

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEMOCRÁTICA
EN EL CALLEJÓN: LA INESTABILIDAD PRESIDENCIAL
EN ARGENTINA (1999-2003)

*Democratic institutionalization at a dead end: presidential instability
in Argentina (1999-2003)*

María Matilde OLLIER
Universidad Nacional de San Martín
✉ maria.ollier@unsam.edu.ar

BIBLID [1130-2887 (2008) 49, 73-103]
Fecha de recepción: noviembre del 2007
Fecha de aceptación y versión final: abril del 2008

RESUMEN: El artículo explora la inestabilidad presidencial desde la mirada de la estabilidad o no del presidente y no, como se presenta en la literatura clásica, desde la estabilidad del presidencialismo en sí mismo. El análisis toma como eje la combinación de baja institucionalización democrática y debilidad del liderazgo del presidente; lo que generaría incentivos para fortalecer a una oposición que influye en la caída del presidente. El estudio destaca la relevancia de la fragilidad del liderazgo presidencial centralizado en democracias de débil institucionalidad como variable explicativa de las caídas presidenciales en América Latina y, específicamente, en Argentina.

Palabras clave: inestabilidad presidencial, institucionalización democrática, democracia delegativa, liderazgo presidencial, Argentina.

ABSTRACT: This article explores presidential instability from the point of view of president's instability –while the classical literature focuses on the instability of presidentialism in itself. The analysis is built on the combination of low democratic institutionalization and weakness of the president's leadership, which would give an incentive to enforcing an opposition that has influence on the president's fall. The article stresses the importance of presidential leadership's fragility in low-institutionalization democracies as a variable that can explain presidential falls in Latin America– and specifically in Argentina.

Key words: presidential instability, democratic institutionalization, delegative democracy, presidential leadership, Argentina.

I. INTRODUCCIÓN

Los avatares de la transición/consolidación democrática han obligado a los analistas, una y otra vez, a incorporar nuevos temas al debate académico y ensayar novedosas miradas respecto de ellos. Entre aquellos sucesos se registra un inédito y reiterado fenómeno que ha reemplazado a los antiguos quiebres de régimen en varias democracias de América Latina (para citar algunos casos: Brasil, 1992; Venezuela, 1993; Paraguay, 1999; Argentina, 2001; Bolivia, 2003 y 2005). El mismo se halla signado por las salidas anticipadas del primer mandatario (con o sin juicio político) y se denomina aquí «inestabilidad presidencial» (Ollier, 2004: 40). La expresión cumple el doble objetivo de ubicar la inestabilidad en el presidente, evitando colocarla en el presidencialismo *per se*, y de distinguir estos episodios de las pasadas rupturas democráticas, denominadas de inestabilidad política, pues aludían al cambio de régimen. La urgencia de indagar el tema radica en que lejos de ser una situación excepcional, las caídas presidenciales dan cuenta de la dinámica política de las democracias de baja institucionalización. De ahí que para el caso bajo estudio se apele al concepto de democracia delegativa (DD) acuñado por O'Donnell (1995: 56), cuyo rasgo saliente lo constituye la excesiva relevancia presidencial. Baja institucionalidad y preeminencia del jefe de Estado conforman, desde mi perspectiva, dos caras de la misma moneda necesarias para explicar la inestabilidad presidencial.

En este marco, el artículo busca profundizar el análisis del caso argentino dando cuenta no sólo de la inestabilidad presidencial que bajo diversas formas se extendió desde finales de 2001 hasta mayo de 2003, sino de la posterior reestabilización. El conjunto del proceso permite corroborar la hipótesis formulada: cada vez que las democracias de baja institucionalización atraviesan contextos críticos, un presidente portador de un liderazgo débil, sin suficientes recursos objetivos y subjetivos para ejercer el poder concentrado propio de esas democracias, motoriza las condiciones que pueden acabar en su destitución cuando, ante una movilización social heterogénea contra él, la oposición, al encontrarse en condiciones de garantizar su sucesión, decide reemplazarlo. Así, el liderazgo presidencial débil deviene la causa motora, mientras dos tipos de oposiciones se convierten en las causas que promocionan la caída: política (causa decisoria) y social (causa demandante).

La primera sección del trabajo presenta la perspectiva teórica desde la cual analizar las tres causas que arman el mecanismo de la inestabilidad presidencial. La segunda explora empíricamente el caso argentino desde la caída de Fernando de la Rúa hasta el reequilibrio del régimen bajo Néstor Kirchner. Estudiar la reestabilización permite ver la desaparición de las causas que provocaron la inestabilidad presidencial. La tercera sección extiende la mirada hacia otros casos para sugerir regularidades que advierten la posibilidad de aplicar allí el diseño propuesto. Finalmente la conclusión reflexiona sobre las variaciones observables del mismo fenómeno, planteando el callejón al cual conduce el liderazgo presidencial centralizado en democracias de débil institucionalidad.

II. PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

Las tesis de Juan Linz (1990: 51-69) sobre la escasa compatibilidad entre el presidencialismo (como régimen de gobierno) y la democracia se convierten en un punto de referencia obligado de la discusión académica sobre el nuevo patrón de inestabilidad presidencial. Su profusión, sin embargo, reveló un efecto inesperado sobre aquellas tesis al corroborarlas y, simultáneamente, refutarlas. Las corroboró pues, aun dentro de los parámetros de la democracia, la inestabilidad persistió a través de las caídas presidenciales sin quiebre de régimen. Las refutó en tanto se trató únicamente de inestabilidad presidencial dentro del presidencialismo, con lo cual no quedaba cuestionado el esquema institucional como causante de la ruptura democrática.

Los análisis últimos sobre el presidencialismo dieron cuenta de una mayor complejidad. Los estudiosos desenfataron el amplio contraste entre este diseño y el parlamentario (Munck, 2004: 442)¹, incrementaron las razones a favor del presidencialismo (Lanzaro, 2003: 18-22), resaltaron los problemas de estabilidad del parlamentarismo (Cheibub, 2005: 8), refutaron el peso decisivo del sistema partidario en la estabilidad (Ollier, 2006: 144-162) y advirtieron sobre la futilidad de exaltar una antinomia ante un improbable cambio de diseño en la región (Valenzuela, 2004: 17)². En consecuencia, la inestabilidad presidencial no se deduce del presidencialismo *per se*, ni de un particular sistema partidario, ni de las capacidades formales, legislativas y/o partidarias, o informales del jefe de Estado³. Sin embargo, su presencia vuelve a tornar pertinente la indagación sobre el presidencialismo en relación con la institucionalización democrática.

Para dimensionar de manera más ajustada el impacto de las instituciones en la inestabilidad presidencial, atiendo a una lección que se desprende del texto de O'Donnell (1995: 62): a menor institucionalización de la democracia, mayor influencia del liderazgo presidencial en la dinámica política. Es decir, presto atención a la centralidad del jefe de Estado y a la delegación que otras instituciones realizan en él, y no la ciudadanía como habitualmente se ha hecho. El autor equipara consolidación con institucionalización, señalando (a excepción de Chile y Uruguay) la debilidad regional de la última. No obstante, advierte sobre la capacidad de la democracia de perdurar, tal como lo demuestra la inestabilidad presidencial reciente que no afectó la estabilidad del régimen.

1. H. SCHAMIS (2002), A. PÉREZ LIÑÁN (2003) y J. CAREY (2006) señalaron mecanismos parlamentarios para salir de las crisis presidenciales.

2. M. M. OLLIER (2006a: 223-233) sintetiza el debate presidencialismo *versus* parlamentarismo y las críticas y hallazgos subsiguientes.

3. La inestabilidad presidencial se dio: (1) bajo diversos sistemas partidarios («hegemónico»: Paraguay; «bipartidismo en declive»: Venezuela; «bipolar»: Argentina y «multipartidario»: Brasil y Bolivia; (2) bajo variadas capacidades legislativas del presidente –según la clasificación de S. MAINWARING y M. SHUGART (2002)–: Argentina (potencialmente dominante), Brasil (proactiva), Paraguay y Venezuela (potencialmente marginal) y Bolivia (reactiva); y (3) bajo desiguales poderes partidarios del presidente: fuertes (Cubas Grau, 56% de los escaños en Paraguay), relativamente importantes (De la Rúa) y muy débiles (Collor).

Por lo tanto, si la debilidad institucional implica que la rutinización de las reglas y de los procedimientos se produce de manera parcial, induce a error considerar a las instituciones *per se* como la variable independiente, pues numerosas reglas carecen de la potencia necesaria para restringir, de manera estricta, los parámetros de la disputa por el poder a las reglas. En consecuencia, el artículo estudia en profundidad un caso de inestabilidad presidencial incluyendo las instituciones desde una perspectiva empírica, alejada del tipo ideal propio de los manuales de Ciencia Política o de las democracias altamente institucionalizadas, es decir, incorporando a la agenda de discusión sobre este fenómeno el impacto del bajo grado de institucionalización de la política y sus actores. Por eso descifra el mecanismo de inestabilidad presidencial a partir de tres causas interrelacionadas que lo constituyen.

Pese a que la relevancia del liderazgo presidencial ha sido destacada en los análisis sobre el presidencialismo regional y sobre América Latina (Linz, 1990: 55, 60, 69; Samuels y Mainwaring, 2004: 86; Valenzuela, 2004: 11 y Hakim, 2003: 122) rara vez se procedió a sistematizar su estudio. O'Donnell (1995: 67) califica a los presidentes de las democracias delegativas como delegativos y una lectura del texto permite detectar siete rasgos (61-67) que evidencian su centralidad.

Estos mandatarios (1) monopolizan en el Ejecutivo, y dentro de él en su persona, las decisiones del gobierno. La concentración se refuerza por el rasgo individualista (2), que acompaña el sesgo mayoritario (asegurado a menudo por el *ballotage*), propio de su acceso a la presidencia: se elige al individuo que mejor pueda hacerse cargo del destino del país. El individualismo extremo en constituir el Poder Ejecutivo se combina con el organicismo del Leviatán: el presidente y sus seguidores de confianza constituyen el alfa y omega de la política. Por lo tanto (3) los otros poderes son ignorados. Como resultado (4) el presidente se aísla de las instituciones políticas y de los intereses organizados. La carencia de instituciones efectivas y autónomas (5) no sólo responsabiliza al presidente por el éxito o el fracaso del gobierno sino que (6) ratifica la herencia de alta personalización, a la cual contribuye la actual metamorfosis de la representación (Manin, 1992: 29-31). La ubicación del presidente en el lugar de garante máximo del gobierno se refuerza por la tradición caudillesca y autoritaria y por el pasado de gobiernos militares (Cheibub, 2005: 22). Finalmente estas democracias, a diferencia del autoritarismo, merced a la libertad de expresión, permiten escuchar voces críticas (7) que conducen a los presidentes a sufrir violentos avatares en su popularidad (de seres providenciales a maldecidos).

Partiendo de la definición de liderazgo acuñada por Fabbrini (1999: 10) y aplicada al caso del primer mandatario, resulta que el liderazgo presidencial constituye la actividad que entraña la forma de gobernar del presidente, la cual implica los vínculos que éste entabla con los partidos, con los otros poderes del Estado y con la sociedad entendida de modo amplio⁴. Esos nexos puestos en marcha a través de diversos mecanismos

4. Según S. FABBRINI (1999) el liderazgo es una actividad que supone una relación que se actúa para resolver determinado problema, o para promover un resultado decisional deseado, y que se desarrolla en un contexto y en un tiempo. G. COX y S. MORGENSTERN (2001) sistematizan cuatro estrategias presidenciales según la reacción de las legislaturas frente a sus iniciativas.

y circunstancias encierran, entre sus objetivos centrales, que el presidente resuelva determinados problemas, produzca resultados favorables –para la sociedad– en un contexto nacional y en el tiempo que dura su mandato⁵. Para sistematizar su estudio, el artículo repasa en los recursos objetivos y subjetivos que un presidente posee (o no) o es capaz de generar (o no). Los recursos objetivos se despliegan en el marco político-institucional en el cual se halla inmerso, esto es: el partido o coalición de gobierno, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa y los actores e instituciones sobre los que posee algún control (sindicatos, indígenas, Fuerzas Armadas, gobernadores). Los recursos subjetivos se definen a partir del uso que el presidente hace de los recursos objetivos y de su capacidad para generar nuevos.

