VARIACIONES SOBRE UN MISMO TEMA: EL PODER PRESIDENCIAL

María Matilde Ollier

Los latinoamericanistas han dedicado pocas líneas al estudio del liderazgo presidencial (de ahora en más PL), no obstante su visibilidad y siendo América Latina una región presidencialista.[1] Esto sorprende más aún en tiempos en que la literatura insiste con la personalización de la política, con la metamorfosis de la representación y con la debilidad de los partidos.[2] Pese a señalar el rol del liderazgo inesperado en los quiebres de los regímenes democráticos (Linz: 1978) y a la relevancia del jefe de estado en América Latina destacada por diferentes autores, nadie respondió todavía una pregunta fundamental: dónde radica el poder de un presidente.3 En este ensayo, un marco conceptual y un recorrido por la historia argentina aspiran a dar una respuesta.

Para responder el interrogante, parto de definir el LP desde la noción de liderazgo formulada por Fabbrini (1999): una actividad que supone una serie de relaciones por parte de quien lo ejerce. Por lo tanto el liderazgo 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 amplio (sindicatos, ciudadanía, empresarios, etc) (Ollier: 2008). En su actividad de gobierno, el presidente establece diversos nexos que revelan los recursos de distinto tipo con que el mismo cuenta; recursos que varían acorde con la morfología social, económica y política de cada país. En el caso argentino los recursos, que su vez implican alianzas, situaciones de subordinación, acuerdos, consensos y conflictos, son partidarios, federales, parlamentarios, ciudadanos, sociales y económicos. Las FFAA constituyen un componente del poder político previo a

1 A diferencia de lo que sucede en nuestra región, una importante tradición de investigación sobre el LP existe en Estados Unidos. En América Latina los estudios sobre presidencialismo comienzan con Linz (1990).

2 Manin (1992; 2013); Fabbrini (1999).

3 En América Latina los estudios sobre el presidencialismo comienzan con Linz (1990). Distintas aproximaciones al presidente latinoamericano: (Mainwaring y Shugart: 2002), (Cox and Morgenstern: 2001), Amorim Neto (1998), Camerlo (2013), Camerlo y Perez Liñan (2015 (2011), O´Donnell (1994), Quiroga (2005), Levitsty y Loxton (2013), Mazzuca (2013).

1989.[4] Ocurre que los recursos en manos presidenciales suelen ser inestables, aunque por razones de espacio es imposible señalar su derrotero aquí.

Al igual que en otros países de América Latina, los presidentes argentinos se agrupan en tres categorías: golpistas (encumbrados merced a un golpe militar), transicionales (nominados por un poder del estado en momentos de excepción), electos irregularmente (en situación de proscripción o fraude) y electos (en elecciones limpias, justas y competitivas). En el ensayo me ocupo de los últimos, que dado los diferentes contextos políticos, es necesario comprenderlos a los largo de los tres ciclos en que se divide la trayectoria de la democracia: un ciclo largo (1916 y 1983), un ciclo corto (1983 y 1989) y otro largo (1989 en adelante), cuando acaba definitivamente la amenaza militar. Busco así ensayar una respuesta a la pregunta sobre dónde radica el poder presidencial.

En base a este recorte y según sus recursos detectamos cuatro tipos de presidentes: dominantes (merced a sus recursos imponen su agenda), fuertes (merced a sus recursos cumplen la mayor parte su agenda), débiles (merced a sus recursos encuentran serias dificultades para cumplir la agenda), e inestables, (merced a sus recursos deben dejar el poder anticipadamente). Cuando en 1930, las FFAA pasan a convertirse en un actor con decisión de conducir los rumbos del país, la caída de todos los presidentes entre esa fecha y 1976 implica, al mismo tiempo, el quiebre del régimen democrático. Las diferentes salidas anticipadas del poder no resultan, entonces, de las luchas políticas llevadas a cabo por los partidos legítimamente asignados para disputar la representación democrática. Abandonar la Casa Rosada deviene una imposición del poder de lo militar, es decir de la violencia. En consecuencia denomino a estos presidentes débiles, en lugar de inestables pues la inestabilidad no radica en la figura del presidente, como será luego de 1983, sino el régimen.

