

EL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO: DE LA CRISIS A LA RECOMPOSICIÓN DEL PODER (2003-2007)

*Argentine presidentialism: from the crisis to the recomposition
of power (2003-2007)*

Nicolás CHERNY, Germán FEIERHERD y Marcos NOVARO

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

✉ chernyn@gmail.com

✉ gfeierherd@gmail.com

✉ mmovaro@cipol.org

BIBLID [1130-2887 (2010) 54, 15-41]

Fecha de recepción: abril del 2008

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2010

RESUMEN: El trabajo analiza el proceso político mediante el cual la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) cambió la debilidad electoral y fragmentación partidaria por una fuerte concentración del poder en el presidente. Para ello, en primer lugar, se revisan los debates académicos sobre los rasgos de los presidencialismos latinoamericanos. Luego, el trabajo analiza el poder del presidente argentino y las características del liderazgo presidencial y se enfoca en las estrategias que llevó adelante en relación con su propio partido para la conformación de una mayoría legislativa disciplinada. Dos son las conclusiones que pueden extraerse de este proceso: en primer lugar, si bien las crisis políticas y económicas pueden traer consigo cambios importantes sobre la dinámica de funcionamiento del sistema político, en detrimento del poder presidencial, estas nuevas condiciones son abandonadas rápidamente una vez que las condiciones económicas y políticas mejoran. En segundo lugar, la fortaleza de los presidentes argentinos es fruto del ejercicio de las funciones presidenciales, antes que de una construcción partidaria previa.

Palabras clave: presidencialismo, partidos políticos, federalismo, Argentina, relación Ejecutivo-Legislativo, Néstor Kirchner.

ABSTRACT: This article analyzes the political process by which president Néstor Kirchner (2003-2007) overcame an initial context of electoral weakness and partisan fragmentation concentrating the political power on the presidential figure. With this purpose, first this article summarizes the academic debate around Latin American presidentialism. Then it analyzes the

power of the president, the presidential leadership and the specific strategies that president Kirchner applied to interact with his own party with the objective of building a supportive legislative majority. From this process the article infers two conclusions: first, even if economic and political crises can introduce important changes over the functioning dynamics of the presidential systems by ameliorating the president's prominent position, these new conditions can be rapidly abandoned when economic and political conditions improve. Second, the strength of the Argentine presidents depends mainly on the exercise of the presidential functions, rather than on a previous partisan construction.

Key words: presidentialism, political parties, federalism, Argentina, Executive-Legislative relations, Néstor Kirchner.

I. INTRODUCCIÓN¹

La crisis argentina de fines del 2001 puede ser ilustrativa de los debates académicos que giran en torno a las debilidades y fortalezas de los presidencialismos latinoamericanos. El trabajo analiza el proceso político mediante el cual la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) superó rápidamente un contexto inicial de debilidad electoral y fragmentación partidaria, logrando una fuerte concentración del poder en el presidente. Para ello, el artículo se enfoca en las características del liderazgo presidencial y en las estrategias que llevó adelante en relación con su propio partido para la conformación de una mayoría legislativa disciplinada. Se sostiene que estos éxitos se basaron, por un lado, en la diferenciación respecto a orientaciones de política pública hasta entonces dominantes que reconstruyeron rápidamente la popularidad presidencial y, por otro, en la concentración de recursos políticos y económicos (acrecidos gracias a la gestión de la crisis realizada por su predecesor, Eduardo Duhalde) que le permitieron enfrentar los problemas de coordinación de sus potenciales apoyos, aumentando su poder de negociación frente a las élites político-partidarias territoriales.

Dos son las conclusiones que pueden extraerse de la forma en la que el presidente Kirchner estableció relaciones de cooperación con su partido y con otros grupos políticos, tanto en la arena electoral como en el Congreso Nacional: en primer lugar, si bien las crisis políticas y económicas pueden traer consigo cambios importantes sobre la dinámica de funcionamiento del sistema político, en detrimento del poder presidencial, estas nuevas condiciones son abandonadas rápidamente una vez que las condiciones económicas y políticas mejoran. En segundo lugar, la fortaleza de los presidentes argentinos es fruto del ejercicio de las funciones presidenciales, antes que de una construcción partidaria previa. No obstante, se mostrará que, tras la crisis del 2001-2002, ni todo sigue igual en la política argentina, ni los cambios refrendan o desmienten las posiciones más optimistas sobre los cambios ocurridos.

