Alianza ni la organización federal de su partido, lo cual implicaba desatender a sus propios gobernadores (Ollier, 2008: 80). Eso explica la negativa de gobernadores radicales de integrarse a la Alianza, lo que terminó reforzando más la debilidad territorial de De la Rúa (Ollier, 2008: 79).

Durante unos meses de 2001, De la Rúa logró de parte del Congreso el recurso de la delegación de atribuciones y también hizo uso de DNUs, que en su mayoría no fueron objetados por el Congreso. En este sentido, tuvo la misma capacidad de imposición que Menem en casos altamente controvertidos, como fue la reducción de salarios del sector público de mayo de 2000, a pesar de contar tan solo con una mayoría relativa en la Cámara de Diputados y de tener un Senado dominado por la oposición (Negretto, 2002: 400). Sin embargo, la delegación de atribuciones el Congreso se las quitó a fines de 2001 y el recurso del DNU no le sirvió demasiado para lograr salir de la recesión y de ese modo tener un mínimo de gobernabilidad.

De la Rúa nunca contó con el control del Congreso, con lo cual debió construir consenso para cada iniciativa legislativa porque la Alianza tuvo 127 escaños en Diputados, incluso sin quórum propio para iniciar sesión. En el Senado, el Peronismo retuvo la primera minoría con 39 bancas sobre 70 (Ollier, 2008: 79). Esa falta de dominio sobre el Poder Legislativo se tradujo en serios problemas de gobernabilidad, que se acentuaron luego de la elección legislativa de 2001. En efecto, en junio de 2000 el Senado, a instancias del bloque peronista, dejó sin efecto los DNUs establecidos semanas atrás y que implicaban duras medidas de ajuste destinadas a reducir el déficit fiscal. A fines de noviembre de 2001, al momento de designar a las nuevas autoridades del Senado, el mismo bloque no designó como presidente provisional de la cámara –y, por consiguiente, a falta de vicepresidente, primero en la línea de sucesión– a un senador de la Alianza (como era tradición), sino a un senador peronista, Ramón Puerta. Y por último, ese mismo mes aprobó la coparticipación de una fracción del impuesto al cheque para beneficiar a sus gobernadores en perjuicio de la Nación.

Ahora bien, cabe aclarar que los inconvenientes para controlar el Congreso no solo estuvieron dados por no contar con mayoría propia en ambas cámaras. De la Rúa tuvo problemas incluso con sus propios legisladores. El bloque aliancista en Diputados a poco de andar llegó a su fractura, al convertirse el Congreso en el ámbito donde se dirimían las disputas internas con los sectores de la UCR y del FREPASO contrarios a las iniciativas que provenían del Gobierno. Se impugnaron desde la reforma laboral (discutida luego de dos meses de gobierno) pasando por el recorte salarial al sector público y llegando a la reducción de las pensiones –medidas impopulares para los propios votantes de la Alianza–. La coalición legislativa en el Congreso de la Alianza fue poco cohesionada y luego de los magros resultados de la elección de 2001 sufrió varias deserciones entre los recientes diputados electos (Ollier, 2008: 79).

Estos problemas de cohesión responden al mismo origen de la Alianza. Ésta se conformó como una coalición electoral y no como una coalición de gobierno. Nació con el único objetivo de presentarse a elecciones generales para ponerle fin al ciclo de un Peronismo menemista (1989-

1999) que amenazaba con perpetuarse en el poder, pero nunca se planteó con seriedad qué haría con él una vez que lo consiguiera (Morales Solá, 2001: 227). Eso hizo que surgieran profundas diferencias internas sobre cómo sacar de la recesión a la economía argentina, que estallarían luego con la renuncia de “Chacho” Álvarez y la posterior incorporación de Cavallo al gobierno, y que socavaron el poder de De la Rúa. Dichas diferencias a medida que las decisiones que él tomaba para superar la crisis no daban en el blanco se fueron convirtiendo en oposición dentro de la propia UCR, al punto tal que el Radicalismo bonaerense jugó en contra suyo a fines de 2001, especialmente Alfonsín a medida que se mostraba incapaz de encontrarle una salida a la recesión y reticente a abandonar el cerco que implicaba la Convertibilidad para la economía.

De la Rúa al igual que Alfonsín no tuvo el control de la calle, ese insumo vital para mantenerse en el poder. Tampoco contó con el apoyo de otros actores de la política argentina. Fernández de Kirchner, por ejemplo, frente a los episodios de conflicto social de fines de 2010, 2012 y 2013 (que incluyeron ocupaciones ilegales de terrenos, saqueos a comercios y rebeliones de las fuerzas de seguridad por reclamos salariales, y si bien no tuvieron la misma magnitud que los sucesos de diciembre de 2001, también dejaron como saldo numerosos muertos y heridos) no debió convocar a elecciones anticipadas ni fue expulsada del poder porque logró sofocarlos y mantenerse en el cargo de presidente. Si bien por un instante perdió el control de la calle, fue capaz de recuperarlo al poco tiempo. De la Rúa jamás pudo lograrlo y, en efecto, el estallido social de diciembre de 2001 fue lo que precipitó su caída. Menos aún contó con el apoyo de actores de peso de la política argentina. A medida que la crisis se fue agravando, fue recibiendo críticas de todos los sectores, cada vez más duras, que llegaron al punto de convencerse que el problema era el propio De la Rúa y por lo tanto debía ser reemplazado. Semejante rechazo a su figura se vio reflejado en los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001.

Por último, no tuvo una buena imagen frente a la opinión pública. Todo lo contrario. A la imagen de dirigente torpe y lento de reflejos a la hora de tomar decisiones, le sumó con el agravamiento de la recesión económica la imagen de un presidente incapaz de solucionar los problemas para lo que había sido elegido. Asimismo, el escándalo por los supuestos sobornos en el Senado y la dimisión de Álvarez a propósito de dicha denuncia aumentaron su impopularidad, incrementando más el descrédito hacia su gobierno, porque al no intentar retener a su vicepresidente y mantener en el gabinete a los funcionarios denunciados, De la Rúa terminó dilapidando uno de los pocos activos que aún conservaba: la imagen de dirigente honesto (y que en definitiva tanto le había servido en su camino hacia la Casa Rosada para diferenciarse de lo que fue la década menemista). De la Rúa fracasó en construir una imagen popular, aunque huelga decir que nunca creyó en la necesidad de ganar legitimidad ciudadana pese a que seguía sin resolver el problema central que enfrentaba la economía y que había sumido al país en la recesión y el desempleo (Ollier, 2008: 80 y 82).