[4] Los recursos partidarios remiten a la influencia sobre el partido de pertenencia y al soporte de otras fuerzas políticas al presidente. Los recursos parlamentarios son la posibilidad de contar con mayoría en las cámaras o, de lo contrario, un bloque numeroso. Los recursos federales dan cuenta del apoyo de los gobernadores. Los recursos sociales refieren al aval de los sindicatos y de organizaciones sociales con capacidad de protesta, como los piqueteros, o de formación de la opinión pública, como el movimiento de derechos humanos. Los recursos económicos comprenden los fondos con que cuenta el presidente. Los recursos ciudadanos atienden al apoyo de la población a sus políticas y su figura y se dividen en dos: los electorales y la opinión pública. Los recursos estatales en nuestro caso refieren a las FFAA. Los recursos poseen diferente potencial de influencia en el poder del presidente, pero sobre ese punto no tendré espacio para explayarme en este ensayo.

Ubico, en cambio, dentro de la categoría de inestable a aquellos presidentes que dejan el poder anticipadamente cuando las FFAA han perdido definitivamente su posibilidad de manejar el estado y las diferencias políticas se resuelven dentro de los márgenes de la democracia esto es a partir de 1989.

PRIMER CICLO LARGO (1916-1983).

Incluye dos etapas, y en cada una de ellas emerge la marca imborrable de los liderazgos presidenciales radical y peronista. ***En la primera etapa*** encontramos dos liderazgos diferentes y ambos terminan su mandato, Hipólito Irigoyen y Marcelo T. de Alvear. A poco de regresar Irigoyen al gobierno (1928), sobreviene la intervención militar y los distintos sucesores soportaron el veto (implícito o explícito) de las FFAA.

En su primera presidencia, el jefe radical es dominante pues conquista copiosos recursos: partidario (organiza, desde el gobierno, a la UCR como partido nacional y de masas (Romero: 1946), federal (interviene las provincias para designar gobernadores amigos (Persello: 2007), ciudadano (obtiene significativo apoyo electoral) y social en menor medida, al colocar el estado como árbitro en la relación con los sindicatos importantes (Rock: 1977). En su segundo período pierde recursos: el partido dividido, la legislatura extrañamente paralizada (Halperín Donghi: 2000), las intervenciones federales realizadas contra los mismos gobernadores radicales y la oposición conspirando para poner fin a su mandato. Todos hechos sucedidos cuando un nuevo universo de ideas antidemocráticas, antiliberales y antisocialistas comienza a dominar el pensamiento político y cuando los efectos de la crisis económica en ciernes se hacen sentir. Convertido en un presidente débil, cae debido al golpe de 1930.

Pese a la parálisis del parlamento, Alvear lleva adelante su agenda. Consigue doblegar varias provincias para mantener el recurso federal (10 intervenciones). La UCR se divide bajo su mandato y él debe lidiar con las presiones de ambos grupos (UCR y UCRA) sin lograr ser el jefe de ninguno de ellos. Cuenta claramente con recursos ciudadanos.[5] La

[5] Ver Losada (2016).

situación económica fue relativamente calma tanto bajo el primer Irigoyen como bajo Alvear.

La segunda etapa supone la emergencia de una coalición formada por dos aliados de peso en la escena nacional: las FFAA y la Iglesia Católica; ambos promueven el golpe de 1930 y de 1943. Surgido de una dictadura, y con un liderazgo de doble raíz, civil y militar, Perón se consagra presidente con el voto popular, y con el apoyo de las FFAA y de la Iglesia. Aprende de Irigoyen la relevancia de armar una fuerza política pero sabe también que debe organizar los sindicatos, a los cuales consigue subordinar al estado (Doyon: 2002). Presidente dominante en su primer mandato alcanza a controlar abundantes recursos: parlamentarios, federales, sociales (sindicatos), religiosos (Iglesia), estatales (FFAA), económicos y judiciales al punto que le permiten una reforma constitucional que lo habilita para un nuevo turno. En este segundo período se le escapan dos recursos que están en el origen de su poder, la Iglesia y las FFAA, que pasan a la oposición. La muerte de Eva significa, a su vez, una pérdida irreparable en tanto ella complementa su liderazgo. Mientras Perón simboliza el poder y el estado, Eva encarna a los humildes.[6] Durante su segundo mandato, el apoyo de los trabajadores y el aval ciudadano resultan impotentes para evitar el golpe.