1. Los autores agradecen los comentarios realizados por los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

El trabajo se ordena de la siguiente manera. En la siguiente sección, se consideran las interpretaciones sobre la crisis de fines del 2001 y se presentan brevemente los debates planteados sobre el papel del presidente en ella y en su resolución, ubicando el caso argentino en las actuales discusiones sobre el papel de los presidentes y su transformación en situaciones de crisis en América Latina. Luego, se describe el poder del presidente al momento de la asunción de Néstor Kirchner en 2003, presentando las estrategias que él puso en marcha para incrementarlo. En las secciones cuarta y quinta se diferencian dos etapas del gobierno de Kirchner: la que se cierra con la ruptura de su alianza con el líder del sector del Partido Justicialista (o peronista) que lo había impulsado hacia la Presidencia y las elecciones legislativas del 2005; y la que abarca hasta el triunfo del oficialismo en las presidenciales del 2007. El artículo analiza a lo largo de ellas las características del liderazgo presidencial y las estrategias que llevó adelante en relación con el Partido Justicialista (PJ), prestando particular atención al resultado de las iniciativas legislativas del presidente y a los fuertes cambios experimentados en su coalición legislativa.

II. LOS PRESIDENCIALISMOS LATINOAMERICANOS Y EL PODER DEL PRESIDENTE EN ARGENTINA

Una primera consideración de la crisis argentina de fines del 2001 sugiere interpretarla como un caso paradigmático de las desgracias que, según Linz (1996), se desencadenan tarde o temprano sobre los sistemas presidenciales en general. Un presidente, Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical, UCR)², debilitado en la mitad de su mandato de cuatro años (1999-2003) por una elección de renovación legislativa muy desfavorable (2001) que redujo sus márgenes de maniobra, tanto frente a una oposición victoriosa (la del peronismo), como frente a sus propios legisladores –cada vez más indisciplinados–, carentes unos y otros de los recursos y de los incentivos para decidir un nuevo curso de acción frente a la crisis económica galopante entonces en curso. Todo lo anterior desembocó, como no podía ser de otro modo, en una incapacidad creciente para gobernar y en un debilitamiento general del sistema político. Las protestas generalizadas y violentas terminarían forzando a ese presidente a renunciar. Igual suerte correrían varios intentos de salida de la crisis que se sucedieron desde entonces, protagonizados por presidentes provisionales elegidos en el Congreso por la mayoría peronista. Todo esto hasta que, en medio de un ya generalizado caos económico, social e institucional, pudo encontrarse un precario equilibrio.

Autores como Arturo Valenzuela (2004), siguiendo esta línea de argumentación, han ubicado al caso argentino como uno más en la lista de caídas presidenciales que estarían demostrando, en los últimos años, la inestabilidad propia de los presidencialismos en América Latina. Incluso análisis más matizados como el de Mainwaring y

2. De la UCR y de las fuerzas menores de centroizquierda y centroderecha hasta entonces aliadas.

Shugart (1997) –según el cual no todos los presidencialismos son iguales y se debe atender a los rasgos específicos de los sistemas de partidos y los regímenes electorales– respaldarían esta conclusión, ya que catalogan el argentino como un «presidencialismo de riesgo» por sus «defectos» de diseño. De éstos, se puede destacar, entre otros, las elecciones de renovación parcial de las Cámaras no concurrentes con las del Ejecutivo. Más aún, desde esta perspectiva, un sistema pluripartidista con problemas de disciplina en el polo entonces en el poder (ver Novaro, 2002) no podía dar otro resultado que el que dio.