Sin embargo, en tanto los recursos de un presidente se desenvuelven en un contexto socioeconómico signado por ciertos problemas que debe resolver, ellos se ven impactados positiva o negativamente por el mismo. Ese contexto se denomina aquí factor externo (a la dinámica política). O'Donnell (1995: 63) señala que las democracias delegativas con frecuencia sufren inflación alta, estancamiento económico, severas crisis financieras del Estado, enormes deudas públicas domésticas y extranjeras, creciente inequidad y agudo deterioro de las políticas sociales. Según el autor, cuando estas democracias atraviesan por alguna de las dificultades señaladas refuerzan la concentración de poder en manos del presidente. Ahora bien, ¿qué ocurre cuando el presidente carece de los recursos para ejercer ese poder? El artículo, al intentar dar una respuesta, traslada su atención ahora a la oposición política (causa decisoria).

La democracia presidencialista de baja institucionalización gira en torno a la confrontación presidente/oposición (en vez de oficialismo/oposición)⁶. Esta dinámica, que acaba convirtiendo a la última en causa decisoria de la inestabilidad presidencial, se observa en países que han transitado inestabilidad presidencial y cuyas configuraciones partidarias (Cavarozzi y Casullo, 2002: 12-15) se encuentran débilmente institucionalizadas. De su debilidad se desprenden dos hechos que deben incorporarse empíricamente al análisis. El primero lo constituyen las distintas fuentes del poder partidario: actores o instituciones (gobernadores, sindicalistas, militares, indígenas) que forman parte «de», responden «a» o influyen «en» los partidos, fortaleciendo o resintiéndolo al presidente o a la oposición, según los casos⁷. El segundo es la alta fragmentación inter o intrapartidaria, observada en la inestabilidad presidencial (Ollier, 2003: 173; Valenzuela, 2004: 12), que confiere mayor injerencia de estas fuentes en el desempeño partidario. Por lo tanto, dinámica presidente/oposición, fragmentación

5. Dados los rasgos de las democracias de baja institucionalidad, veremos que las relaciones del presidente con los distintos actores e instituciones se basan en la concentración de las decisiones en sus manos, ignorando los otros poderes del Estado, las variadas instituciones y los diferentes actores en juego. Consiguientemente el presidente se aísla, convirtiéndose en el único responsable por la solución, o no, de los problemas que afectan a la sociedad y quedando su popularidad sujeta a los vaivenes de la opinión pública.

6. Ya J. J. LINZ (1978: 23-38) había advertido sobre el rol de la oposición en los quiebres de régimen.

7. Se asemeja a la noción de organización patrocinadora de A. PANEBIANCO (1982: 180).

partidaria y diferentes fuentes de poder partidario en uno u otro lado de la confrontación obligan a prestar atención a la distribución de los recursos entre el primer mandatario y la oposición política para comprobar cómo de acuerdo a ella, ésta interviene en la destitución de aquél.

En cuanto a la causa demandante, Ollier (2006b: 143) y Pérez Liñán (2007: 124) destacan que la movilización social contra el presidente configura una variable que se observa en el nuevo patrón de inestabilidad política en la región. El último ha demostrado la heterogeneidad social (clase media y sectores populares) que caracteriza la movilización así como la baja popularidad presidencial que de manera irremediable se asocia a las destituciones. Con anterioridad, Ollier y Pérez Liñán (2003: 55) y Valenzuela (2004: 14) advirtieron que el aislamiento del jefe de Estado configura otro rasgo de las salidas anticipadas⁸. No obstante, si O'Donnell ve en el aislamiento un distintivo propio de las DD y los presidentes delegativos no necesariamente caen, el aislamiento no resulta un atributo particular del presidente en el momento de su renuncia sino que se complementa con su impopularidad. Sobre estos hallazgos, el artículo define la causa demandante como movilización social heterogénea contra el presidente (aislado e impopular). En algunas ocasiones ella sirve a la oposición para legitimar su decisión de destituirlo.

III. EL CASO ARGENTINO

La sección despliega el mecanismo de la inestabilidad presidencial argentina desde la combinación de las tres causas (motora, decisoria y demandante) que se desarrollan en un contexto donde la situación económica (factor externo) atraviesa una crisis recesiva. Luego estudia la transición que conduce a la reestabilización del régimen bajo dos presidentes peronistas, estableciendo cómo desaparece el mecanismo al modificarse las causas que lo configuran. Finalmente analiza el reequilibrio democrático bajo el presidente electo, Néstor Kirchner.

III.1. *La inestabilidad de Fernando de la Rúa*

Preso de una altísima impopularidad, De la Rúa cae dos años después de haber alcanzado mayoritariamente la Presidencia en primera vuelta, previo triunfo en la competencia interna. Los recursos objetivos con los cuales alcanzó la primera magistratura se mostraron escasos: no logró la jefatura ni de la coalición que lo promovió hasta el gobierno (Alianza por el Trabajo, la Educación, la Justicia) ni de su partido, la Unión Cívica Radical (UCR). El radicalismo conformaba el eje de la coalición y poseía una sólida estructura partidaria en todo el territorio nacional; su líder, aunque debilitado, seguía siendo el ex presidente Raúl Alfonsín. Su socio, el FREPASO, exhibía su propio jefe, Carlos

8. Posteriormente, M. LLANOS y A. MARGHERITIS (2006: 78) también advirtieron el aislamiento.

Álvarez. El presidente electo, vinculado al ala conservadora del radicalismo, profesaba un perfil opuesto al predominante en ambas fuerzas. A su endeble colocación partidaria, el presidente incorporó una situación de gobierno dividido, que impactó menos en la Cámara Baja y más donde radicaba la real fortaleza de la oposición peronista, en el Senado y en consecuencia en las gobernaciones⁹.

El principal problema yacía en los escasos recursos territoriales del presidente, quien sólo ganó en 7 provincias (sobre 24) y en la Ciudad Autónoma. Esta desventaja se reforzó con su derrota en la provincia de Buenos Aires, cuya candidata a la gobernación era frepasista, lo cual a su vez desequilibró el poder interno de la coalición a favor de la UCR en detrimento del FREPASO, carente por otro lado de poder federal¹⁰. El bloque aliancista en Diputados a poco de andar llegó a su fractura, al convertirse el Parlamento en el ámbito donde se dirimían las disputas de sectores de la UCR y del FREPASO contrarios a las iniciativas que provenían del Ejecutivo. 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 coalición)¹¹. El presidente sometía a sus aliados parlamentarios a largas reuniones puramente formales en las cuales a nadie parecía escuchar. Así, al año, sus recursos se asemejaban a aquellos propios de una administración radical respaldada por una coalición parlamentaria poco cohesionada, que luego de los magros resultados de las elecciones legislativas de octubre de 2001 presenció varias deserciones entre los recientes diputados electos. La renuncia del vicepresidente Álvarez, a diez meses de iniciado el gobierno, vigorizó la imagen de un gobierno «delarruista».

Entre los recursos subjetivos que hubiese podido generar el presidente, el que se reveló como una verdadera carencia residió en la falta de institucionalización del proceso de toma de decisiones del gobierno. Si antes de llegar, la Alianza organizó una conducción colegiada integrada por cinco dirigentes de las dos fuerzas que decidían su rumbo, ésta se desarmó una vez en él. Su disolución tampoco 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 sólo dejó dirigentes disgregados definiendo acciones políticas sin ninguna coordinación con el gobierno, sino que acentuó la delegación en manos de un presidente cuya capacidad de ejercicio del poder se hallaba claramente excedida por el mismo poder que concentraba. La renuncia del vicepresidente dejó a De la Rúa como único responsable por los resultados de su administración. La dimisión, acompañada por el abandono de la conducción del FREPASO, también privó a De la Rúa de la jefatura que disciplinaba a sus aliados. Entonces, al tiempo que se le daba al jefe de Estado un poder

9. El presidente debía construir consenso para cada iniciativa pues 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.

10. Para la derrota bonaerense véase M. M. OLLIER (2001). La debilidad territorial se reforzó ante la negativa de gobernadores radicales de integrarse a la coalición.

11. J. CORRALES (2002) sostiene que el partido radical sabotó al presidente. No obstante el bloque radical votó disciplinadamente las iniciativas presidenciales.

sin limitaciones impuestas por reglas de ninguna clase, éste carecía de un recurso clave: su propia autoridad política para colocarse como jefe de una coalición que, a falta de reglas, debía conducir. El uso que hizo de la conformación de su gabinete (recurso subjetivo) no reflejó la alianza que lo llevó al gobierno, pasando de ser de color radical al inicio (con dos ministros frepasistas sobre ocho) a mayoritariamente de amigos al final¹². Incluso, gozó de un sesgo porteño y bonaerense que no respetó ni la Alianza que lo respaldó ni la constitución federal de su partido, lo cual implicaba desatender a sus propios gobernadores.

Antes de cumplir el año se produce el gran escándalo mediático, producto del cual renunció el vicepresidente, fundado en la sospecha de la existencia de sobornos en el Senado para pasar la ley de reforma laboral. La ley dañaba los intereses de los trabajadores y perjudicaba al sindicalismo mayoritariamente peronista, una fuente de poder político controlada por el justicialismo. Las acusaciones apuntaron al ministro de Trabajo, quien debió abandonar el cargo, pero ocupó la Secretaría de la Presidencia de la nación. El gobierno se planteó el dilema de alejarlo definitivamente de la función pública hasta que la justicia investigara, con lo cual hubiese ganado la aprobación ciudadana, o dejarlo en un puesto importante como señal de su inocencia. La estrategia de proteger al ministro para salvar al gobierno se mostró errada cuando se descubrió el descrédito mayor de ambos. De la Rúa, entonces, no sólo no se constituyó en el jefe político de la coalición, ni organizó una conducción colegiada, ni estableció reglas para su funcionamiento sino que fracasó en construir una imagen popular. 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. Cuando la impopularidad presidencial anexada al aislamiento se unió a la urgencia por resolver la crisis, su destitución se planteó como una solución, incluso desde la prensa¹³.

El liderazgo de De la Rúa probó ser más débil frente a la oposición peronista dispuesta a utilizar, en su propio beneficio, los cuantiosos recursos objetivos que ostentaba. El peronismo constituía el partido eje de la configuración partidaria (Cavarozzi y Casullo, 2002: 17) atravesada por un proceso de «territorialización» de las fuerzas políticas (Calvo y Escolar, 2005: 44-45). Esto significaba que el ámbito subnacional, en particular los gobernadores mayoritariamente peronistas, se había transformado en una importante fuente de poder de los partidos, es decir, en recursos poderosos, pues el peronismo perdió la elección nacional, en 1999, pero retuvo poder federal que se reflejaba además en el Senado. Sus catorce gobernaciones incluían los Estados subnacionales de mayor peso político (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba). Hasta las elecciones legislativas de 2001, el PJ se comportó como una oposición relativamente cooperativa

12. M. LLANOS y A. MARGHERITIS (2006: 92) señalan que De la Rúa organizó un gabinete de allegados sin advertir que no fue así al inicio de su mandato. Las autoras se equivocan al referir a la parálisis del gobierno, pues como ellas mismas lo advierten, el presidente tomó aunque impopulares varias medidas, incluso cayó como consecuencia de una de ellas (el corralito).