Como es sabido, De la Rúa se vio forzado a renunciar cuando apenas había completado la mitad de su período presidencial en medio de una crisis social, económica y política mucho más grave que la de 1989. El programa de gobierno de la Alianza que lo llevó a la presidencia en 1999 estuvo centrado en corregir los legados de la gestión de Menem: los costos sociales de las reformas de mercado, el estancamiento de la actividad económica, los reiterados abusos de poder y las prácticas de corrupción. Pero transcurridos dos años en el gobierno, el balance de su presidencia no podía ser más insatisfactorio frente a las expectativas que había suscitado: los niveles de pobreza y desempleo se mantenían altos, la reactivación de la economía no se produjo, los intentos por superar la emergencia trajeron consigo nuevos ajustes fiscales y, finalmente, otro episodio de corrupción sacudió las esferas oficiales y además no fue esclarecido (Novaro, 2002).

Pérez-Liñán explica que su gobierno estaba en una trampa porque cualquier intento por reducir el gasto público o aumentar los impuestos hubiese agudizado la recesión, mientras que cualquier intento por estimular la economía hubiese agudizado el desequilibrio fiscal y limitado aún más el acceso al crédito (necesario hasta que la economía se recuperara) y la solución aparente pasaba por la devaluación, pero esto no podía lograrse sin una crisis financiera como la

que finalmente se vivió en 2002-2003 (Mendelevich, 2009). Lo que indica este autor es cierto, pero Duhalde, primero, y Kirchner después lograron sacar a la economía argentina de esa encerrona. Está claro entonces que De la Rúa no tuvo la capacidad de usar correctamente los recursos que tenía a su alcance ni de generar otros nuevos. Es por eso que me atrevo a afirmar que en función de todos los errores que cometió a la hora de construir poder De la Rúa no tuvo liderazgo. Y esta carencia de liderazgo se vio reflejada en una falta total de reflejos y en su decisión de recluírse a medida que la crisis de la Convertibilidad se profundizaba en su círculo más íntimo, incluso al riesgo de dejar a un lado a su propio partido político.

En primer lugar, no tuvo reflejos para saber leer cada situación que se le presentó. “Chacho” Álvarez quiso regresar al gobierno como jefe de gabinete con la llegada de Cavallo al Ministerio de Economía, pero De la Rúa se negó a reincorporarlo. De ese modo perdió la oportunidad de volver a tener dentro de su gobierno al jefe del FREPASO, lo que le podría haber ayudado para asegurarse el apoyo de los legisladores de dicho partido en el Congreso y no cargar con toda la responsabilidad de la mala situación socioeconómica en la que estaba el país. Y una vez consumada la dura derrota en la elección legislativa de octubre de 2001, De la Rúa lejos de tomar nota del mensaje del electorado, expresó públicamente que por tratarse de una elección legislativa su gestión quedaba fuera del juicio de las urnas. Dichos autismo y nula autocritica ante la falta de respuesta a los problemas económicos, debilitó aún más el escaso soporte de la ciudadanía que le quedaba (Ollier, 2008: 82). Y en segundo lugar, eligió un modo de gobernar que ningún manual de conducción política aconsejaría seguir: gobernó aislado en términos políticos al preferir concentrar la toma de decisiones gubernamentales en familiares y amigos cercanos, dejando a un lado a su propio partido político y sin estrechar lazos con la oposición política, principalmente el Peronismo. No solo los más importantes dirigentes de la UCR y de la Alianza quedaron fuera de la toma de decisiones de su gobierno, sino que además tampoco tendió puentes hacia los principales dirigentes de la oposición al punto tal que, por ejemplo, ni los dirigentes oficialistas ni ningún gobernador peronista fueron informados previamente de medidas de ajuste en el plano económico que obligarían a muchos de ellos a reducir gastos.

#### *Los gobiernos interinos de Rodríguez Saá y Duhalde*

Tanto Rodríguez Saá como Duhalde fueron designados presidentes por el Congreso reunido en asamblea legislativa. Esto de por sí hizo que ambos carecieran de la legitimidad otorgada por el sufragio popular, lo cual los colocó en una situación de debilidad inicial que no se puede soslayar. La nominación del dirigente puntano en la asamblea legislativa se logró merced a una coalición subnacional integrada por gobernadores peronistas del interior contra la voluntad de la Provincia de Buenos Aires y de la oposición en el Congreso. Duhalde, en cambio, fue designado con el apoyo de una coalición mucho más grande que la anterior, conformada por peronistas, radicales bonaerenses y algunos frepasistas. Obtuvo 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones, y eso le permitió tener recursos superiores a los de su predecesor (Ollier, 2008: 84 y 85). Además, Duhalde era el jefe del Peronismo bonaerense, una parte muy importante dentro de la estructura nacional del Peronismo que garantiza gobernabilidad.

Ninguno de estos dos presidentes fue jefe del Peronismo, yendo contra la tradición peronista que establece que el “compañero” que accede a la Presidencia de la Nación se convierte automáticamente en líder indiscutido del movimiento. En todo caso, fueron uno de los tantos líderes que competían entre sí por suceder a Menem al frente del movimiento. Sin embargo, Duhalde se hallaba en una mejor posición que Rodríguez Saá por ser el jefe del Peronismo bonaerense. Rodríguez Saá utilizó los recursos que otorga la presidencia para neutralizar la fragmentación peronista. Por ejemplo, en el armado del gabinete descubrió una posibilidad capaz de frenar la oposición intraperonista y en esa dirección distribuyó entre distintos dirigentes cargos en el Poder Ejecutivo (Ollier, 2004: 52). De todos modos, sus movimientos y los recursos utilizados no dieron el resultado esperado. Luego de un fallo de la Corte Suprema que anuló otro dictado por una jueza federal que autorizaba a un ahorrista a retirar su dinero pese a la existencia

del Corralito, una movilización social heterogénea se disparó contra él. Rodríguez Saá convocó a los gobernadores peronistas en busca de apoyo, pero sus respuestas se dividieron según su conveniencia frente a las aspiraciones demostradas por el mandatario interino de permanecer en el cargo, las cuales se descubrieron cuando declaró el *default* de la deuda externa. Por consiguiente, acudieron en su auxilio los mandatarios de las provincias pequeñas –Formosa, Salta, San Luis, Mendoza, Misiones y La Rioja– comandados por Menem, quien estaba interesado en que Rodríguez Saá cumpliera los dos años al frente del gobierno pues eso le permitía volver a presentarse como candidato. Los gobernadores con aspiraciones presidenciales, en cambio, lo abandonaron –De la Sota, Ruckauf y Reutemann– (Ollier, 2008: 84).