Desde otras perspectivas, sin embargo, tanto la renuncia anticipada de De la Rúa como la sucesión posterior de gobiernos provisorios peronistas –hasta la elección en marzo del 2003 de Néstor Kirchner– han sido consideradas como muestras de un sistema presidencial con capacidad de adaptación ante cambios en el entorno. Por un lado, en estos argumentos se pone de relieve el hecho de que, a diferencia de lo que solía suceder en el pasado en Argentina, los militares no cumplieron un papel relevante, ni en la crisis ni en su solución, y ello determinó que los gobiernos cayeran y fueran reemplazados sin que el régimen se viera afectado (Pérez Liñán, 2003, es uno de los autores que más ha trabajado este argumento)³. Por otro lado, se pone de relieve el avance que significaría, para el mejoramiento futuro del sistema político, la emergencia de nuevos actores y fórmulas institucionales como la *accountability* «societal» expresada en la movilización y protesta social (según Peruzzotti y Smulovitz, 2002 que siguen a Guillermo O'Donnell en este punto) y la parlamentarización reflejada en la designación y sostenimiento de presidentes provisorios (Mustapic, 2005; Cheresky, 2003; Bosoer, 2003).

Las líneas de argumentación inscritas en esta segunda perspectiva, si bien interesantes y novedosas, no carecen de dificultades. En primer lugar, porque la movilización y la protesta no han generado formas estables e institucionalizadas de control del poder, agregación de demandas y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, sino más bien lo contrario: han desembocado, en Argentina igual que en otros países, en un fortalecimiento de la posición preeminente del presidente como líder de opinión, jefe de Estado y de gobierno, en perjuicio de los habituales y ya previamente precarios frenos institucionales a su arbitrio, tales como la legislatura, los jueces, los partidos, incluso los gabinetes. En segundo lugar, y en parte por este mismo efecto, lo que se encuentra es que la parlamentarización que caracterizó a los gobiernos provisorios no sobrevive a la emergencia y es rápidamente dejada de lado cuando el sistema político recupera su vigor, de la mano del actor predominante: una Presidencia con amplios poderes ejecutivos, partidarios y legislativos. Lo que conduce nuevamente al terreno abonado por Linz y Valenzuela: si los sistemas presidenciales sobreviven es agudizando sus desequilibrios, el personalismo y la ausencia de controles institucionales.

Un análisis más detenido del proceso de recomposición del poder presidencial en Argentina ocurrido tras la crisis del 2001 puede, sin embargo, ser pertinente para echar

3. Lo mismo vale para Brasil en 1992, Paraguay en 1999, Perú en 2000, Bolivia en 2003 y 2005 y Ecuador en 2005.

luz sobre los límites de algunos de estos enfoques generales sobre los presidencialismos latinoamericanos. En primer lugar, porque mostrará la persistencia de un orden institucional que impone límites al poder de los presidentes. En segundo lugar, porque revelará que no todos los cambios se orientan en la misma dirección: el fortalecimiento de la discrecionalidad presidencial. En suma, nada sigue igual. Lo que cambia no desmiente ni refrenda decididamente la posición optimista.

En cuanto al papel predominante del presidente en el régimen político argentino, existen tanto numerosos estudios de caso como análisis comparados (Palermo y Novaro, 1996; Mainwaring y Shugart, 1997; Mustapic, 2002; Shugart y Carey, 1992). En ellos se destaca, entre otras atribuciones, que el presidente argentino posee fuertes poderes de veto y de decreto; importantes atribuciones sobre el presupuesto; ninguna restricción en la formación de su gabinete; capacidades técnicas y administrativas superiores a las del Congreso y los gobiernos provinciales para diseñar e implementar políticas públicas; y la atribución de reglamentar las leyes sancionadas por el Congreso. Sin embargo, el modo en que el presidente hace uso de esas herramientas a su disposición, cuánta colaboración precisa de otros actores para implementar su agenda de gobierno y en qué términos se produce esta cooperación han variado con el tiempo, dependiendo de la combinación de recursos fiscales con que cuentan los gobiernos, la estructura del sistema de partidos y del partido o coalición de partidos que los apoyan y las habilidades de liderazgo del presidente. Es así que los parámetros aquí mencionados se expresaron de muy distinta manera en diversas «fórmulas de gobierno» desde la recuperación de la democracia en 1983 (para una comparación de las presidencias en estos términos véase Mustapic, 2005).