13. J. MORALES SOLÁ (2001b).

en el Parlamento, al apoyar medidas que beneficiaban a los gobernadores, como los decretos delegados («superpoderes») al ministro Cavallo. No obstante, saboteaba claramente aquellas que los perjudicaban. Así, en junio de 2000, los senadores peronistas dejaron sin efecto un decreto para reducir drásticamente el déficit fiscal. Sancionado dos días antes podía acarrear consecuencias que los legisladores no ignoraban. Efectivamente, para la comunidad internacional la acción confirmó la sospecha de que De la Rúa encaraba problemas de gobernabilidad. Al día siguiente, Argentina se encontró por 24 horas sin la capacidad de obtener créditos internacionales¹⁴. Estas acciones de los adversarios se fortificaban a través de una constante descalificación mediática a las medidas gubernamentales¹⁵. La forma en que el PJ combinaba el apoyo solapado con la crítica contundente respondía a su propia fragmentación, frente a una carrera sucesoria anticipada dado el fin del reinado menemista. Por lo tanto mantener la popularidad constituía una exigencia de sus aspirantes a la Presidencia.

Cuando el peronismo ganó los comicios legislativos de octubre de 2001, que exhibieron una abrumadora cantidad de votos en blanco y nulos (el llamado «voto bronca»), supo que había llegado su hora. A los recursos objetivos (los sindicatos, el Senado y las gobernaciones) añadía la mayoría en la Cámara Baja, con la ayuda de Alternativa para una República de Iguales (ARI), un desprendimiento de los partidos de la Alianza, dirigida por una ex radical, que engrosó las filas de la oposición. Dado que el descalabro del gobierno dejaba a las otras fuerzas políticas existentes fuera de cualquier chance para el próximo turno electoral, el justicialismo priorizó una lógica de acumulación de poder institucional para garantizar la transición frente a la casi segura salida de De la Rúa. En este marco utilizó sus recursos para evitar que se cumplieran dos reglas informales de la política argentina. En ausencia del vicepresidente de la nación (quien es presidente del Senado) el cuerpo elige como su presidente a un senador del partido de gobierno, dado su lugar en la línea sucesoria. En esta ocasión, los senadores peronistas, al nombrar a un miembro de su partido, Ramón Puerta, en vez de un radical, retiran su respaldo al gobierno, advirtiendo sobre su predisposición al recambio presidencial. La segunda regla informal que no cumple el PJ consiste en proponer y/o iniciar en el Parlamento una serie de medidas que tradicionalmente correspondió al Ejecutivo, como la coparticipación de una fracción del impuesto al cheque que beneficiaba a los gobernadores. El cumplimiento, o no, de las reglas formales e informales por parte del peronismo mantuvo siempre la misma lógica: quedar mejor ubicado para garantizar la sucesión.

«La movilización social heterogénea contra el presidente» significó la culminación de un proceso de insatisfacción que obliga a analizar el «ambiente» que, tal como sugiere Panebianco (1982: 45), implica atender a la dimensión estrictamente electoral y a

14. J. MORALES SOLÁ (2001a) analiza el evento.

15. Entre el 1 de marzo y el 19 de diciembre de 2001, el diario *La Nación* registra 92 declaraciones de los gobernadores justicialistas contrarias al oficialismo. El campeón fue Carlos Ruckauf, gobernador de Buenos Aires, con 33 declaraciones; el resto incluyen a Kirchner, De la Sota, Romero, Marín, Reuteman, Insfrán, Fellner y Rodríguez Saá.

las percepciones y demandas de la ciudadanía sobre el presidente. Los motivos de la creciente impopularidad del jefe de Estado radicaban en las críticas a su incapacidad para resolver la recesión que afectaba a la economía –y de la cual resultaba víctima su base electoral, la clase media; aunque los sectores populares, principal votante de la oposición peronista, constituían el otro blanco de las dificultades económicas (el desempleo alcanzó una cifra récord)–. La pérdida de credibilidad de De la Rúa radicaba en su impericia para resolver el problema central de un diseño económico basado en la convertibilidad. El presidente se había comprometido a respetar esa regla formal de la economía argentina, que poseía estatus de ley nacional y que gozaba de un altísimo consenso. El gobierno apuntó a resolver el desempleo sin afectarla, siendo el objetivo central de la gestión la disciplina fiscal. La convertibilidad se transformó, entonces, en un problema verdaderamente insoluble en tanto resultaba tan difícil abandonarla como mantenerla. Fue por eso que De la Rúa nombró a Domingo Cavallo, autor de la convertibilidad bajo la presidencia de Menem, al frente de la cartera de Economía.

El escándalo por los supuestos sobornos en el Senado, a partir de una acusación disparada por un senador justicialista, aumentó la impopularidad del presidente. La dimisión de Álvarez, a propósito de la denuncia, deterioró su imagen, incrementando más el descrédito hacia el gobierno¹⁶. El desprestigio del presidente se expresó en los resultados de los comicios legislativos de octubre de 2001, una variable del «ambiente» a ser tenida en cuenta. Sin embargo, De la Rúa, lejos de reaccionar ante semejante derrota, expresó que, por tratarse de elecciones legislativas, su gestión quedaba fuera del juicio de las urnas. El autismo presidencial ante la falta de respuesta a los problemas económicos debilitó aún más el escaso soporte de la ciudadanía al gobierno. Ahí yace la explicación de lo ocurrido a propósito de las medidas de emergencia económica ordenadas hacia fines de noviembre de 2001 por el ministro de Economía, entre las cuales se encontraba el «corralito», que impedía retirar los ahorros de los bancos, debido a la fuga de capitales y a la caída de los depósitos por miedo a la devaluación.

El corralito resultó el disparador del enojo de la base electoral que respondía al presidente y que se expresó en los cacerolazos ocurridos en los diferentes barrios porteños de clase media. Ellos se sumaron a los saqueos a supermercados y a comercios más pequeños que habían comenzado antes. Auyero (2007: 119) los ubica desde el 15 de diciembre, en diferentes lugares del Conurbano bonaerense (que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En los saqueos a los pequeños negocios, la presencia de «punteros» justicialistas (jefes políticos barriales) contrastaba con la ausencia policial (118). El autor (118, 119, 127) demuestra que los «punteros» peronistas y los piqueteros participaron activamente de los asaltos. El texto (124) incluso rescata volantes invitando al saqueo. Destaca (112) testimonios de periodistas y de piqueteros refiriendo

16. El vicepresidente Álvarez luego quiso volver al gobierno, como jefe de gabinete, con la llegada de Cavallo al Ministerio de Economía, pero De la Rúa se negó a reincorporarlo. Información provista por frepasistas que participaron de esa propuesta de su jefe político.

la ausencia policial como parte de un plan para crear inestabilidad política contra De la Rúa. La sincronización que alcanzaron estos asaltos hizo desconfiar de su espontaneidad¹⁷. De ahí que Auyero (126) señala como prueba la coordinación temporal de pequeños grupos para arribar al lugar del saqueo¹⁸. La protesta social no colaboró en el desgaste del gobierno; sin embargo, la movilización social heterogénea contra el presidente se transformó en causa de su caída. En suma, luego de las elecciones de octubre de 2001, la oposición peronista se preparó para garantizar la transición al quedar al frente de la línea sucesoria. Permaneció a la espera de la ocasión para llevarla a cabo. Fogoneó los saqueos que junto a los cacerolazos le brindaron esa oportunidad.

III.2. De la inestabilidad a la reestabilización democrática: la transición peronista de los presidentes Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde

Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde encabezaron la transición sobre la base de liderazgos con recursos objetivos y subjetivos diferentes, aunque ambos enfrentaron la fragmentación justicialista, debida a la ausencia de una conducción unificada. En diciembre de 2001, el partido se veía inmerso en la dinámica de la disputa por el poder entre sus dirigentes para suceder a Menem. Dado que el PJ funcionó siempre referenciado en un caudillo, iniciada la Tercera Ola de democratización, con Perón muerto, su designación fue clave para el desempeño de la fuerza. El voto popular (vía competencia intra o interpartidaria) se convirtió en la llave maestra que consagró a Menem, quien reunió en su persona, como era propio de la tradición justicialista, las figuras de jefe partidario y presidente de la República. Por consiguiente, a partir de 1999, la confrontación en vistas a lograr el trofeo tan deseado explica el cumplimiento, la violación o el cambio de las reglas (formales e informales) establecidas para la sucesión. Pero además la organización peronista se estructura en torno al liderazgo; ambos configuran el dispositivo que le permitió perdurar pese a su debilidad institucional. Por eso Levitsky (2003: 201-203) no se percata de que denomina caos al período (1999-2003) donde, como aquí veremos, el peronismo carece de un único líder y, por el contrario, llama renovación (1989-1999) a aquel durante el cual una máxima jefatura conduce al partido. En consecuencia, el autor no detecta que el «caos» oculta la dinámica de la lucha por el poder para definir la sucesión. El tema del liderazgo resulta clave para distinguir la lógica peronista que acompañó la transición postdelatorruista y la posterior reestabilización democrática.

Los cuantiosos recursos del PJ iban desde su superior número de gobernaciones y la mayoría en el Senado hasta la primera minoría en la Cámara Baja pasando por la adhesión del sindicalismo. Su principal desventaja radicaba en la falta de liderazgo; lo cual se erigía en el motivo central de la querrela intrapartidaria donde los postulantes sobaban (R. Puerta, C. Ruckauf, M. De la Sota, C. Reuteman, E. Duhalde,

17. En la provincia de Buenos Aires se registraron 256 saqueos. Recogido en diario *Clarín*, 19 de enero de 2002.

18. J. AUYERO (2007: 129-192) entrevista a participantes de los saqueos.

C. Menem, N. Kirchner y A. Rodríguez Saá). La nominación de Rodríguez Saá en la Asamblea Legislativa se logró merced al triunfo de una coalición subnacional integrada por gobernadores peronistas del interior contra la voluntad de Buenos Aires y de la oposición en el Congreso. La posterior controversia sucesoria definió los términos del debate dentro del peronismo y ella explica el intento de apelación a la Ley de Lemas para elegir al próximo presidente. Se trataba de una propuesta inconstitucional que desaprobaban los radicales y los frepasistas entre otros. La regla formal (Ley de Acefalía) dictaba que el mandato interrumpido de De la Rúa debía ser completado por el propio Rodríguez Saá. Sin embargo, tres posiciones tiñeron el debate dentro del PJ y todas respondieron a las posibilidades de los diferentes caudillos provinciales para convertirse en el próximo presidente (Ollier, 2004: 51)¹⁹.

En los pocos días que duró su gobierno, Rodríguez Saá utilizó los recursos que otorga la presidencia para neutralizar la fragmentación justicialista y calmar la protesta social. En el armado del gabinete descubrió una posibilidad capaz de frenar la oposición intraperonista. Distribuyó, entre distintos dirigentes, cargos en el Poder Ejecutivo (Ollier, 2004: 52) y apuntó a apaciguar la revuelta abriendo el diálogo a los sectores más movilizadas: las Madres de Plaza de Mayo, los piqueteros y los sindicalistas «combativos» representados por Hugo Moyano, jefe de la Confederación General del Trabajo (CGT) rebelde.