Duhalde, por su parte, tampoco pudo convertirse en el líder indiscutido del Peronismo, pero tuvo mejor suerte en el sentido que logró entablar alianzas circunstanciales con otros líderes del Peronismo que le permitieron gobernar, al menos hasta convocar a elecciones. La designación de Roberto Lavagna como nuevo ministro de economía, de nexos fluidos con el sindicalismo peronista, le permitió sellar una coalición con los caciques provinciales, responsabilizando al sector financiero de la crisis y minimizando el impacto del déficit fiscal en ella. Además, la prioridad de su nuevo ministro no se centró en disminuir la deuda provincial, con lo cual los recortes menores al gasto público se convirtieron en otra buena noticia (Ollier, 2008: 85) para Duhalde en el sentido que le evitó posibles peleas con los gobernadores peronistas.

Ninguno de los dos tuvo delegación de atribuciones. Sin embargo, Duhalde aprovechó bastante la herramienta del decreto de necesidad y urgencia. En poco menos de un año y medio que estuvo como presidente firmó 158 DNUs sin encontrar oposición del Congreso.

Rodríguez Saá no tuvo mayoría en ninguna de las cámaras legislativas. Si bien era peronista y el Peronismo era mayoría en el Senado, el proceso de fragmentación interna en el cual éste se hallaba inmerso hizo que no pudiera contar como propios a todos los senadores peronistas. El caso de Duhalde es diferente. Ser el líder del Peronismo bonaerense y haber llegado con el apoyo de una coalición amplia, que incluyó a sectores de la UCR y el FREPASO, le permitió tener la primera minoría en Diputados merced al mantenimiento de esa coalición bonaerense (Ollier, 2008: 84 y 85). También contribuyó el uso que hizo del armado del gabinete. Al incluir radicales como ministros, logró a cambio el apoyo del bloque radical en el Congreso. En este sentido, Duhalde no tuvo problemas con este poder a la hora de sancionar leyes.

Rodríguez Saá no tuvo el control de la calle ni tampoco el apoyo de otros actores. Por el contrario, su paso por el gobierno estuvo marcado por cacerolazos y manifestaciones vecinales que se sucedían reclamando la devolución de los depósitos confiscados por el Corralito o protestando por la dureza de la represión policial (Saborido y De Privitellio, 2006: 164). Rodríguez Saá apuntó a apaciguar la protesta social abriendo el diálogo a los sectores más movilizados: las Madres de Plaza de Mayo, los piqueteros y los sindicalistas combativos representados por Hugo Moyano, el jefe de la CGT rebelde (Ollier, 2008: 84). Sin embargo, no tuvo éxito. Los movimientos y los recursos que utilizó para calmar la protesta social no surtieron efecto al punto tal que frente a nuevo cacerolazo frente a la residencia presidencial en Chapadmalal decidió dar un paso al costado.

Duhalde tuvo más suerte. En primer lugar, fue importante (y acertado de su parte) el lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar destinado a satisfacer las necesidades más elementales de los sectores indigentes y pobres. Un segundo movimiento respondió a la demanda ciudadana proveniente de las capas medias: impulsar el ajuste de la política. En este sentido, se sancionó la Ley N° 25.611 que estableció que los partidos políticos debían dirimir el mismo día y en elecciones internas abiertas las candidaturas presidenciales. Al mismo tiempo, dio mayor visibilidad a la mesa del diálogo social que incluía la Iglesia, prometió impedir la extradición de militares juzgados por violación a los derechos humanos y evitar recortes profundos a su presupuesto, y tuvo gestos hacia los sectores en rebelión. Luego de una masiva marcha, por ejemplo, declaró que si no fuera presidente sería piquetero y convocó en la Casa Rosada a dos

jefes de este movimiento, D'Elía y Alderete, y a dirigentes sindicales agrupados en la contestataria Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) (Ollier, 2008: 86).

Con todo, nunca tuvo el control de la calle. Prueba de ello fue el asesinato de dos militantes piqueteros en manos de las fuerzas policiales durante una movilización cerca de la estación Avellaneda, lo que le llevó a adelantar el cronograma electivo tal como demandaban los gobernadores peronistas (Ollier, 2008: 86). La tensión social acumulada por el denominado Corralón y la economía que no lograba arrancar alcanzó su punto máximo a fines de junio de 2002 cuando un operativo policial terminó con la muerte de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán. Las reacciones que generó la represión condujeron al Duhalde a adelantar la elección presidencial para el 30 de marzo de 2003 y ese episodio dio por tierra con cualquier ilusión suya de presentarse para la reelección (Saborido y De Privitellio, 2006: 166).

Rodríguez Saá no tuvo a su favor a la opinión pública porque asumió en el momento de mayor rechazo hacia la clase política. Duhalde también asumió cuando aún resonaban las cacerolas del “Que se vayan todos” y florecían las asambleas barriales. Sin embargo, terminó su gobierno con una buena imagen frente a la opinión pública. No solo apeló al consenso para implementar cada medida de gobierno, sino que con la llegada de Lavagna al Ministerio de Economía pudo lograr que la economía argentina volviera a crecer, luego de haber tocado fondo con la devaluación de enero de 2002, lo que se tradujo en buenos porcentajes de imagen positiva.

En síntesis, los gobiernos de Rodríguez Saá y de Duhalde fueron presidencias de carácter transitorio, surgidas del ámbito legislativo, y las presidencias de esta naturaleza al carecer de la legitimidad directa que otorga el voto popular tienen una debilidad congénita que las vuelve vulnerables ante cualquier crisis (política, social o económica). Del mismo modo, ambos presidentes fueron víctimas de una interna peronista no resuelta, lo que les impidió gobernar por todo el período por el cual habían sido designados. Ambos presidentes debieron enfrentar situaciones de partido dividido en el sentido que lo que se conoce como facciosidad del oficialismo, esto es, la presencia de facciones en partidos políticos fragmentados que no reconocen ni a un líder nacional ni reglas comunes y que priorizan la facción por encima de lo colectivo, dejando como resultado el surgimiento de varios líderes que confrontan entre sí y también con el presidente (Ollier, 2006b), socavó sus bases de sustento y precipitaron sus salidas.