De esos análisis se desprende que, siendo institucionalmente muy poderosos, los presidentes argentinos suelen encontrar dificultades para lograr el concurso de otros actores, que cuentan con bases autónomas de poder, entre los que destacan los gobernadores (Eaton, 2005; Benton, 2003). Buena parte de la literatura vincula esos problemas de cooperación con el modo en que la dinámica del federalismo introduce límites al poder del presidente. En primer lugar, los partidos políticos nacionales en Argentina se organizan como alianzas de partidos locales o distritales, que preservan una importante autonomía de la conducción partidaria nacional. Los actores principales de estas estructuras son los líderes partidarios provinciales, quienes poseen una importante autonomía financiera (el 80% del financiamiento público se destina a los partidos distritales) y además tienen la potestad para nominar a los candidatos legislativos locales y nacionales. Ese poder sobre las carreras políticas de los legisladores nacionales —que alienta a éstos a actuar como agentes de los intereses de los líderes provinciales en el Congreso de la Nación— les otorga a estos líderes un papel relevante en la generación de apoyos a la agenda legislativa del gobierno nacional (Mustapic, 2002; Jones *et al.*, 2002)⁴. Según estos análisis, para conseguir una mayoría legislativa el presidente debe

4. «Las coaliciones que respaldan las políticas de gobierno (a nivel nacional) se forman con actores que reproducen su capital político fundamentalmente en arenas locales y que entonces tienen que decidir tomando en cuenta intereses definidos localmente» (M. LEIRAS, 2007: 35; A. MUSTAPIC, 2000: 579).

obtener el apoyo de los líderes partidarios provinciales (Jones y Hwang, 2005; De Luca *et al.*, 2002; Jones *et al.*, 2002)⁵ y ello condiciona fuertemente el modo en que el presidente se relaciona con su propio partido y con otras fuerzas partidarias con presencia legislativa y distrital. Según Levitsky y Murillo (2008) debido a esta dinámica –los legisladores deben su nominación a un jefe provincial antes que al liderazgo nacional del partido– la disciplina al interior del bloque del PJ depende fuertemente de la habilidad del presidente para mantener el apoyo de los gobernadores.

El debilitamiento de la capacidad de vertebración nacional del PJ y la UCR, los partidos argentinos con estructuras para competir en todos o casi todos los distritos, ha reforzado esta tendencia. A lo largo de la década de 1990 el proceso de descentralización de recursos políticos, administrativos y económicos, así como la capacidad de las élites provinciales –por medio de reformas constitucionales y electorales– para desligar los resultados de la competencia electoral provincial de la mayor fragmentación y volatilidad de la competencia nacional, ha reforzado el poder de los gobiernos provinciales y las organizaciones partidarias locales, que aumentaron su capacidad para conducirse con autonomía de las instancias de gobierno nacionales (Calvo y Escolar, 2005). Este proceso de «territorialización» del sistema de partidos de los últimos años ha favorecido la fragmentación del mismo a nivel nacional y en los distritos más poblados, así como la autonomización de las dinámicas políticas en las unidades subnacionales respecto de las tendencias nacionales (con una importante dispersión entre las distintas provincias). De acuerdo con Leiras (2007: 108), este proceso ha sido el resultado, principalmente, de la devaluación de los sellos nacionales de los partidos, lo que ha generado un incremento en los costos de transacción para conformar alianzas electorales entre las élites políticas de las distintas unidades políticas⁶.

La dinámica del federalismo fiscal vuelve aún más compleja esta relación entre el presidente y los gobernadores. Bonvecchi (2002) ha demostrado que el federalismo fiscal en Argentina constituye al mismo tiempo una fuente de flexibilidad y de rigidez sobre el poder de maniobra del presidente. Flexibilidad en tanto las reglas que regulan las transferencias fiscales dan al Poder Ejecutivo Nacional (PEN)

5. De acuerdo con la literatura, son los gobernadores –en el caso de los oficialismos provinciales– y los líderes políticos provinciales –en el caso de que el partido se encuentre en la oposición– los actores con poder para definir las listas de legisladores nacionales (M. JONES *et al.*, 2001; M. DE LUCA *et al.*, 2002; M. JONES, 2004). Según estos autores, las características del sistema electoral (listas cerradas y bloqueadas) y del sistema de nominación proveen incentivos a los legisladores nacionales para alinearse con sus respectivos líderes provinciales –quienes poseen, de hecho, el control sobre sus carreras políticas–.