La caída de Perón origina un período de presidentes electos bajo la proscripción de su candidatura y de su movimiento, por lo cual el peronismo, con distintas denominaciones, lleva a elecciones a dirigentes sindicales y políticos en vistas a mantener vivo al peronismo. En estas condiciones trascurren dos presidentes radicales y la primera instalación de un régimen militar con aspiraciones fundacionales.[7] El regreso del líder peronista restaura un período breve (1973-1976) de presidentes electos en comicios limpios. Sin embargo, la nueva situación no fortalece el liderazgo de los tres presidentes relevantes del interregno peronista. Héctor Cámpora como delegado de Perón no dispone de los mismos recursos

[6] Para una radiografía de Eva Perón, Barry (2009).

7 Arturo Frondizi y Arturo Illia son presidentes débiles, debido a la proscripción del peronismo. El primero cuenta con recursos prestados que le vinieron del Pacto de Caracas con Perón, pero se le escapan debido a la distancia que toma del peronismo y de la política económica, ambas se suman a la represión instaurada por su plan CONINTES. El segundo mandatario carece de recursos ciudadanos (accede al poder con 25% de votos), sociales (el sindicalismo arma un plan de lucha para combatirlo), militares, parlamentarios y federales. Pese a tener una política económica, con un crecimiento de 8% anual, cae merced al golpe.

que el propio Perón cuenta al sucederlo (sociales, ciudadanos, parlamentarios y partidarios). Sin embargo, su poder no consigue saldar la confrontación interna del justicialismo y disminuir los niveles de violencia alcanzados por la política argentina. A su sucesora, Isabel Martínez, le falta la capacidad de conducir el movimiento precisamente por el contexto mencionado. Con ella se cierra el primer ciclo.

SEGUNDO CICLO CORTO (1983-1989)

El pasaje entre ambos ciclos largos comprende el liderazgo de Raúl Alfonsín, quien revaloriza la democracia, intentando generar en torno a ella una nueva mística política, diferente a la que había recorrido la Argentina de las décadas pasadas, cuando la democracia política no era elegida como la única alternativa de convivencia política. Alfonsín convence a los argentinos de que no hay otra opción, dando la batalla más arriesgada, y única, en la carrera de un presidente. Ella consistió en demostrar a la sociedad argentina, vía el juicio a las Juntas Militares, hasta dónde había llegado la última dictadura. El recurso más poderoso de Alfonsín yace en la ciudadanía, aunque también cuenta con su partido y al inicio en el parlamento. No solo carece del resto, sino que el sindicalismo, con sus 13 paros generales, lleva adelante una guerra frontal contra él, que no vuelve a sufrir ningún otro mandatario. Por eso cuando se esfuma el apoyo ciudadano, dados los desaciertos en que cae la política económica, su poder se debilita. Deja el gobierno cinco meses antes, pero antes organiza la sucesión en acuerdo con Carlos Menem. Alfonsín pasa a la historia como un presidente notable, pues el revés económico, la falta de recursos y las leyes de Obediencia Debida y Punto Final no le impiden imponer en la agenda política del estado el tema de los derechos humanos.

TERCER CICLO LARGO (1989-2015)

Carlos Menem asume la presidencia como resultado de la reorganización del peronismo y de una grave situación económica. Diagnostica la crisis en el cruce de la hiper inflación con el deterioro de las capacidades estatales. Como consecuencia, muta el universo peronista a partir de una transformación de la economía contraria a su tradición.

Para ello concentra poderes excepcionales, de acuerdo a la emergencia, que terminan siendo permanente. El uso indiscriminado de los DNU, la práctica recurrente al veto parcial, la eliminación de controles internos y la práctica de subordinar a los poderes judicial y legislativo reforzó los recursos con los cuales contó desde el inicio: ciudadanos, partidarios y sociales (los sindicatos). Con la convertibilidad logra la estabilidad macroeconómica, la cual consigue record de aprobación ciudadana hasta que termina a fines de 2001. Es un presidente dominante capaz de imponer su agenda y de promover una reforma constitucional que lo habilita para un nuevo período. Aunque menos poderoso que en su primer mandato, mantuvo las riendas de la Argentina hasta el final del segundo.