No obstante sus movimientos, cuando un fallo de la Corte Suprema 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, entonces, a los gobernadores justicialistas, pero sus respuestas se dividieron según su conveniencia frente a las aspiraciones demostradas por el mandatario interino de permanecer en la Presidencia, 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 Ejecutivo, pues eso le permitía volver a presentarse como candidato. En cambio, lo abandonaron los aspirantes presidenciales carentes de esa restricción (De la Sota, Ruckauf, Reutemann y Kirchner). En tanto maniobró para ser el próximo mandatario electo, los recursos utilizados por Rodríguez Saá para neutralizar la fragmentación peronista y calmar la protesta no lograron reestabilizar el régimen. Por eso, ante la emergencia de la causa demandante, el retiro del apoyo de parte importante de su propia fuerza se convirtió en la causa decisoria de su destitución.

Una coalición de peronistas y radicales bonaerenses más algunos frepasistas lideró la Asamblea Legislativa que designa presidente a Eduardo Duhalde (262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones). La nueva alianza reemplazó a la coalición subnacional

19. Kirchner estuvo a favor: «La ley de lemas para estos casos es útil, si no cómo hago para luchar con el aparato político en la provincia de Buenos Aires, cómo enfrente el partido». Citado en diario *Clarín*, 26 de diciembre de 2001.

anterior. Los recursos del nuevo mandatario resultaron superiores a los de su predecesor. Duhalde ocupaba la jefatura del peronismo de la poderosa provincia de Buenos Aires, con lo cual obtuvo la primera minoría en Diputados con el mantenimiento de la coalición bonaerense. A sus cuantiosos recursos objetivos, el presidente provisional sumó aquellos subjetivos que supo generar y que le permitieron, aunque anticipadamente, convocar a elecciones presidenciales y reestabilizar el régimen. Entre ellos se contaron: trasladar la coalición parlamentaria al gobierno (con ministros radicales), apelar el consenso como un instrumento para superar la crisis²⁰ y obtener el apoyo circunstancial del peronismo; este último lo logró constituyendo a Menem en su único adversario. De este modo disminuyó las chances del ex presidente para volver a postularse e incrementó las posibilidades de otros dirigentes.

Desde esa posición encaró dos conflictos claves con los gobernadores peronistas: el cronograma electoral (que significaba las futuras cuotas de poder político de cada mandamás provincial) y la coparticipación (que implicaba sus cuotas de poder económico en la distribución de bienes federales). Ambos configuraron los ámbitos de discrepancias y de acuerdos que marcaron la dinámica de la confrontación intraperonista en la cual Duhalde llevó adelante sus políticas. Sus movimientos alimentaron las aspiraciones presidenciales de los gobernadores al favorecer las expectativas económico-financieras de sus distritos²¹. Asimismo renunció a ser presidente electo pero debilitó a Menem, quien aún poseía influencia en sectores del peronismo, en el Parlamento, en la Corte Suprema y en el *establishment*²².

Duhalde lidió con la crisis económica que limitaba el uso de sus recursos, sustentando las expectativas económico-financieras de sus principales adversarios, los gobernadores peronistas. Por lo tanto, al no acordar en el Senado —reino de los gobernadores peronistas— el plan Bonex II, que suponía la entrega compulsiva de bonos a los ahorristas de clase media por sus depósitos bancarios, el ministro de Economía, Remes Lenicov, debió renunciar. Su reemplazo significaba cambiar la política económica y volverla beneficiosa para los gobernadores. Roberto Lavagna, el nuevo funcionario al frente de la cartera, de nexos fluidos con el sindicalismo peronista, selló la coalición entre el presidente y los caciques provinciales, responsabilizando al sector financiero de la crisis y minimizando el impacto del déficit fiscal en ella. Su prioridad no se centró en disminuir la deuda provincial, con lo cual los recortes menores al gasto público se convirtieron en otra buena noticia. Con ello se tendía a evitar posibles estallidos sociales en el interior del país en base a mantener los fondos que permitían a los jefes provinciales quedar bien posicionados en la carrera presidencial. Duhalde neutralizó, entonces, el efecto negativo del «factor externo» promoviendo el desarrollo de un nuevo modelo de crecimiento postdevaluatorio y de salida de la convertibilidad²³.

20. Diario *Clarín*, 18 de enero de 2002.

21. J. BLANCK en diario *Clarín*, 13 de enero de 2002. Para más detalles, M. M. OLLIER (2004).

22. Para la tensión entre la Corte y Duhalde y la amenaza de juicio político, M. M. OLLIER (2004: 58).

23. Duhalde atravesó el segundo *default*, la devaluación y el reacomodamiento de las relaciones con el FMI. Para el problema de la deuda argentina, M. DAMILL *et al.* (2005).

Al acercarse la hora de nominar candidato a presidente, Duhalde enfrentaba el desafío de impedir la postulación de Menem. Frente al poder que conservaba el caudillo riojano como jefe de una de las facciones subnacionales del PJ y la convicción sobre su triunfo en una competencia partidaria, Duhalde reformó las reglas de juego en vistas a perjudicarlo²⁴. Por única vez, cada partido recurriría al método que considerase más conveniente para seleccionar a su aspirante. El PJ reunió, entonces, el congreso partidario y aprobó una cláusula que eliminaba, en esa ocasión, la competencia interna, habilitando a sus tres pretendientes (Menem, Kirchner y Rodríguez Saá) para los comicios presidenciales. De este modo Duhalde ubicó a su propio candidato (Kirchner), satisfizo las expectativas de las diferentes facciones subnacionales y evitó que Menem fuera el único postulante justicialista.

La movilización social heterogénea contra el jefe de Estado nunca ocurrió. Entre otras cosas porque el presidente logró consenso y mejoró su popularidad desde que asumió. Su imagen positiva ascendió al 46% a los dos meses²⁵. Sin embargo, si bien la oposición social no promovió de manera directa su caída, obligó al adelantamiento de las elecciones fijadas para diciembre de 2003. A diez días de asumir, debido al decreto presidencial de retención de los depósitos bancarios, estalló el primer cacerolazo que dañó 15 sucursales bancarias en el centro de la Ciudad Autónoma y se extendió al interior del país. Los episodios de movilización callejera no cesaron y se diferenciaban, según sus protagonistas, entre los sectores populares y la clase media. El PJ se encontraba en mejores condiciones de controlar los primeros. Le resultaba, en cambio, extremadamente difícil intervenir frente a las nuevas maneras de autoconvocarse de la clase media –llevadas a cabo incluso a través de Internet–. El gobierno atacó la pobreza con el lanzamiento, el 3 de abril de 2002, del Plan Jefes y Jefas de Hogar destinado a satisfacer las necesidades más elementales de los sectores indigentes y pobres²⁶. Un segundo movimiento respondió a la demanda ciudadana proveniente de las capas medias: impulsar el ajuste de la política²⁷.

No obstante, en junio, el asesinato de dos piqueteros (Maximiliano Kosteki y Darío Santillán) durante una movilización en el puente Avellaneda llevó a Duhalde a adelantar el cronograma electivo (para fines de marzo de 2003) –tal como demandaban los gobernadores peronistas–. Aunque no detuvo la protesta, fijar el horizonte electoral

24. Los partidos, por Ley n.º 25.611 sancionada en 2002, estaban obligados a dirimir el mismo día y en elecciones internas abiertas las candidaturas presidenciales. Con el apoyo de la mayoría justicialista y de los radicales, Duhalde suspendió la ley, dado que Menem parecía seguro ganador de la competencia intrapartidaria.

25. Diario *Clarín*, 24 de febrero de 2002. Duhalde 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. También tuvo gestos hacia los sectores en rebelión. Luego de una masiva marcha, Duhalde 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 dirigentes sindicales agrupados en la contestataria Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

26. Para un análisis del Plan, G. CALVI y C. ZIBECCHI (2004).

27. Diario *Clarín*, 2 de febrero de 2002.

calmó los ánimos, impidiendo que los jefes peronistas le retiraran su apoyo y un nuevo estallido lo desalojara del gobierno sin haber convocado a elecciones. Esa movilización social del puente Avellaneda (que podría haber sido el disparador de su caída), si bien en un sentido sucedió contra él, ni cumplió el requisito de la heterogeneidad, pues sólo participaron de ella sectores populares, ni lo encontró aislado e impopular. Los recursos que supo generar, sobre la base de los objetivos que poseía, restaron a la oposición intrapartidaria capacidad para destituirlo. Así logró llevarla a una mesa de negociaciones (con tres candidatos), consiguiendo como aliado al radicalismo. La inexistencia de la causa decisoria fue acompañada por una protesta que siguió, pero sin llegar a conformarse como movilización social heterogénea contra él. Pese a carecer del favor de los votos, Duhalde gozó de recursos más poderosos que De la Rúa para salir de la crisis y organizar una transición capaz de reestabilizar el régimen.

III.3. El retorno a la estabilidad presidencial: Néstor Kirchner

Resulta implícita al título que guía esta sección la desaparición de las causas que llevaron a la inestabilidad presidencial. Los recursos objetivos con que contaba Néstor Kirchner, más escasos al principio, se incrementaron merced a la forma en que los utilizó, sumados a los nuevos que supo generar. A pesar del pobre caudal de votos (22%), su ajustada victoria ponía fin a la lucha sucesoria. La situación instauraba una ventaja para el flamante presidente, dada la imbricación entre presidente de la nación y jefe partidario propia del PJ. Sin embargo, encerraba algunos peligros para el nuevo ocupante de la Casa Rosada. Carecía de la doble legitimidad de origen que obtuvo Menem en 1989 (en la competencia intrapartidaria y en la elección nacional), debiendo su triunfo al PJ bonaerense comandado por Duhalde. Los recursos institucionales peronistas (la mayoría de las gobernaciones y la primera minoría en ambas cámaras) amenazaban con dejarlo prisionero del ex presidente. En consecuencia, 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 urnas²⁸. Sus movimientos a favor de los derechos humanos, la renovación de la Corte (nombrando jueces honorables), 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 por su ministro de Economía, Roberto Lavagna (que permaneció en el cargo), y su esfuerzo por ubicar el gobierno en el espectro de centro izquierda (señalando como su gran adversario a la década de 1990 encabezada por Menem) constituyeron recursos subjetivos, a los que sumó el mejor impacto del factor externo, que le permitieron convertirse en poco tiempo en un presidente popular²⁹.

28. Sobre Menem, V. PALERMO y M. NOVARO (1996). Menem, ante la posible derrota, se retiró del *ballotage*.

29. Para mayores detalles de este proceso, M. M. OLLIER (2005).

Frente a las cercanas elecciones legislativas y a gobernador en varias provincias, su habilidad para concentrar poder lo llevó a capitalizar en beneficio propio las diversas victorias provinciales. Sabiendo que el PJ tiende a disciplinarse tras su líder, cuando se acercaban las elecciones legislativas de 2005 Kirchner vio la oportunidad para abatir a Duhalde, quien amenazaba con acotar su acumulación personal de poder. El gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, y la esposa del propio presidente, Cristina Fernández de Kirchner, constituyeron sus cartas de triunfo. Solá había atravesado todas las mutaciones intraperonistas realizadas hasta la fecha (cafierista, menemista, duhaldista) y en cuestión de meses pasó a formar parte de las huestes kirchneristas. Se convirtió así en el instrumento para impulsar la adhesión de la mayoría de los caciques justicialistas del Conurbano bonaerense al Frente para la Victoria, nombre adoptado por el partido del presidente. La esposa de éste, senadora por la provincia de Santa Cruz, encabezó la lista de senadores nacionales por Buenos Aires, venciendo a la mujer de Duhalde, Hilda González, al tiempo que la boleta del Frente para la Victoria batía en diputados al justicialismo bonaerense organizado en torno al duhaldismo. En un típico movimiento de «toma y daca», el presidente acordó con la mayoría de los gobernadores peronistas y 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 (Ollier, 2005: 17-18). De este modo, una importante fuente de poder, los gobernadores, pasaron a constituir un recurso objetivo del presidente.