En el caso de Rodríguez Saá, un presidente sin liderazgo que duró apenas una semana en el gobierno y no pudo cumplir con los objetivos para los cuales había sido designado, la oposición política anidó dentro de su propio partido político, pues en él se localizaban quienes buscaban sucederlo y terminaron desestabilizándolo. En cuanto quiso mantenerse en el poder e incumplir con lo pactado junto a otros referentes peronistas, el Peronismo le dio la espalda y cayó. Duhalde, por su parte, por momentos logró neutralizar ese obstáculo, al ser el artífice de una coalición más amplia que incluyó a sectores de la oposición y al propio Peronismo. Él tuvo una cuota de liderazgo con lo cual logró estar más tiempo en el poder, pero que a la larga se mostró insuficiente para ponerle un freno a la fragmentación interna del Peronismo. Dentro del Peronismo residió la principal amenaza a su estabilidad lo que terminó impidiendo que pudiera llegar a diciembre de 2003 como originalmente estaba previsto (Ollier, 2008). La Masacre de Avellaneda, fruto de esa lucha despiadada, lo llevó a adelantar la elección presidencial y el traspaso del mando para mayo de ese año. La diferencia entre Rodríguez Saá y Duhalde está en que a este último una cuota de poder le quedó para al menos convocar a elecciones y entregarle el mando a su sucesor.

### *La llegada de Kirchner y la vuelta a la normalidad*

A su llegada al poder, Kirchner contó con recursos objetivos escasos, pero que se incrementaron en función de la forma en que los utilizó sumados a los nuevos que supo generar. A pesar del pobre caudal de votos –22,24%–, su ajustada victoria puso fin a la lucha sucesoria dentro del Peronismo. La situación instauraba una ventaja para él, dada la imbricación entre presidente de la Nación y jefe partidario propia del Peronismo, pero encerraba algunos peligros dado que carecía

de la doble legitimidad de origen que obtuvo Menem en 1989 (en la competencia intrapartidaria y en la elección nacional), debía su triunfo a Duhalde y los recursos institucionales peronistas –la mayoría de las gobernaciones y la primera minoría en ambas cámaras del Congreso– amenazaban con dejarlo prisionero del ex presidente (Ollier, 2008: 87).

En este sentido, Kirchner comenzó su gobierno no siendo jefe del Peronismo ni tampoco siendo siquiera un líder importante dentro de este movimiento. Lo que es peor, llegó desde una provincia periférica para la política nacional y siendo el delfín político de Duhalde, líder del poderoso Peronismo bonaerense. Sin embargo, ni bien asumió como presidente se propuso la difícil tarea de convertirse en el nuevo líder del movimiento peronista y en dos años lo logró. El primer paso lo dio en las elecciones legislativa y a gobernador en varias provincias entre junio y noviembre de 2003. La recuperación de la economía junto a su buena imagen frente a la opinión pública y su habilidad para concentrar poder lo llevó a capitalizar en beneficio propio las diversas victorias provinciales del Peronismo, sobre todo la reelección de Felipe Solá como gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Eso le permitió barrer con lo que aún quedaba del liderazgo de Menem. Y el segundo paso, en la elección legislativa de 2005. Sabiendo que el Peronismo tiende a disciplinarse tras su líder, Kirchner vio en ella la oportunidad para vencer a Duhalde, quien era el único líder importante peronista que podía hacerle sombra y amenazaba con acotar su acumulación personal de poder. Lo logró a través de la victoria de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, como candidata a senadora por la Provincia de Buenos Aires por encima de la esposa de Duhalde, Hilda González (Ollier, 2008: 88), pero también ganándose el apoyo de los gobernadores peronistas con promesas de obras públicas.

Kirchner, por otra parte, contó con delegaciones de atribuciones por parte del Congreso y el dominio del mismo, especialmente luego de 2005. Eso le permitió gobernar sin sobresaltos, lograr estabilidad y llegar al final de su mandato en tiempo y forma. De todos modos, al igual que Menem recurrió con frecuencia a los DNUs. En efecto, firmó en total 270 DNUs en cuatro años y medio de gestión, teniendo el promedio de decretos por año más alto desde el retorno de la democracia (60). Ninguno de ellos fue rechazado por el Congreso. El motivo fue el mismo: evitar posibles rebeliones dentro del bloque oficialista.

Asimismo, contó con el apoyo de organizaciones sociales, movimientos de piqueteros y organismos de derechos humanos. Sin embargo, la sostenida recuperación de la economía le otorgó otro recurso históricamente en manos del Peronismo: el grueso del sindicalismo y de los gobernadores. Hacia mediados de 2004 su gobierno promovió la unificación de la dividida CGT, que se encontraba en mejores condiciones de contener la protesta que los piqueteros, aunque un sector de los últimos también había sido cooptado (ocupando cargos públicos y a través de los planes sociales) (Ollier, 2005: 23 y 24). Y para la elección legislativa de 2005 en un típico movimiento de toma y daca, Kirchner acordó con la mayoría de los gobernadores peronistas y dirigentes radicales del interior del país para que dirigentes de su confianza integrasen las listas de diputados nacionales a cambio de anuncios de obras públicas en sus distritos. De este modo, una importante fuente de poder, los gobernadores, pasaron a constituir un recurso objetivo de Kirchner (Ollier, 2005: 17 y 18; Ollier, 2008: 88).

Sin embargo, Kirchner generó el mejor recurso subjetivo capaz de autonomizarlo de los posibles condicionantes peronistas: al igual que Menem apeló a la bendición de la opinión pública para lograr la legitimidad que le negaron las urnas. Sus movimientos a favor de los derechos humanos, la renovación de la Corte Suprema, su confrontación discursiva con la vieja corporación política, su intento de conformar una coalición que incluyera a dirigentes políticos no peronistas, las exitosas negociaciones con el FMI llevadas adelante, y su esfuerzo por ubicar a su gobierno en el espectro de centro izquierda (señalando como su gran adversario a la década del '90 encabezada por Menem) constituyeron recursos subjetivos que, sumados a la marcha favorable de la economía, le permitieron convertirse en poco tiempo en un presidente popular (Ollier, 2008: 87). Kirchner sí tuvo una buena imagen frente a la opinión pública. Sus índices de



popularidad se mantuvieron altos, lo que le permitió entre otras cosas que su esposa fuese electa presidente en 2007.