6. «Territorialización» de la política y organización descentralizada de los partidos, por cierto, no es sinónimo de heterogeneidad de preferencias al interior de los partidos en el ámbito legislativo. Los estudios al respecto son escasos. No obstante, una encuesta dirigida por M. Llanos durante 2002 revela que el grado de homogeneidad interna en el espectro izquierda-derecha de los partidos políticos en el Senado de Argentina es menor que el de Brasil y que el grado de homogeneidad interna del Partido Justicialista es menor que el de la Unión Cívica Radical (M. LLANOS, 2003).

[...] una significativa capacidad de negociación, ya que el control (por parte del Ejecutivo) sobre parte del financiamiento de los gobiernos provinciales puede contribuir a debilitar la disciplina partidaria de los legisladores nacionales (Bonvecchi, 2002: 116).

Por su parte, la rigidez puede atribuirse a la carencia de incentivos para que las provincias mantengan sus cuentas fiscales en equilibrio: no enfrentan la necesidad de recaudar impuestos y a principios de la década de 1990 se aseguraron un piso mínimo de coparticipación federal⁷.

En el siguiente apartado se describe el modo en que el presidente Kirchner estableció relaciones de cooperación con su propio partido y con otras fuerzas políticas, tanto fuera como dentro del Congreso. Asimismo, se señalará a través de qué mecanismos políticos e institucionales logró lidiar con las tendencias a la «territorialización» de los partidos y sacó un máximo provecho de la flexibilidad del régimen fiscal y de coparticipación, para analizar los cambios y continuidades que supuso su fórmula de gobierno.

III. EL PODER PRESIDENCIAL AL MOMENTO DE LA ASUNCIÓN

III.1. *La herencia económica como oportunidad*

¿Hasta qué punto, al momento de la asunción de Kirchner, la economía ya había encontrado una vía de recuperación? ¿Qué implicaciones tuvo esto sobre las capacidades de gobierno del presidente? El contraste con la parálisis económica que había recibido Eduardo Duhalde al asumir la Presidencia, a comienzos del 2002, es evidente. La tendencia recesiva del PIB se había invertido un año antes de la asunción de Kirchner, y para este momento gran parte de las decisiones políticamente más costosas, en términos de la asignación de las cargas resultantes del colapso del 2001 y de la estabilización de las variables macroeconómicas, habían sido ya tomadas. Así, el gobierno de Duhalde había ampliado generosamente los márgenes de maniobra disponibles para la política económica futura.

7. El régimen por el cual se comparten los impuestos que luego son transferidos a los gobiernos provinciales es la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Esta Ley establece qué impuestos integrarán el fondo a repartir, el porcentaje de la distribución entre la Nación y los gobiernos provinciales (distribución primaria) y cómo se distribuirá lo segundo entre las provincias (distribución secundaria). La mayor parte de los impuestos que componen la coparticipación (IVA y Ganancias) son recaudados por el gobierno nacional y luego transferidos a las provincias. De acuerdo con J. SANGUINETTI (2001) y J. NICOLINI *et al.* (2002) la estructura de transferencias, la magnitud del desequilibrio fiscal vertical, la existencia de limitaciones constitucionales sobre el endeudamiento y la solvencia fiscal provincial, la sobrerrepresentación local en la arena nacional, la existencia de gobierno dividido a nivel provincial, entre otras variables, explican la forma en que se relaciona el presidente con los gobernadores provinciales y los legisladores nacionales.