La salida de la crisis económica, iniciada con Duhalde, otorgó al presidente otro recurso, históricamente en manos del PJ: el grueso del sindicalismo. Hacia mediados de 2004 el gobierno promueve la unificación de la dividida Confederación General del Trabajo (CGT), organismo que se encontraba en mejores condiciones de contener la protesta que los piqueteros, aunque un sector de los últimos había sido atraído por el gobierno (ocupando cargos públicos y a través de los planes sociales) y convertido en oficialista (Ollier, 2005: 23-24). La concentración de poder en manos presidenciales y su legitimidad ante la opinión pública resultaron favorecidas por la marcha de la economía, cuyas dificultades se hallaban en camino de resolución cuando Kirchner asumió la Presidencia. En consecuencia, el factor externo impactaba positivamente en sus recursos para gobernar. De ahí la falta de razón, más allá de la lógica de acumular poder, para aprobar en el Congreso, durante el año 2006, poderes extraordinarios para el Ejecutivo (los «superpoderes»).

La marcha favorable de la economía explica que los escándalos por corrupción apenas hayan hecho mella en su popularidad. Desde el inicio del mandato la oposición demandó el retorno del dinero que el entonces gobernador de Santa Cruz sacó de la Argentina y colocó en un banco extranjero. A partir de allí, varios escándalos involucraron a altos funcionarios cercanos al presidente, pero el gobierno en general intentó desmarcarse. Sobre todo cuando una bolsa que contenía dinero fue hallada escondida en el baño privado de la ministra en la cartera de Economía. Felisa Miceli renunció luego de ocupar varios días las primeras planas de los diarios y los noticieros televisivos radiales.

Una oposición en parte fragmentada y en parte cooptada por el presidente se vio privada de los recursos objetivos no sólo para obstaculizar su estabilidad sino que parte de ella se acopló a la sucesión y, por lo tanto, al éxito de su esposa en los comicios presidenciales de 2007. Las derrotas electorales sufridas por el oficialismo en las gobernaciones de Tierra del Fuego, de Santa Fe y de la Ciudad Autónoma carecieron de cualquier posibilidad de articular un polo opositor capaz de enfrentar al gobierno con alguna chance de ganar. A diferencia de la candidatura de su esposo en 2003, Cristina Kirchner aglutinó detrás suyo a la casi totalidad del poderoso conglomerado peronista (el PJ oficial de Jujuy, Tucumán, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Corrientes, Córdoba, San Juan, Santa Fe, Buenos Aires, Ciudad Autónoma, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Rioja, Santiago del Estero, Catamarca y Misiones), a cinco gobernadores radicales, a fragmentos del socialismo y del frepasismo y a los gremios (la CGT en pleno y parte de la CTA). Para suerte del oficialismo, el PJ bonaerense retuvo su capacidad de mutación intraperonista (herminista, cafierista, menemista, duhaldista y kirchnerista). Fuera del dispositivo «K» sólo quedan algunos dirigentes justicialistas del interior centro-norteño y de la provincia de Buenos Aires.

La protesta social continuó al comienzo del mandato de Kirchner e incluso mantuvo características muy violentas. La seguridad pasó a ocupar un lugar de reclamo permanente de los sectores medios, a lo cual se sumó la adhesión de los sectores populares. Sin embargo, el descontento perdió vigor y los índices de popularidad del presidente se mantuvieron altos. Las conferencias de prensa fueron reemplazadas por su presencia ante las cámaras de TV, detrás de un atril frente a audiencias populares, en diferentes puntos del país, llevando obra pública. Su discurso confrontativo con los poderosos (medios, empresarios, organismos multilaterales) sintonizó bien con el populismo argentino engordado ahora por la bonanza económica. El Poder Legislativo casi no funcionó durante su mandato y los ministros difícilmente rindieron cuenta de su gestión ante el Parlamento. El Poder Judicial integrado por prestigiosos jueces, producto de una nueva renovación de la Corte Suprema, nunca falló en cuatro años contra la voluntad del presidente. Al ejercer fluidamente el poder concentrado propio de la democracia de baja institucionalidad, Kirchner resultó un presidente fuerte y exitoso.

Para concluir repaso los cuatro períodos tal como aparecen en la Tabla 1.

El caso argentino corroboró que, en contextos de severas dificultades económicas que no cesan, un liderazgo presidencial con escasos recursos se convirtió en la causa motora de la inestabilidad presidencial. En cuanto a las otras dos, decisoria y demandante, se combinaron de diferente manera según cada presidente. Así, mientras bajo De la Rúa la movilización social surgió al final, como causa demandante, sin desgastar su figura, bajo Rodríguez Saá y Duhalde aquella se manifestó durante todo el período. No obstante existe una diferencia: si con Rodríguez Saá llegó a volverse causa demandante, con Duhalde, en cambio, no logró adquirir esa forma, aunque su permanencia lo forzó a adelantar el llamado a elecciones. También la oposición política encontró variaciones según los presidentes. Si durante el mandato de De la Rúa fue encarnada por el partido opositor, en el tiempo de Rodríguez Saá anidaba dentro de su propio partido, pues en él se localizaba el sucesor. Duhalde en parte sorteó este

TABLA I. DE LA INESTABILIDAD PRESIDENCIAL A LA ESTABILIDAD (1999-2007)

Presidentes	Liderazgo presidencial (causa motora)	Oposición política (causa decisoria)	Movilización social heterogénea contra el presidente (causa demandante)	Factor externo
Fernando de la Rúa (1999-2001)	Débil. Recursos escasos. Aislado e impopular	Fuerte. Recursos poderosos	Movilización de la clase media y los sectores populares, éstos fogueados por la oposición	Crisis económica. Recesión. (Convertibilidad)
Adolfo Rodríguez Saá (una semana, 2001)	Débil. Interino. Escasos recursos. Aislado e impopular	Fuerte. Intra e interpartidaria	Movilización de clase media y los sectores populares	Salida de la convertibilidad (declaración del <i>default</i>)
Eduardo Duhalde (2/1/2002-25/5/2003)	Fuerte. Interino. Con recursos. Consensual. Relativamente popular (46%)	Fuerte. Intrapartidaria y fragmentada	Permanente oposición social que no llega a volverse contra él	Salida de la crisis económica
Néstor Kirchner (25/5/2003-10/12/2007)	Fuerte. Con recursos poderosos. Confrontativo	Débil. Escasos recursos y fragmentada	Oposición social (fuerte al inicio y debilitándose hacia el final)	Crecimiento de la economía

Fuente: Elaboración propia.

obstáculo, al ser el artífice de una coalición más amplia que incluyó a sectores de la oposición y al propio peronismo. No obstante, dentro del PJ residía la principal amenaza a su estabilidad. A diferencia de Rodríguez Saá, Duhalde logró neutralizarla. Haber encarrilado la economía le confirió la credibilidad ciudadana suficiente desde la cual maniobró para convocar a elecciones.

El caso argentino también confirmó que un presidente con recursos (Kirchner) en un contexto de crecimiento de la economía no sólo termina su mandato sino que logra imponer a su sucesor. Más todavía, un presidente con recursos (Menem) puede lidiar con una grave hiperinflación y ser reelecto, pese a los incontables escándalos mediáticos por hechos de corrupción y abuso de poder que sembraron su mandato³⁰. La inestabilidad presidencial azuzó a dos presidentes, uno electo por la ciudadanía (De la Rúa) y otro por la Asamblea Legislativa (Rodríguez Saá), que contaron con escasos recursos en situaciones de crisis económica. La reestabilización, también ocurrida bajo un mandatario electo por la Asamblea Legislativa (Duhalde) y otro por la ciudadanía (Kirchner), comprobó que cada uno bajo circunstancias institucionales diferentes reunió los recursos que le permitieron estabilizar la presidencia. Duhalde, además, puso en marcha el diseño económico de salida de la crisis. Ambos neutralizaron las causas promotoras que podrían haber inducido su caída.

30. S. WAISBORD (2002).

IV. EXPLORACIÓN PRELIMINAR DE OTROS CASOS

Voy a explorar ahora distintos procesos de inestabilidad presidencial sugiriendo que el modelo diseñado es factible de ser aplicado a otros casos, cuya demostración requeriría estudios en profundidad. El diseño de la inestabilidad presidencial plantea que el liderazgo presidencial débil deviene la causa motora, mientras las oposiciones política y social se convierten en las causas que, con una diferencia, promocionan la caída. En tanto la primera adquiere el rango de causa decisoria, la segunda toma la forma de causa demandante. Ahora bien, si tomamos en cuenta distintos casos, dada la morfología política de los países donde ocurrieron, esta formulación general encuentra matices: 1) la combinación entre ambas oposiciones cambia, 2) su contribución a la impopularidad presidencial también es diferente y 3) el comportamiento de la oposición partidaria frente a la movilización social puede ser activo o pasivo. Sin embargo, las tres causas se combinan para producir la salida presidencial anticipada.

Veamos en cuatro casos sudamericanos (Brasil, 1992; Venezuela, 1993; Paraguay, 1999 y Bolivia, 2003 y 2005) las tres causas que configuran el mecanismo de inestabilidad presidencial: el liderazgo presidencial débil, la oposición política con capacidad para garantizar la sucesión y la movilización social heterogénea contra el presidente (aislado e impopular)³¹. En Brasil, Fernando Collor de Mello, un miembro marginal de la poderosa élite política, contó con insuficientes recursos para ejercer su liderazgo³². Los escasos votos propios (28%) logrados en primera vuelta lo volvieron presidente merced al *ballotage* (53%), por una coalición de seis partidos. La diferencia de sufragios respondió a los deseos de un sector del electorado de impedir el acceso a la primera magistratura de Luis Ignacio da Silva. La fragilidad parlamentaria de Collor se enmarcó en una configuración multipartidaria, indisciplinada y altamente fragmentada (Ollier y Pérez Liñán, 2003: 58) y se reforzó por la influencia de los gobernadores en el Congreso. El Poder Federal, un contrapeso relevante del presidencialismo brasileño (Mainwaring, 2002: 66), y necesario para la implementación de las políticas, también lo desfavorecía. De ahí que el entramado partido, Parlamento, Senado y Poder Federal no constituirían recursos objetivos a favor de Collor.

Esta carencia no lo forzó a desplegar otros, quizás por un probable error de cálculo político que lo llevó a creer que éstos se generarían en su popularidad, fundada en su abandono de los políticos tradicionales³³. Su incapacidad para convertirse en el jefe de su propia coalición se sumó tanto a su desinterés por organizar una alianza parlamentaria de centro-derecha (Weyland, 1993)³⁴ como al armado de su gabinete. La vieja práctica de intercambio de favores con algunos mandatarios estatales lo abatió aun más

31. No incluyo el caso de Fujimori en Perú por los matices antidemocráticos que había adquirido su gobierno; ni a Ecuador, pues padece una inestabilidad crónica que merece un análisis aparte.

32. Sobre la transición, L. MARTINS (1994). Sobre el sistema de partidos, S. MAINWARING y T. SCULLY (1995).

33. Esta especulación me fue sugerida por A. PÉREZ LIÑÁN.

34. Citado por A. PÉREZ LIÑÁN (2003: 100-101).

cuando no tuvo nada para ofrecer. Su estrategia de gobierno exhibió su inhabilidad para consensuar con una élite política poderosa y lidiar con la fragmentación. Así, cuando los escándalos por corrupción se añadieron a las vicisitudes económicas, que continuaron sin resolverse y para lo cual fue votado, la fragmentada cúpula partidaria se unió contra él. Su aislamiento, su impopularidad y la centralización del poder le restaron aliados a la hora de enfrentar problemas.