En síntesis, Kirchner fue un presidente portador de un liderazgo que le permitió hacer un uso muy inteligente de los recursos que tuvo o supo crear, lo que le permitió remontar una situación inicial muy desventajosa. Habiendo llegado al poder con menos de la mitad de votos que De la Rúa, concluyó su mandato como un presidente fuerte. El uso que hizo de sus recursos de poder le trajo estabilidad y gobernabilidad, si bien es cierto que lo peor de la crisis económica ya había pasado. Como bien indica Ollier (2008: 89), al ejercer fluidamente el poder concentrado propio de las democracias presidencialistas de baja institucionalización, Kirchner resultó ser un presidente fuerte y exitoso.

### **Construcción de poder y estabilidad**

La construcción de poder a través del uso adecuado de los recursos propios del cargo presidencial es clave para que la estabilidad de un gobierno sea posible en las democracias presidencialistas de baja institucionalización y la Argentina, en función de las características de su democracia, no escapa a esta regla.

Como se pudo ver en los párrafos anteriores, frente a situaciones políticas y socioeconómicas similares, esto es, de crisis económicas y vulnerabilidad política, hubo presidentes que lograron mantenerse en el poder. Me refiero específicamente a Menem y Kirchner que iniciaron sus gobiernos con graves problemas económicos y sociales y pese a ello no debieron irse antes de tiempo. El primero llegó al poder con un importante caudal de votos –47,49%–, pero tardó casi dos años en encontrarle una vuelta a la crisis que se había llevado puesto al gobierno de Alfonsín, debiendo afrontar en el medio un pico hiperinflacionario y una revuelta militar, justo cuando el electorado le estaba perdiendo la paciencia y ya empezaba a dudarse que pudiera llegar al final de su mandato. Y el segundo si bien asumió en un contexto de franca recuperación de la economía –lo peor de la salida de la Convertibilidad había quedado atrás en el sentido que la recesión ya había terminado y el PBI registraba una suba de ocho meses consecutivos para mayo de 2003–, cargó durante los primeros dos años y medio de mandato con la debilidad de haber accedido al poder con solo el 22,24% de los votos y salido segundo en la primera vuelta electoral (en contraste con De la Rúa que ganó la elección presidencial con el 48,37% de los votos), en un contexto signado, entre otras cosas, por todavía altos índices de desempleo, pobreza e indigencia y una deuda pública aún en *default*, que constituía una amenaza importante y que limitaba el uso de recursos. La gran pregunta entonces es ¿por qué estos dos presidentes no cayeron?

Ambos líderes supieron en poco tiempo revertir esa situación inicial sumamente compleja y desventajosa, para transformarla luego en crecimiento de la economía y de los indicadores sociales que les permitieron mantenerse en el poder. En un caso, reformando la Constitución para acceder a un segundo mandato consecutivo. Y en el otro, “colocando” a su esposa en el sillón de Rivadavia. A diferencia de Alfonsín, De la Rúa, Rodríguez Saá y Duhalde, Menem y Kirchner pudieron revertir el panorama sombrío que marcó los primeros años de sus presidencias. No sucumbieron frente a él porque supieron utilizar a su favor ese plus de recursos de poder que otorga formar parte de un movimiento como es el Peronismo que, a diferencia de la UCR, tiene el control de dos herramientas fundamentales para gobernar la Argentina –el Senado–, gracias a la estrategia electoral desplegada y al sistema electoral vigente, y la calle, gracias a la inmensa red de gobernadores, intendentes, legisladores y dirigentes barriales –punteros– que lo conforman. Los segundos fueron exitosos en encontrarle una solución al problema de larga data no resuelto<sup>4</sup> con el que se toparon en el camino, pudiendo así concluir sus mandatos en tiempo y

---

<sup>4</sup> Con esta categoría de análisis hago referencia a aquellos problemas para los cuales no existe una respuesta adecuada que satisfaga a la sociedad civil o a la *élite* dirigente (Kvaternik, 1987: 20). Esta insatisfacción se debe a una falta total de equilibrio entre las necesidades de la sociedad civil y sus recursos, como bien afirma Linz (1987: 94 y 95), o a la insuficiencia de medios existentes, que puede ser el resultado de recursos materiales u organizacionales inadecuados, de la carencia de conocimientos acerca de cómo usarlos de manera eficiente o de la incapacidad de usar medios que son conocidos debido a la incompatibilidad de tales medios

forma. Los primeros, en cambio, fracasaron. ¿Por qué? ¿Qué tuvieron o hicieron Menem y Kirchner a diferencia de los anteriores presidentes que la misma crisis económica –crisis terminal del Estado de Bienestar/crisis terminal de la Convertibilidad– pudieron sortearla con éxito y mantenerse en el poder?

Menem y Kirchner supieron construir poder. Es decir, hicieron un uso exitoso de los recursos que tuvieron a su disposición y se las ingeniaron para generar nuevos. Los presidentes que cayeron, en cambio, no supieron construir poder, lo que les impidió tanto mantenerse en funciones como sortear los típicos desafíos que aparecen cuando se accede a él, como por ejemplo una crisis económica. Presentaron falencias a la hora de emprender esta compleja tarea (si bien es cierto también que, al menos para los presidentes no peronistas, el andamiaje institucional vigente en la Argentina<sup>5</sup> les dificulta bastante la tarea de construir poder). ¿Por qué no supieron construir poder? Entre otras cosas porque dejaron que sus gobiernos se corroyeran por peleas internas que les privaron de la solidez necesaria para conducir los destinos de un país, porque prefirieron tomar decisiones junto a su círculo más íntimo aislándose del resto, porque no controlaron la calle o porque no tuvieron la habilidad necesaria para neutralizar una oposición no colaborativa o sortear aquellos obstáculos institucionales que le dificultaron la tarea de construir poder y gobernar. Esto en términos generales. Ahora veamos cada caso en particular pues hay factores presentes en unas caídas y ausentes en otras.

Los cuatro presidentes que cayeron no tuvieron el control del Senado ni tampoco el de la calle. Ninguno de ellos contó con el manejo de herramientas sin las cuales se vuelve imposible sortear una crisis económica y menos aún gobernar con un mínimo de estabilidad un país como la Argentina en donde los diversos actores eligen canalizar sus demandas por fuera de los canales institucionales. En este sentido, el Senado es una cámara estratégica porque contar con la mayoría de bancas en él permite el control de este engranaje institucional sin el cual no es posible aprobar leyes fundamentales para poder gobernar con un mínimo de efectividad<sup>6</sup>. Y en los momentos más graves de la crisis socioeconómica que debieron atravesar perdieron el control de la calle y no lograron recuperarlo, lo que terminó siendo fatal para sus aspiraciones permanecer en el poder.