En el corto tiempo que dura su gestión, Fernando de la Rúa resulta un presidente débil que acaba siendo inestable. Carece de todo recurso. No solo no es el jefe de la coalición, tampoco lo es de su propio partido. A poco de asumir su popularidad cae de manera constante. Logra en el parlamento pasar varias de sus iniciativas, sin embargo debe recurrir a los DNU con tanta frecuencia como lo había hecho su antecesor. La convertibilidad se transforma, entonces, en un problema insoluble. No puede ni permanecer ni salir de ella. Solo que aquel invento que tanto resultado había dado a Menem, estaba agotado y los niveles de pobreza, indigencia, desempleo y empleo informal develaban una crisis social inédita.

Después de tres presidencias breves, Eduardo Duhalde conduce la transición pactada hacia el proceso electoral. Basada en el diálogo entre los partidos, la iglesia, los sindicatos y los empresarios, el presidente provisional no solo consigue recuperar la estabilidad política sino que pone a la Argentina en la senda del crecimiento económico luego de varios años de recesión. Su sucesor, Néstor Kirchner, instaura una nueva mística fundada en los derechos humanos y sociales con lo cual consigue el apoyo de los organismos defensores de los primeros, grupos ligados a los segundos y de una franja intelectual. Dada su debilidad de origen amplia su coalición con el FREPASO y con sectores del radicalismo y del socialismo y busca ganar popularidad. A esa popularidad contribuye el discurso A/E que no siempre se refleja en su acción política que oscila entre la confrontación y el pacto y que

peregrina entre la renovación prometida y la preservación de las estructuras tradicionales. Promoviendo la unificación de la CGT y aliado a distintas organizaciones piqueteras, Kirchner alcanza el recurso social. Por este camino, se convierte en el jefe informal del peronismo (recurso partidario), a partir del triunfo de su mujer a la senaduría nacional por la provincia de Buenos Aires. La derrota de Hilda Duhalde trae consigo la de su marido; mentor y promotor del triunfo de Kirchner en 2003 frente a los otros dos candidatos peronistas. Consigue entonces los recursos parlamentario y federal. Pese a haber estabilizado política y económicamente la Argentina, mantiene la ley de emergencia económica y la delegación en el ejecutivo que le permite manejar importantes partidas presupuestarias a discreción y concentrar poder en sus manos. A diferencia de Menem, Kirchner conquista sus recursos desde la presidencia, incluido el ciudadano. Es decir, emerge como un presidente débil, obtiene cuantiosos recursos y se convierte en fuerte a dos años de su gestión para terminar siendo dominante, al punto que controla la sucesión.

Cristina Fernández de Kirchner, presidenta dominante, inaugura su mandato con el poder heredado de su marido. Cuenta con el apoyo ciudadano: los votos obtenidos (no llegan a ser la mayoría) se suman al 56% de su imagen positiva. Mantiene entonces el recurso partidario y parlamentario, con lo cual prorroga la ley de emergencia pública. Entretanto gobernadores propios más cinco aliados radicales y uno amigo (socialista) colaboran en el fortalecimiento de su poder federal. Si bien durante el segundo mandato conserva su posición dominante, ve alejarse un sector importante del sindicalismo y dividirse al peronismo con el surgimiento de una alternativa, en Buenos Aire, en 2013. No consigue promover un delfín. En consecuencia acepta, en la sucesión, al candidato peronista mejor posicionado en las encuestas y respaldado por el PJ.

A MODO DE CIERRE

Los dos presidentes dominantes del primer ciclo, Irigoyen y Perón, coinciden en 1) ser los fundadores (Irigoyen en el sentido señalado por Halperín Donghi), de los dos partidos

populares y de masas de la Argentina; 2) haber sido desalojados del poder por un golpe militar, 3) haber sido sucedidos por períodos de alta inestabilidad política. El segundo ciclo comprende la transición por lo tanto es difícil ponderar el liderazgo de Alfonsín del mismo modo que se evalúa el de sus antecesores y sus predecesores, pues todavía las FFAA conservan su poder de veto. La historia posterior demuestra hasta dónde el presidente radical logró debilitarlas en la opinión pública. Derrotada la amenaza militar, el tercer ciclo encuentra un presidente radical inestable (De la Rúa) y tres peronistas dominantes (Menem, Kirchner y Cristina F. de Kirchner). En consecuencia los tres ciclos devuelven una diferencia notoria en las fuentes del poder de los distintos mandatarios. Sin duda, la situación económica impacta en el poder del presidente y en su capacidad de controlar recursos, sin embargo, no siempre lo hace de la misma manera. Esta constatación abre la puerta a una discusión todavía no saldada.