La impericia de su administración para remediar las dificultades de la economía indignó a la clase media por la confiscación de sus ahorros ante la persistencia de la inflación. El episodio, ocurrido en junio de 1990, descendió su popularidad inicial de 63% a 35%, número cercano al caudal de sufragios obtenidos en la primera vuelta. Pérez Liñán (2007: 96) prueba hasta qué punto el fracaso de la política económica fomentó el descontento social, debilitando la posición de Collor. Por eso, el escándalo por corrupción acaecido en mayo de 1992 no lo afectó tanto en términos de popularidad como lo hizo la retención de los depósitos en el marco de la irresuelta crisis económica (factor externo). Sin embargo, su talón de Aquiles fueron sus rivales agrupados en el Congreso, quienes constituyeron la clave de su destitución. Así, con 15% de credibilidad en marzo de 1992 (Pérez Liñán, 2007: 96), tras la denuncia de su hermano Pedro apuntándolo directamente, el día 26 se organizó una comisión investigadora en el Parlamento. Recién entonces se originaron las movilizaciones sociales contra el primer mandatario, a favor del *impeachment* (Pérez Liñán, 2007: 98)³⁵. En agosto su credibilidad había descendido al 11%. El distanciamiento de su vicepresidente y sucesor, Itamar Franco, ocurrido tras la acusación de Pedro Collor, puso de manifiesto el momento en que la oposición se halló en condiciones de garantizar la transición; el presidente había pasado a formar parte del problema. Franco encabezó un gobierno que dio paso a la estabilidad posterior, encarnada en la presidencia de Fernando H. Cardoso, quien fue su ministro.

En Venezuela, el presidente Carlos A. Pérez, pese a obtener el 53% de los votos, perdió recursos con el correr de su mandato. En medio de un sistema atravesado por la disolución del poder de los principales partidos (Acción Democrática, AD –que era el suyo– y COPEI) y de la formación de nuevas fuerzas locales (Naím, 2001: 23-24)³⁶, Pérez no alcanzó la jefatura de AD. La facción adversaria, llamada ortodoxa, retuvo su dirección en la competencia interna de 1991 y siete días después reclamó la renuncia del ministro de Economía. El factor externo afectaba negativamente a los recursos de Pérez, debilitando aún más su lugar dentro del partido. En mayo de 1989, el «caracazo», con un saldo de 300 muertos y la huelga general planteada por la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV), una fuente de poder históricamente alineada con AD, evidenciaron una oposición social desconforme con su gobierno y la pérdida de un recurso presidencial clave ante su plan de reformas. Éste logró resultados en 1991, cuando

35. A favor, 441 votos, contra 38 y 23 ausencias, devela el aislamiento de Collor. Su partido tenía 40 diputados y 4 senadores.

36. M. KORNBLITH y D. LEVINE (1995: 63) explican que las reformas de la década de 1980 incrementaron la participación de fuerzas pequeñas (el Movimiento al Socialismo, MAS y Causa R).

la popularidad del presidente había decrecido, producto de la percepción negativa de la economía y de los sucesivos escándalos por corrupción³⁷. Una fuerte oposición social y política (que incluía a su propio partido) daba cuenta, a la vez que avivaba, la imagen de un presidente que agravaba la situación en vez de resolverla. De ahí que su plan de reformas, al no ser bienvenido por las fuerzas sociales, le restó reputación.

Al igual que Collor, Pérez no reaccionó atinadamente a las reiteradas imputaciones por corrupción que descendieron sus índices de credibilidad. La primera provino de un diputado de la oposición (abril de 1990) decidido a ventilar los trapos sucios del gobierno. Al tiempo varios ministros resultaron inculpados por manejos indebidos de fondos, culminando en el pedido de dimisión del ministro de Defensa. La oposición, por derecha y por izquierda, coincidía en las acusaciones; dentro de ella se sumaba Causa R. Frente a la escalada, el partido del presidente exigió tribunal de disciplina, convocando, además, a la firma de un Pacto de la Reforma entre el gobierno, la oposición y los Notables (un grupo de conocidas figuras). Sin embargo, los últimos responsabilizaron al gobierno de incumplimiento y comenzaron una campaña a favor del cese presidencial.

Otra fuente de poder político de la cual carecía el jefe de Estado, las Fuerzas Armadas, contribuyeron a debilitarlo cuando en medio del descontento social un sector protagonizó, en 1992, dos intentos de golpe de Estado, que según Pérez Liñán (2007: 101) muchos venezolanos justificaron. En este contexto se originaron las movilizaciones sociales apuntando al presidente. El mes de noviembre presencié dos amenazas. Se trató del segundo intento de golpe de Estado, ocurrido 19 días después de que el periodista simpatizante del entonces preso y ex golpista Hugo Chávez, y su futuro vicepresidente, José Vicente Rangel, incriminase a Pérez por haber retirado dinero de una cuenta secreta, multiplicándolo a través del uso de una tasa de cambio preferencial. La noticia ocupó la primera página de los diarios al día siguiente, dando lugar a la formación de una comisión en la Cámara de Diputados para investigar el caso. Dado que las audiencias verificaron su autenticidad, la Corte Suprema entabló juicio político al presidente, lo cual dividió a las Fuerzas Armadas a favor y en contra del mismo, debilitando las posibilidades de un golpe militar. Sin embargo, la amenaza convenció a la clase política, cuando la sucesión se hallaba garantizada, para destituir a Pérez en aras de proteger su propio poder. Un adeco, Ramón Velásquez, fue nombrado presidente interino por acuerdo de las facciones en el Congreso. En julio de 1993, con la imagen presidencial en el 20%, el costo de vida ocupaba el primer lugar en las encuestas, delante de la corrupción, pese a la recuperación de la economía.

Un liderazgo presidencial con escasos recursos enfrentó a una oposición intrapartidaria, que contaba con la CTV, y una oposición interpartidaria, potenciada a su vez por la división del partido gobernante. A diferencia de Argentina y de Brasil, la oposición

37. Pérez lanza el plan de reformas y comienzan las protestas. En marzo de 1989 su popularidad era de 46%. Pese al crecimiento de la economía (9% anual) las protestas continuaron. Los escándalos comenzaron en abril de 1990. A fines de 1990, la popularidad bajó a 41%; en septiembre de 1991 a 37%; en junio de 1992 a 21%. A. PÉREZ LIÑÁN (2007: 19, 99, 100).

social socavó desde un principio la legitimidad de Pérez, entrelazándose con la oposición política hasta tomar la forma de una movilización social heterogénea contra él. Rafael Caldera, el siguiente presidente electo, resultó un feroz opositor a Pérez, respaldó el «caracazo» y pronunció un ambiguo discurso, de apoyo y condena, a propósito del intento de golpe de 1992 encabezado por Chávez.

Una de las marcas heredadas por la transición en Paraguay radicó en la peculiar y larga imbricación de las Fuerzas Armadas y de los civiles en el gobierno del país³⁸. De ahí que entre los recursos objetivos de que disponía Raúl Cubas Grau, el más débil –y notorio– lo constituía su lugar de sustituto del general Lino Oviedo, jefe a su vez de una facción del hegemónico Partido Colorado. Su raíz dual, militar y partidaria, sugería la fortaleza del Ejército en tanto fuente de poder, unida por sólidos lazos al coloradismo³⁹. Como jefe militar, Oviedo encabezó el fracasado golpe de Estado de abril de 1996. Hallado culpable por la corte marcial que lo juzgó, sufrió una sentencia de 10 años de prisión que le valió la pérdida del cargo. Sin embargo, lejos de restarle popularidad, el frustrado intento fue seguido por su triunfo en la elección interna del Partido Colorado para las elecciones presidenciales de 1998. Pero la Corte Suprema confirmó la sentencia militar y el general terminó preso. Por lo tanto, Raúl Cubas Grau, compañero de fórmula, ocupó su lugar. Según la ley electoral, Luis M. Argaña, líder de una facción rival, devino postulante a vicepresidente. Por consiguiente, Cubas no sólo era sustituto de Oviedo sino que las divisiones internas del coloradismo, con cinco décadas de hegemonía, le impedían respaldarse en la fortaleza de un partido dominante unido. Por lo tanto, si quería contar con esta herramienta debió haberse dado una estrategia de consenso (recurso subjetivo) en vez de profundizar una división que lo perjudicó en el gobierno.

Pese al significativo caudal de votos (53%), sus recursos objetivos (la fragmentación de la fuerza, su lugar de sustituto del preferido, su promesa de liberarlo, su divergencia con las Fuerzas Armadas –que lo encarcelaron– y un vicepresidente de la facción rival) le restaron fortaleza política e institucional. Como broche de oro, su tendencia no controlaba la mayoría de los escaños en ninguna cámara y su fuerte faccionalismo le impedía procurar consensos (Pérez Liñán, 2003: 116). Frente a semejante fragilidad tampoco generó recursos subjetivos: armó el gabinete designando ministros a miembros de su bando sin convocar a otros sectores del coloradismo. Gobernar con los suyos convirtió su debilidad política en aislamiento. En consecuencia, sin respuestas adecuadas a una situación económica difícil, agravó el conflicto político en lugar de resolverlo. Cuando dictaminó el perdón para Oviedo, las dos facciones rivales de su partido se unieron, contra sus medidas, a los contendientes en el Congreso. La oposición intrapartidaria impactó negativamente en la relación del presidente con el Parlamento, donde se expresaba el conjunto de la oposición. La Corte Suprema, empujada por el Poder

38. R. DIAMINT (2001) señala la participación de las Fuerzas Armadas en la caída de Cubas. La dictadura de Stroessner había desarrollado la creciente relevancia política de los militares y la continua centralidad de los partidos. D. ABENTE-BRUN (1995).

39. Para una historia del Partido Colorado, D. ABENTE-BRUN (1995: 298-320).

Legislativo, dictaminó contra la constitucionalidad del perdón conferido por Cubas. Obligado el Ejecutivo a arrestar al general, el presidente afirmó que no recibía órdenes de ningún otro brazo del Estado (Pérez Liñán, 2003: 108). Pese a la escasez de recursos, el presidente desafiaba a su propio partido, a sectores de las Fuerzas Armadas, a la Corte y al Congreso.

Sintonizando con el presidente, el militar liberado amenazó a los jueces y movilizó fuerzas paramilitares para intimidar a sus adversarios. Al poco tiempo, el ministro de Justicia emplazó a Cubas Grau para capturar a Oviedo y le comunicó al Parlamento sobre la violación de las reglas de juego efectuada por el presidente (Pérez Liñán, 2003: 108). Con esta advertencia, el Congreso quedaba informado de que se encontraba en condiciones de enjuiciar al jefe de Estado. La decisión del ministro animó a la oposición a declarar ilegal al gobierno. Mientras rumores de autogolpe recorrieron el país, el comité de asuntos constitucionales de la Cámara Baja aprobó el juicio político, fundado en la desobediencia del presidente a la decisión de la Corte Suprema sobre el caso Oviedo. Sin embargo, el brutal asesinato de su sucesor, Luis Argaña, le impediría alcanzar la Presidencia. Tras la inmediata imputación del Partido Colorado a Cubas Grau y al movimiento político que lo respaldaba, la Cámara Baja inició el *impeachment* por 49 contra 24 votos (7 ausentes)⁴⁰. El asesinato disparó la movilización social heterogénea contra el jefe de Estado, que se vio precedida por una oposición social conformada por la creciente organización de los campesinos, de los estudiantes, de los sindicalistas y de los movimientos locales, cuyas dificultades económicas (factor externo) no habían encontrado solución en estos años⁴¹. Al ser violentamente reprimida, hizo crecer el soporte popular al juicio.