Alfonsín y De la Rúa no lo controlaron dada su procedencia radical en el sentido que desde el retorno de la democracia a la UCR prácticamente se le hace imposible tener mayoría propia en el Senado por la distribución geográfica de su electorado y el mecanismo para elegir senadores. Hasta 2001 esto se debió a que los senadores eran designados por las legislaturas provinciales y éstas en las provincias pequeñas con gobernadores peronistas estaban dominadas por el

---

con otros objetivos que tienen prioridad sobre el problema de larga data no resuelto y cuya violación podría crear problemas más irresueltos aún, según indica Kvaternik (1987: 20). Por lo general estos problemas son complejos de resolver en el sentido que son heredados del pasado y pueden resultar no manejables en el corto plazo (Linz, 1987: 95).

<sup>5</sup>¿A qué me refiero con la afirmación de que el andamiaje institucional vigente dificulta bastante la tarea de construir poder? A que el sistema electoral en funcionamiento tanto para la elección de diputados como de senadores, esto es, el conjunto de reglas que al distribuir bancas entre partidos políticos define la conformación del Poder Legislativo (que en toda democracia es el filtro por el que debe pasar inevitablemente toda medida de gobierno), tiene un marcado sesgo partidario y mayoritario<sup>5</sup> que no solo facilita el surgimiento de gobiernos divididos<sup>5</sup> y, de esa forma, da pie al bloqueo legislativo en el Congreso, sino que además afecta el capital político y los recursos institucionales del presidente –dos elementos fundamentales para construir poder– cuando llega al gobierno uno de los partidos que es víctima de ese sesgo (Calvo *et al.*, 2008: 65 y 77). Al menos para Diputados, el sistema electoral da lugar a una distribución de bancas que en cada elección no refleja fielmente las nuevas preferencias del electorado y beneficia así al principal partido opositor en perjuicio del partido de gobierno (al otorgarle más bancas al primero y menos bancas al segundo de las debidas), impidiendo que este último cuente con mayoría propia en esta cámara del Poder Legislativo. Por ejemplo, desde 1983 ha mostrado ser altamente proclive a él, el cual se intensificó en los períodos 1985-1989 y 1997-2001 (Calvo *et al.*, 2008: 65) coincidiendo prácticamente con los años en que la UCR fue gobierno y de mayor gravedad de las crisis económicas. De este modo, el andamiaje institucional coloca obstáculos en el camino de hacerse del manejo de determinados instrumentos vitales para la gobernabilidad en este país.

<sup>6</sup> En efecto, los intentos de Alfonsín por democratizar al mundo sindical a través de la Ley Mucci o de oxigenar las alicaídas arcas del Estado por medio de un plan de privatizaciones fracasaron en el Senado. Lo mismo le sucedió a De la Rúa cuando su intento de reducir el déficit fiscal por medio de un decreto de necesidad y urgencia quedó trunco en junio de 2000 al ser éste rechazado por el Senado a instancias del bloque peronista. Esto demuestra que el apoyo partidario en el Poder Legislativo es crítico para la eficacia de los presidentes en la realización de sus agendas (Carey, 2006: 136).

Peronismo que tenía mayoría en esas legislaturas y esas mayorías respondían al gobernador<sup>7</sup>. Bajo aquel sistema de elección de senadores, el control de la provincia permitía que un 100% de los cargos se los llevara quien controlase la legislatura provincial, lo que redundaba en un Senado extremadamente mayoritario y peronista (Calvo *et al.*, 2008: 104). Y luego de 2001, a que la elección directa de senadores y la adición de una tercera banca por provincia –pensada para la minoría no peronista– no modificó la composición del Senado, sino que por el contrario la profundizó más en función que las mismas instituciones electorales que garantizan bajos niveles de competencia efectiva y una alta tasa de reelección para los gobernadores peronistas, son las que estructuran la competencia que tiene a su cargo la elección de representantes para el Senado (Calvo *et al.*, 2008: 101).

Y Rodríguez Saá y Duhalde como consecuencia del proceso de fragmentación interna en el que estaba inmerso el Peronismo luego de la salida de Menem del gobierno. Durante sus presidencias interinas el bloque peronista en el Senado no respondió a un único líder sino que cada senador respondía al gobernador de su provincia que a su vez disputaba tanto con Rodríguez Saá como con Duhalde el liderazgo de todo el movimiento.

Alfonsín y De la Rúa no contaron con el apoyo de sectores corporativos de la política argentina y su partido manejó pocas gobernaciones e intendencias importantes. En función de su procedencia radical presentaron una escasa penetración en aquellos sectores corporativos tradicionales que en base a su poder tienen la capacidad de paralizar al país –empresarios y sindicatos– y que permiten tener el control de la calle. Asimismo, tampoco tuvieron el control de la mayoría de las gobernaciones provinciales y las intendencias municipales, especialmente de aquellas que conforman el Gran Buenos Aires. Que la mayoría de los gobernadores y los intendentes pertenezcan al partido de gobierno asegura la gobernabilidad y favorece la permanencia en el poder puesto que con sus redes esparcidas por las zonas más conflictivas ayudan a contener en momentos de zozobra económica a la población de bajos recursos (que suele ser utilizada políticamente para generar disturbios) y, de este modo, mantener el orden público y la gobernabilidad.

Y Rodríguez Saá y Duhalde, por su parte, fueron presidentes de origen legislativo y que además no lograron constituirse en líderes de todo el movimiento peronista. Los gobiernos de estos presidentes tuvieron un carácter transitorio y surgieron del ámbito legislativo. El problema con esta clase de gobiernos es que al carecer de la legitimidad directa que otorga el voto popular, tienen una debilidad congénita que los vuelve muy vulnerables ante cualquier crisis (política, social o económica), más aun en las democracias presidencialistas de baja institucionalización que, como ya señalé, le dan demasiada centralidad a la figura del presidente y concentración de poder en sus manos.

Pero lo que más los perjudicó fue la división en la que estaba sumido el Peronismo luego la salida de Menem del gobierno. En este sentido, tanto Rodríguez Saá como Duhalde fueron víctimas de las internas peronistas no resueltas. Ollier (2006b, 2008 y 2011) explica muy bien la incidencia de este factor. Ella considera que la principal respuesta a la actitud confrontativa y obstruccionista que ambos presidentes sufrieron del propio Peronismo en el medio de una severa crisis económica (como le pasó a De la Rúa), podemos encontrarla en la propia fragmentación que experimentó dicho movimiento frente a una carrera sucesoria anticipada dado el fin del reinado menemista. Es decir, como la llegada al poder de De la Rúa significó el fin del reinado de Menem al frente del Peronismo, comenzó una disputa interna entre sus principales dirigentes por convertirse en su nuevo jefe (Ollier, 2008: 81 y 83 y 2011: 11), pues ello les garantizaba una posición de privilegio para la próxima elección presidencial, y esa disputa hizo que les retacearan apoyo a las decisiones más sensibiles que los presidentes en cuestión tomaron.

Rodríguez Saá en cuanto quiso mantenerse en el poder e incumplir con lo pactado junto a otros referentes peronistas, el Peronismo le dio la espalda y cayó. ¿Qué sucedió con Duhalde? Él

---

<sup>7</sup> En muchas provincias, los gobernadores tienen el manejo total de la política dentro de sus territorios y eso les posibilita controlar a las legislaturas.

logró estar más tiempo en el poder, pero debió adelantar la elección presidencial y el traspaso del mando como consecuencia de las luchas internas del Peronismo. La ya mencionada Masacre de Avellaneda, fruto de esa lucha despiadada, lo llevó a adelantar la entrega del poder para mayo de 2003. Ambos presidentes debieron enfrentar situaciones de partido dividido en el sentido que lo que se conoce como facciosidad del oficialismo, esto es, la presencia de facciones en partidos políticos fragmentados que no reconocen ni a un líder nacional ni reglas comunes y que priorizan la facción por encima de lo colectivo, dejando como resultado el surgimiento de varios líderes que confrontan entre sí y también con el presidente (Ollier, 2006b), socavó sus bases de sustento y precipitaron sus salidas. Esto quiere decir que, a diferencia de Alfonsín y De la Rúa, durante los gobiernos de Rodríguez Saá y Duhalde la oposición política anidó dentro del propio partido de gobierno, pues en él se localizaban los dirigentes que buscaban sucederlos. Duhalde por momentos logró neutralizar ese obstáculo, al ser el artífice de una coalición más amplia que incluyó a sectores de la oposición y al propio Peronismo, pero a la larga ese obstáculo terminó imponiéndose. Dentro del Peronismo, en definitiva, residió la principal amenaza a la estabilidad de ambos presidentes lo que terminó impidiendo que pudiera llegar a convocar elecciones, en un caso, y a entregar el mando en diciembre de 2003, en el otro, como originalmente estaba previsto (Ollier, 2008).

### **Consideraciones finales**

En esta ponencia, se hizo un recorrido en clave comparativa por los seis gobiernos que se han sucedido desde 1983 y que debieron afrontar profundas crisis económicas –Alfonsín (1983-1989), Menem (1989-1995), De la Rúa (1999-2001), Rodríguez Saá (2001), Duhalde (2002-2003) y Kirchner (2003-2007)–, con el objetivo de encontrarles una respuesta a las dos grandes preguntas formuladas en la Introducción: ¿por qué desde 1983 ha habido salidas anticipadas de presidentes aun con la democracia fuera de discusión y qué tan cierta es esa creencia según la cual solo se puede gobernar con éxito la Argentina bajo el mando del Peronismo? A tal efecto se hizo hincapié en los recursos de poder que estos presidentes tuvieron a su disposición o que supieron generar, pero principalmente en el modo en que los utilizaron a lo largo de sus presidencias, lo que permitió determinar porqué en un mismo contexto de crisis económica unos cayeron y otros siguieron en pie.

Ahora bien, del análisis efectuado se pueden extraer varias conclusiones, las cuales no solo responden a las preguntas planteadas, sino que van más allá de ellas. En primer lugar, puedo afirmar que la hipótesis de esta ponencia queda corroborada a la luz de las evidencias mostradas. El análisis caso por caso demuestra, por un lado, que la permanencia en el cargo de un presidente (y la finalización de su mandato en los tiempos establecidos por la Constitución argentina) no está dada por la pertenencia a un determinado partido político como comúnmente se cree, sino por el control efectivo de ciertos recursos de poder vitales para su estabilidad. Y por otro lado, como consecuencia de lo anterior, que no es tan cierto que solo el Peronismo puede gobernar la Argentina. Con ser miembro de este movimiento no alcanza para garantizar gobernabilidad.

En segundo lugar, este trabajo no solo me permitió determinar porqué frente a una misma crisis, unos presidentes cayeron y otros no, o formular una hipótesis sobre el motivo de la inestabilidad política en la democracia argentina de la tercera ola, sino también encontrar similitudes y diferencias, continuidades y rupturas, entre cada una de las experiencias de gobierno que se sucedieron entre 1983 y 2007. Por ejemplo, y siguiendo a Ollier (2008: 99), que los cuatro presidentes que cayeron tuvieron un elemento en común: el no acompañamiento de la centralización de poder que caracteriza a la democracia argentina por un ejercicio exitoso del mismo. Pero lo más interesante del análisis efectuado es que me permitió encontrar similitudes en dos presidentes que a simple vista parecen totalmente diferentes: Menem y Kirchner. Ambos presidentes se presentaron e inscribieron en dos universos teóricos y políticos muy diferentes, y proviniendo del mismo partido político, implementaron medidas de gobierno diametralmente

opuestas. Sin embargo, durante el ejercicio de sus gobiernos tuvieron elementos comunes en su forma de gobernar y en la utilización de los recursos de poder.

Y en tercer lugar que en función de las experiencias truncas de Rodríguez Saá y Duhalde me queda decir que la creencia muy instalada acerca de que solo el Peronismo puede asegurar la gobernabilidad tiene más de mito que de realidad. Menem y Kirchner fueron líderes del Peronismo en su conjunto estando en funciones, mientras que Rodríguez Saá y Duhalde fueron líderes de una de las tantas facciones de un Peronismo dividido. Y ahí reside una de las claves de porqué unos se mantuvieron en el poder y otros vieron con impotencia cómo se les escurría de las manos, con lo cual en función de esta variable –ser o no el líder del Peronismo– puedo afirmar dos cosas en relación a la creencia popular aludida en estas líneas: que no es cierto que solo los peronistas pueden gobernar ni tampoco que la inestabilidad política sea algo que afecte exclusivamente a la UCR.