Cotejemos ahora la secuencia que llevó a la salida de Cubas y el grado de reputación de ambos. En diciembre de 1998, los oviedistas demandaron, vía movilizaciones, la renuncia de los miembros de la Corte. Pese a la recriminación de abuso de poder que transmitían los medios, Oviedo contaba en noviembre con una credibilidad de 44%⁴². Sin embargo, en enero de 1999, la Corte falló contra Cubas por violación de la ley, por lo cual Oviedo debía ir preso (aunque no sucedió) y en marzo Argaña cayó asesinado mientras las sospechas por su ejecución apuntaban hacia Oviedo. Entonces su popularidad bajó a 15% y la del presidente a 20%. La decisión de juicio político se tomó cuando ambos dirigentes colorados habían perdido credibilidad y la oposición inter e intrapartidaria concluyó que formaban parte del problema. Destituido el jefe de Estado, un miembro de la facción de Argaña asumió el gobierno, armando un gabinete de unidad nacional integrado por su partido y la oposición. Esto prueba que la decisión de desplazar a Cubas se materializó cuando la clase política, excepto la facción oficialista, se halló en condiciones de garantizar la sucesión.

40. Los jefes de todas las bancadas del Congreso –con excepción del oviedismo– dieron a conocer un comunicado en el cual culpaban al binomio Oviedo-Cubas por el «plan terrorista» que puso fin a la vida de Argaña. A. PÉREZ LIÑÁN (2003a: 98-129).

41. La economía llevaba 5 años de recesión. La baja salarial y el desempleo fueron problemas sin resolver durante la transición.

42. A. PÉREZ LIÑÁN (2007).

En Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada llegó al gobierno en el año 2002, con escasos recursos. Al frente del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), ocupó la Presidencia merced al Parlamento vía una coalición de seis fuerzas, ya que en las urnas reunió el 22% de los votos. Se trató de una alianza organizada en medio de la polarización política y la crisis económica que atravesaba el país (Mayorga, mimeo: 15). A esto se anexó la atomizada configuración partidaria, donde la pérdida de rumbo de las entidades tradicionales (el MNR, la Alianza Democrática Nacionalista –ADN–, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria –MIR–) se veía jaqueada por el aumento de grupos con *background* indígena (Graziano, 2004: 108), los cuales, crecientemente movilizados, contribuyeron a fragmentar aun más el sistema político. Sánchez de Lozada distaba mucho de ser un jefe partidario con ascendiente decisivo en la política nacional. Además, su partido por primera vez cogobernó con un aliado influyente en el Congreso y en el Poder Ejecutivo, donde dominó el 40% de los ministerios (Mayorga, mimeo: 17).

De algún modo, el gobierno mantenía relativamente conforme a un sector de la oposición a través de negociaciones que incluían intercambio de favores, pero debió enfrentar una dramática situación financiera y la intransigente posición de Estados Unidos para implementar el plan de erradicación de la coca. En este punto es preciso atender a la composición de la nueva oposición política. Los grupos indígenas habían entrado de lleno a la arena electoral e institucional: el Movimiento por el Socialismo de Evo Morales logró el 20% de los votos, colocándose segundo detrás del ganador por escaso margen, y el Movimiento Pachacuti de Felipe Quispe, el 5%, consiguiendo 35 y 6 diputados respectivamente. Esta oposición política, encabezada por Morales, contaba con la fuente de poder que significa una franja importante del movimiento indígena. Se trataba de un rival político fortalecido, en tanto otro actor social clave en Bolivia, productor de coca, opuesto al plan para su erradicación, era adversario a los planes del gobierno.

Si bien el presidente tomó la iniciativa al lanzar el Plan Bolivia, las dificultades para llevarlo adelante le impidieron implementar las políticas públicas demandadas en medio de permanentes protestas. Ellas unían políticos, campesinos/indígenas y sindicalistas agrupados en la Central Obrera Boliviana (COB). El descontento dio un vuelco definitivo cuando una rebelión policial resultó en un tiroteo entre fuerzas policiales y armadas cuyas víctimas fueron, en su mayor parte, civiles. Sin embargo, esta revuelta no se hallaba aislada de la situación económica (factor externo) que atravesaba el país y que repercutía negativamente en los recursos del presidente. La recesión y el desempleo, que se aspiró a combatir aplicando el Plan Bolivia, un programa ortodoxo diseñado por el FMI, implicaba un incremento de los impuestos. Al conocerse la noticia se produjo el alzamiento en su contra, que contó con adhesión de la policía. Esta rebelión marcó un punto de no retorno; a partir de allí la protesta se volvió incesante y ligada a la insatisfacción económica.

TABLA II. LAS REGULARIDADES DE LA INESTABILIDAD PRESIDENCIAL EN CUATRO CASOS (1992-2003)

Presidentes	Liderazgo presidencial (causa motora)	Oposición política (causa decisoria)	Movilización social heterogénea contra el presidente (causa demandante)	Factor externo
Fernando Collor (Brasil) 1989-1992	Débil. Recursos escasos	Fuerte (interpartidaria)	Al final y luego de reunida la comisión investigadora para definir el juicio político. Disparador: acusación de corrupción presidencial	Crisis económica
Carlos A. Pérez (Venezuela) 1989-1993	Débil. Recursos escasos	Fuerte (inter e intrapartidaria, sindicalismo, grupo de Notables y sectores de las FFAA)	Al final (pero con protesta social todo el mandato). Disparador: acusación de corrupción presidencial	Crisis económica y comienzo de resolución
Raúl Cubas Grau (Paraguay) 1998-1999	Débil. Recursos escasos	Fuerte (inter e intrapartidaria)	Al final y luego de la aprobación del juicio político. Disparador: asesinato del vicepresidente	Severas dificultades económicas
Sánchez de Lozada (Bolivia) 2002-2003	Débil. Recursos escasos	Fuerte (interpartidaria), sindicato e indígenas	Al final (pero con protesta social todo el mandato). Disparador: rebelión policial	Crisis económica

Fuente: Elaboración propia.

De ahí en más, la oposición atacó la ley que regulaba el uso de los hidrocarburos con la demanda de salida al mar; otro motivo de las rebeliones se hallaba también en el cultivo de coca. Ambos constituyen problemas a tener en cuenta para comprender la indignación social contra Sánchez de Lozada. Curiosamente, Evo Morales adoptó posiciones moderadas en las manifestaciones contra la política económica del gobierno, haciéndolo de manera frontal recién hacia el final. La movilización política y social combinada resultó decisiva en todo el proceso de inestabilidad presidencial. La creciente impopularidad de Sánchez de Lozada, al igual que Collor, Pérez, Cubas Grau y De la Rúa, le dificultó enfrentar con éxito a la oposición y conducir su propia fuerza. Al punto que el vicepresidente, Carlos Mesa, tomó distancia de él (al igual que Itamar Franco de Collor), en octubre de 2003, frente a los 63 muertos de una protesta⁴³. La

43. La Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de Bolivia señaló 80 muertes bajo el período de Sánchez de Lozada.

transición encabezada por él tornó evidente que la destitución de Sánchez de Lozada se llevó adelante una vez que la sucesión había sido garantizada.

V. CONCLUSIÓN

El artículo sugiere que en contextos de dificultades económicas y políticas, un liderazgo presidencial con escasos recursos se convirtió en causa motora de la inestabilidad presidencial. En cuanto a las otras dos causas (decisoria y demandante) se combinaron de diferente manera según cada país. Si bien el caso argentino ha sido el único desarrollado en extenso intentaré finalizar con una comparación que incluya, de manera preliminar, a los otros cuatro para detectar las diferentes combinaciones de las tres causas señaladas. En la Argentina, la protesta no contribuyó al desgaste de De la Rúa y cuando se entrelazó con la oposición política, bajo la forma de movilización social heterogénea contra el presidente, cooperó para tumbarlo. La combinación de ambas causas (decisoria y demandante) sucedió de forma diferente en Bolivia y en Venezuela, donde la oposición social y política se entrelazó desde el inicio del mandato de Sánchez de Lozada y de Pérez promoviendo su debilidad. En Venezuela, a su vez, se daba una oposición intrapartidaria al presidente, con lo cual la amenaza militar unió al conjunto de la clase política para decidir la destitución. A diferencia de estos tres casos, en Brasil la oposición partidaria resultó más activa en la caída de Collor que la movilización social. En Paraguay, el problema político generado por Oviedo dio a los partidos un rol muy importante en la destitución de Cubas Grau. Sin embargo, a diferencia de Brasil, una fuerte oposición intrapartidaria, planteada desde el comienzo de la gestión presidencial, devino clave en su destitución, entre otras cosas porque el asesinato de Argaña, líder de una facción coloradista, hizo recaer la sospecha en la facción del presidente.

Resulta, entonces, que la movilización social (causa demandante) participa de modo diferente según los casos. O bien se da desde la fase inicial del nuevo presidente, en calidad de oposición social capaz de desgastar un liderazgo presidencial débil (como en Bolivia y Venezuela), o bien resulta ajena a ese deterioro y emerge sólo al final, cuando la oposición política ya ha tomado su decisión (Brasil, Paraguay, Argentina). En este último caso la movilización suele auxiliar a la oposición para legitimar su ultimátum.

En todos los casos de inestabilidad presidencial explorados, la oposición política actuó al hallarse en condiciones de garantizar la transición: en Argentina cuando un senador opositor quedó primero en la línea sucesoria; en Brasil y Bolivia cuando sus respectivos vicepresidentes tomaron distancia del jefe de Estado y se mostraron dispuestos a sustituirlo; en Venezuela y Paraguay cuando oposición y facciones del partido de gobierno unidos garantizaron la continuidad constitucional. En todos los casos, la resolución se tomó luego de producirse la movilización social heterogénea contra el presidente. Sin embargo, en ciertas ocasiones, la protesta suele ser vigorizada por la misma oposición (Argentina, Venezuela y Bolivia). También acontece que los adversarios del presidente reiteradamente fomentan el descrédito hacia él, al contribuir

–dando información a la prensa (Venezuela, Brasil, Argentina)– a la producción de los escándalos mediáticos, por hechos de corrupción o abuso de poder que impactan negativamente en la imagen presidencial⁴⁴.

En cuanto al descontento ciudadano que conduce a la salida anticipada del presidente, Pérez Liñán (2007: 95) argumenta que la evidencia de los seis casos por él estudiados sólo explica de modo parcial la combinación de escándalos y reformas económicas en la emergencia del malestar social. Si bien los escándalos erosionan la credibilidad presidencial, antes que él mismo se vea envuelto en un acto inmoral (Pérez Liñán, 2007: 115), éstos por sí solos no alcanzan para derrocar a un presidente. Los ejemplos examinados aquí presencian desasosiego popular por la *performance* económica de un liderazgo presidencial débil y ese malestar se halla en la base de todas las movilizaciones sociales heterogéneas contra el presidente. Ninguna administración bajo estudio demostró éxito económico indiscutido, o al menos así fue percibido por la ciudadanía. Las bataholas mediáticas, sin duda, enemistan más a la opinión pública con el jefe de Estado. Pero no son ellas la causa de la impopularidad que avala su destitución. Varios presidentes sufrieron escándalos de corrupción pero al exhibir logros económicos ni fueron depuestos ni llegaron a ser extremadamente impopulares (Menem y Kirchner en la Argentina, Lula da Silva en Brasil). Más todavía, algunos consiguieron su reelección (Menem y Da Silva).

Por consiguiente, la sospecha sobre las dificultades económicas como el principal factor externo que impacta negativamente en el liderazgo presidencial parece robustecida. O'Donnell (1995: 63) refiere a las crisis económicas que sufren las democracias delegativas en América Latina y señala el efecto interactivo que refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del propio ejercicio de la autoridad política –que se resume en la concentración de poder en manos del presidente–. Por esto el artículo apuntó a dar cuenta de una aparente paradoja: una ubicación central del presidente en el régimen político y su reiterada destitución. Ocurre que la democracia delegativa resulta estable 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. A la inversa, cuando un presidente carece de ellos se encuentra expuesto a ser destituido. En una palabra, si un presidente delegativo cae, muy probablemente sea porque la centralización de poder que lo caracteriza no ha sido acompañada por el ejercicio exitoso del mismo. Como contrapartida, el hábil ejercicio de un poder concentrado en manos de un presidente con recursos le confiere ventajas, pero facilita la continuidad de la baja institucionalización y en consecuencia atenta contra la construcción de reglas. Es decir, en las democracias de baja institucionalización no sólo la inestabilidad presidencial puede resultar de ella sino también su contracara, la estabilidad e inclusive el éxito de un presidente.

Dado que estas democracias se caracterizan por la concentración de poder presidencial, si el liderazgo no posee los recursos (objetivos y subjetivos) para ejercerlo, los

44. S. WAISBORD (2002: 289-325) plantea cómo la oposición contribuye a los escándalos mediáticos contra el presidente.

otros rasgos propios del presidente delegativo (aislamiento, ignorar los otros poderes de la República, desconocimiento de la oposición, individualismo, exclusiva responsabilidad sobre la marcha del gobierno, centralidad del presidente) arriesgan con volverse desventajosos. En situaciones críticas, como se vio en este artículo, tales atributos dificultan la resolución de problemas que hubiesen requerido consenso, distribución de responsabilidades, control de los poderes, etc. Un liderazgo presidencial fuerte ejerce el poder concentrado y no «precisa» reglas para gobernar (más todavía las siente un estorbo); uno débil, en situaciones de malestar ciudadano por un problema que se percibe irresuelto, puede terminar en su destitución. Por lo tanto, el liderazgo presidencial se introduce, desde mi visión, como parte del problema pero sólo ilusoriamente como parte de la solución. Sin duda resulta una variable importante capaz de exacerbar (Collor) o neutralizar (Duhalde) la inestabilidad en situaciones críticas. Pero en esta ambigüedad radica un inconveniente sin solución, pues la estabilidad de la democracia delegativa encierra en sí misma un componente de inestabilidad al quedar ésta en manos del jefe de Estado. Raramente se contribuye a la inversión institucional que esas democracias necesitan.

Al trabajar sobre dos tipos de recursos (objetivos y subjetivos) el artículo se funda en una concepción del liderazgo presidencial que se explica desde una doble vertiente: el marco político-institucional en el cual está inmerso y sus propias habilidades para manejarse dentro de él. Al otorgar relevancia al impacto negativo que la situación económica tiene en el uso de los recursos presidenciales, el artículo da cuenta además de otras limitaciones presidenciales en contextos de baja institucionalidad. Si la crisis económica (hiperinflación) se desata sobre un presidente con recursos (Menem o Duhalde), éste tiene más posibilidades de encontrar una salida (convertibilidad en el primer caso, cambio de modelo económico en el segundo) que si sucede sobre uno sin recursos (De la Rúa, Cubas, Collor, Pérez y Sánchez de Lozada). Las habilidades del liderazgo se manifiestan dentro de un contexto político e institucional. No hay presidentes providenciales. Por eso un mismo mandatario puede pasar de cumplir un mandato relativamente exitoso a otro en el cual es destituido (como fueron los casos de Sánchez de Lozada y de Pérez).

Aquí también se sugiere que la concentración no produce iguales resultados en términos de la estabilidad presidencial no sólo por los recursos del presidente sino también por los que ostenta la oposición, incluso la intrapartidaria (Paraguay, Venezuela). Si ésta posee recursos suficientes probablemente los utilice cuando 1) percibe que el presidente es parte del problema y 2) se halla en condiciones de garantizar la sucesión/transición, resultando la causa decisoria del derrumbe. La baja institucionalidad ubica al Parlamento en el lugar donde se expresa la oposición (inter o intrapartidaria) antes que mostrarlo como un poder relativamente autónomo, con lo cual el Congreso se convierte en «presidencial-dependiente»: ni controla a un presidente poderoso que lo ignora, ni ayuda a fortalecer a uno debilitado (que también lo ignora). En la segunda alternativa, el Parlamento deviene un ámbito donde se expresan las disputas entre el presidente y la oposición, de ahí que se transforma en la instancia capaz de garantizar la sucesión en situaciones críticas. En consecuencia, la destitución presidencial

puede ser riesgosa para la democracia si la oposición, al ver la oportunidad de encontrar allanado su camino hacia el poder, alimenta la impopularidad del primer mandatario, a través de las denuncias de corrupción o abuso de poder (que o bien antes practicó o si llega al gobierno no combate).

También puede hacerlo montándose «en» o promoviendo la protesta social. Por lo tanto, a veces decide su destitución presionada por la protesta y otras usándola como excusa. En ese caso, la inestabilidad presidencial arriesga en convertirse en un mecanismo capaz de sustituir la competencia electoral, al menos provisoriamente, quedando por esta vía mejor posicionada cuando llegue el momento electoral. Así la oposición (inter o intrapartidaria) terminó siendo gobierno electo en la Argentina, Venezuela, Brasil, Paraguay y Bolivia.

Nos hallamos entonces frente a un callejón sin salida. Si la estabilidad descansa en liderazgos presidenciales cuyo éxito se halla en el ejercicio del poder concentrado y personalista que esas democracias producen en detrimento del fortalecimiento de las reglas, es decir, a expensas de la consolidación/institucionalización, la estabilidad que ofrecen los presidentes delegativos no sólo no garantiza la calidad democrática sino que atenta contra ella. En el ejercicio exitoso del liderazgo delegativo se halla el problema central de la débil institucionalización. Éxito del presidente y desinterés/fracaso en consolidar reglas son las dos caras de una misma moneda. El caso argentino probó que la baja institucionalización vuelve azarosa la estabilidad presidencial. Por lo tanto el interrogante que abre el artículo radica en dónde encontrar los caminos y los instrumentos que hagan posible la transición de una democracia delegativa a otra representativa.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE-BRUN, Diego. A Party System in Transition. The Case of Paraguay. En MAINWARING, Scott y SCULLY, Tim. *Building Democratic Institutions*. California: Stanford University Press, 1995.
- ARMONY, Ariel y ARMONY, Víctor. Indictments, Myths and Citizen Mobilization in Argentina. *Latin American Politics and Society*, 2005, 47: 27-54.
- AUYERO, Javier. *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007.
- CALVI RODILES, Gabriel y ZIBECCHI, Carla. El Plan Jefes y Jefas. Cambios y continuidades en materia de planes sociales. *Textos*, 2004, 5: 28-43.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo. *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, re-alineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Pent/Prometeo, 2005.
- CAREY, John M. Presidencialismo versus Parlamentarismo. *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 2006, 11: 121-162.
- CAVAROZZI, Marcelo y CASULLO, Esperanza. Los partidos políticos en América Latina hoy; ¿consolidación o crisis? En CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Homo Sapiens Ed., 2002.
- CHEIBUB, José Antonio. *Why are Presidential Democracies Fragile?* Yale University, mimeo.

- CORRALES, Javier. The Politics of Argentina's Meltdown. *World Policy Journal*, 2002, 19 (3): 29-42.
- COX, Gary W. y MORGENSTERN, Scott. Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 2001, 41 (163): 373-393.
- DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto y RAPETTI, Martín. La deuda argentina: historia, default y reestructuración. *Desarrollo Económico*, 2005, 45 (178): 187-233.
- DIAMINT, Rut. *Democracia y seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, Centro de Relaciones Internacionales y Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2001.
- FABBRINI, Sergio. *Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*. Roma: Editori Laterza, 1999.
- GRAZIANO, Ricardo. Impresiones bolivianas. *Textos*, 2004, 6: 60-65.
- HAKIM, Peter. Latin American's Lost Illusions: Dispirited Politics. *Journal of Democracy*, 2003, 14: 108-122.
- HOCHSTETLER, Kathryn. *Rethinking Presidentialism: Challengers and Presidential Falls in South America*. Political Science Department, Colorado State University, mimeo.
- KORNBLITH, Miriam y LEVINE, Daniel. Venezuela. The Life and Times of the Party System. En MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press, 1995.
- LANZARO, Jorge (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2003.
- LEVITSKY, Steven. Crisis and Renovation: Institutional Weakness and the Transformation of Argentine Peronism, 1983-2002. En LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria (eds.). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, University Park, 2006.
- LINZ, Juan J. Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1990, 1 (1): 51-69.
- LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- LLANOS, Mariana y MARGHERITIS, Ana. Why Do Presidents Fail? Political Leadership and the Argentine Crisis (1999-2001). *Studies in Comparative International Development*, 2006, 40 (4): 77-103.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press, 1995.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Soberg (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- MANIN, Bernard. La metamorfosis de la representación. En DOS SANTOS, Mario (coord.). *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: Nueva Sociedad, 1992.
- MARTINS, Luciano. La «liberalización» del gobierno autoritario en Brasil. En O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. y WHITEHEAD, Lawrence. *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*. Barcelona: Paidós, 1994.
- MAYORGA, René. *Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia*. Mimeo.
- MORALES SOLÁ, Joaquín. *El sueño eterno. Ascenso y caída de la Alianza*. Buenos Aires: Planeta/La Nación, 2001a.
- MORALES SOLÁ, Joaquín. El gobierno, frente a un nuevo escenario. *La Nación*, Buenos Aires, 15 de octubre de 2001b.
- MUNCK, Gerardo. Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers. *Annual Review of Political Science*, 2004, 7: 437-462.

- MUSTAPIC, Ana. Oficialistas y diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 2000, 39: 571-598.
- MUSTAPIC, Ana. Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 2005, 45: 263-279.
- NAÍM, Moisés. The Real Story behind Venezuela's Woes. *Journal of Democracy*, 2001, 12 (2): 17-31.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 1995, 5 (1): 55-69.
- OLLIER, María Matilde. *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- OLLIER, María Matilde. Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial. *Estudios Sociales*, 2004, 27: 39-70.
- OLLIER, María Matilde. Liderazgo presidencial y jefatura partidaria: entre la confrontación y el pacto (2003-2005). *Temas y Debates*, 2005, 10: 7-34.
- OLLIER, María Matilde. Más allá del presidencialismo y del parlamentarismo. *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 2006a, 11: 223-233.
- OLLIER, María Matilde. La inestabilidad presidencial en perspectiva comparada. Elementos para pensar la construcción de una hipótesis: Brasil (1992), Paraguay (1999), Argentina (2001). *Política y Gestión*, 2006b, 9: 137-173.
- OLLIER, María Matilde. Liderazgo peronista y democracia (1983-2005). En AMARAL, Samuel y MANNA, Antonio (eds.). *Sesenta años del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Universidad de Tres de Febrero, en prensa.
- OLLIER, María Matilde y PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. ¿Lo similar en lo distintivo? Crisis políticas en Brasil y en la Argentina. *Textos*, 2003, 4: 54-67.
- PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma, 1996.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza, 1982.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina. *Revista SAAP*, 2002, 1: 167-185.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo presidencialismo? *Latin American Research Review*, 2003, 38 (3): 149-164.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Presidential Crises and Democratic Accountability in Latin America (1990-1999). En ECKSTEIN, Susan y WICKHAM-CROWLEY, Timothy (eds.). *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 2003.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- SAMUELS, David y MAINWARING, Scott. Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil. En GIBSON, Edward. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press, 2004.
- SCHAMIS, Héctor. Argentina: Crisis and Democratic Consolidation? *Journal of Democracy*, 2002, 13 (2): 81-94.
- VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*, 2004, 15 (4): 5-19.
- WAISBORD, Silvio. Interpretando los escándalos. Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina contemporánea. En PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.