Por un lado, esta inestabilidad es un déficit de desempeño de la UCR en el gobierno, pero también afecta al Peronismo y los gobiernos inconclusos de Rodríguez Saá y Duhalde son la mejor prueba de ello. En este sentido, si hay varios analistas como Murillo (2002) y Russo (2003) que advierten que las dos situaciones de inestabilidad política ocurridas en la Argentina desde la vuelta de la democracia se dieron bajo gobiernos de signo radical –Alfonsín y De la Rúa–, es porque no prestan suficiente atención a los casos mencionados. El patrón de inestabilidad también funciona bajo un gobierno peronista, como sucedió entre los años 2001 y 2003 (Ollier, 2004).

Y por el otro, hasta ahora solo los presidentes peronistas que además fueron líderes de todo el movimiento pueden gobernar sin sobresaltos y terminar sus mandatos, como Menem y Kirchner lograron. Caso contrario, se los terminan devorando las internas del Peronismo. La renuncia de Rodríguez Saá y el adelantamiento del cronograma electoral por parte de Duhalde son señales evidentes de que la pertenencia al Peronismo no garantiza por sí sola la estabilidad de un gobierno (Ollier, 2004) con lo cual se vuelve evidente que no todos los presidentes peronistas están en condiciones de garantizar la gobernabilidad y, en consecuencia, la estabilidad política. Lo que sí la garantiza es ser presidente de la Nación y al mismo tiempo jefe indiscutido del Peronismo. Desde ya que la presidencia de Mauricio Macri representa un lindo desafío para poner a prueba esta afirmación.

Ahora bien, lo que planteo aquí es una aproximación. En efecto, debe ser tomada como el puntapié inicial para construir una hipótesis sobre la inestabilidad política en la Argentina post-tercera ola que luego sea sometida a un trabajo de investigación más profundo para ser corroborada. Pero eso ya es otra historia.

## **Bibliografía**

- Carey, John (2006): “Presidencialismo versus parlamentarismo” en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 11, abril, pp. 121-161, Buenos Aires.
- Carey, John y Shugart, Matthew (1998): “Calling out the tanks or filling out the forms?” en Carey, John y Shugart, Matthew (editores): *Executive decree authority*, pp. 1-29, Cambridge University Press, Cambridge.
- Carrizo, Carla y Galván, Cecilia (2006): “Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006)” en *Revista Colección*, N° 17, pp. 35-113, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Cheibub, José Antonio (2007): “What makes presidential democracies fragile?” en Cheibub, José Antonio: *Presidentialism, parliamentarism and democracy*, pp. 136-164, Cambridge University Press, Nueva York.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2001): “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, N° 163, octubre-diciembre, pp. 373-393, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.

- Depino, Mercedes (2006): “Peronismo: mito y eterno retorno” en *Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, N° 64, septiembre, pp. 28 y 29, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Di Marco, Laura (2011): “Los fantasmas de la ingobernabilidad” en *La Nación*, 9 de enero, Buenos Aires.
- Fabbrini, Sergio (1999): *Il principe democratico. Le leadership nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma.
- Ferreira Rubio, Delia, y Goretti, Matteo (1998a): “When the president governs alone. The *decretazo* in Argentina 1989-93” en Carey, John y Shugart, Matthew (editores): *Executive decree authority*, pp. 33-61, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fraga, Rosendo (2014): “Mundo: la calle desafía al poder” en [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4258&Itemid=47](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4258&Itemid=47), 27 de febrero, Buenos Aires.
- Gelli, María Angélica (1992): “Implicancias jurídicas y políticas de la promulgación parcial de las leyes” en *La Ley*, vol. 1992-E, pp. 533-548, Buenos Aires.
- Kvaternik, Eugenio (1978): “Sobre partidos y democracia en la Argentina entre 1955-1966”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 18, N° 71, octubre-diciembre, pp. 409-431, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Laborda, Fernando (2010): “Chisporroteos sobre la esencia del Peronismo” en *La Nación*, 14 de junio, Buenos Aires.
- Linz, Juan (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid.
- Llanos, Mariana (1998): “El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 38, N° 151, octubre-diciembre, pp. 743-770, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (2014): “Bachelet vuelve, ¿CFK volverá?” en *Perfil*, 8 de marzo, Buenos Aires.
- Manin, Bernard (1992): “Metamorfosis de la representación” en Dos Santos, Mario (coordinador): *¿Qué queda de la representación política?*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Nueva Sociedad, Buenos Aires.
- Masi, Andrés (2011): *El liderazgo presidencial de Raúl Alfonsín: ascenso, auge y caída (1966-1989)*, tesis doctoral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Murillo, María Victoria (2002): “Tango de un desencanto anunciado” en *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, N° 2, verano, pp. 98-109, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
- Mustapic, Ana María (2000): “‘Oficialistas y diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, N° 156, enero-marzo, pp. 571-595, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Negretto, Gabriel (2002): “¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 42, N° 167, octubre-diciembre, pp. 377-404, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- O’Donnell, Guillermo (1994): “Delegative democracy” en *Journal of Democracy*, vol. 5, N° 1, enero, pp. 55-69, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Ollier, María Matilde (2004): “Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial” en *Estudios Sociales. Revista universitaria semestral*, año XIV, vol. 27, segundo semestre, pp. 39-70, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
  - (2005): “Liderazgo presidencial y jefatura partidaria: entre la confrontación y el pacto (2003-2005)” en *Temas y Debates. Revista universitaria de Ciencias Sociales*, año 9, N° 10, noviembre, pp. 7-34, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

- (2006b): “La inestabilidad presidencial en perspectiva comparada. Elementos para pensar la construcción de una hipótesis: Brasil (1992), Paraguay (1999), Argentina (2001)” en *Política y Gestión*, N° 9, pp. 137-173, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- (2008): “La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003)” en *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, N° 49, agosto, pp. 73-103, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Rehren, Alfredo (1992): “Liderazgo presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 14, N° 1 y 2, pp. 63-87, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Russo, Juan (1995): “Consolidación democrática y oposición en la Argentina. Una perspectiva comparada” en *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, N° 3, invierno, pp. 115-140, Buenos Aires.
  - (2003) “La alternancia imperfecta” en *Estudios Sociales. Revista universitaria semestral*, año XIII, vol. 25, segundo semestre, pp. 9-30, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Saborido, Jorge y De Privitellio, Luciano (2006): *De la Revolución Libertadora a Kirchner: medio siglo de historia argentina (1955-2005)*, Editorial Alternativas, Buenos Aires.
- Sidicaro, Ricardo (2002): *Los tres peronismos. Estado y poder económico, 1946-55/1973-76/1989-99*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Thibaut, Bernhard (1998): “El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada” en Nohlen, Dieter y Fernández Baeza, Mario (editores): *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, pp. 127-150, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.