La estrategia de estabilización seguida por el ministro de Economía, Roberto Lavagna, redujo el poder de veto de los actores internacionales, desmintió los presagios hiperinflacionarios y fomentó una recuperación del nivel de actividad a través del estímulo a las exportaciones y el consumo interno. El impacto en las arcas públicas –en combinación con una fuerte contención del gasto, fruto del *default* y el congelamiento de salarios y jubilaciones– incrementó progresivamente los recursos fiscales a disposición del gobierno nacional, provenientes tanto de impuestos internos como de tasas sobre el comercio exterior. El carácter no coparticipable del tributo a las exportaciones –en un contexto de precios en alza de los bienes exportados– y de otros tributos de emergencia permitió que se fortaleciera el poder de maniobra de la Presidencia frente a las provincias. Primero tímidamente, dado que Duhalde carecía de una legitimidad propia –había sido elegido por el Congreso para terminar el mandato de De la Rúa– y debía cargar con un fuerte desprestigio ante la opinión pública, en gran medida generado por esas mismas decisiones sobre el gasto y los ingresos públicos. Pero luego, a partir del 2003, los recursos fiscales a disposición del gobierno nacional se fortalecieron rápida y contundentemente, convirtiéndose en una decisiva herramienta compensatoria de las dificultades de coordinación partidaria de la Presidencia.

Este contexto de oportunidades, construido durante el gobierno de la emergencia económica, convivía aún con una serie de elementos no resueltos, que en diferente medida podían interpretarse como fuentes de constreñimiento e incertidumbre. En primer lugar, si bien la mejora fiscal, el amplio superávit comercial y el paulatino crecimiento de las reservas monetarias internacionales dotaban de mayor consistencia a la macroeconomía, eran recursos insuficientes para despejar la agenda de vencimientos de deuda con los organismos internacionales. Un segundo elemento sin resolver eran las compensaciones al sistema bancario por la pesificación asimétrica de los depósitos y créditos. Además, el gobierno tenía por delante la renegociación de la deuda externa y aún persistía el litigio por el congelamiento de las tarifas de servicios públicos.

Con todo, gracias a la fórmula de estabilización aplicada por la administración Duhalde desde mayo del 2002 –basada en la voluntaria renuncia a la ayuda externa– se había reducido el poder de sanción del FMI, que agregaba los intereses de las empresas de servicios públicos, los bancos extranjeros y los acreedores de la deuda, lo que permitió dilatar en el tiempo y ampliar los márgenes de libertad en la negociación con esos actores, que se iría encarando en forma desagregada y en condiciones en gran medida impuestas por el Ejecutivo. En este contexto, el FMI aún mantendría cierta influencia, pero ella no sería decisiva. Comparativamente, era mucho menor a la ejercida durante la administración De la Rúa –cuando la suspensión de sus desembolsos era percibida por todos los actores como disparador de un seguro colapso– y también a la de los primeros meses del 2002 –cuando la carencia de ayuda externa acompañaba, y prolongaba, el caos⁸.

8. A la restricción de los desembolsos contribuyó decisivamente el gobierno de EE.UU. que, sin embargo, mantuvo una posición que alentaba una renegociación de la deuda con quita.

La constatación de que la posición del gobierno norteamericano implicaba que los acreedores de la deuda argentina debían asumir el riesgo de sus inversiones amplió el poder de maniobra del gobierno frente al FMI. Dicho poder sería utilizado por Duhalde y luego por Kirchner para descargar buena parte de los costos de la estabilización de la economía argentina, de su sostenibilidad en el mediano plazo y de la aceleración de la recuperación económica, en los agentes del mercado cuyos intereses agregaba el FMI. Con ese margen, el gobierno pudo concretamente prolongar el congelamiento de tarifas de los servicios públicos privatizados, utilizándolo como herramienta antiinflacionaria⁹, y extender en el tiempo la suspensión de pagos a los acreedores privados –así como imponerles posteriormente una renegociación con una fuerte quita–, mientras dilataba una respuesta a las presiones del sistema financiero para obtener compensaciones por el descalce entre créditos y depósitos, hasta tanto se fortaleciera el superávit fiscal.

Otro factor que jugó a favor del contexto que heredó Kirchner de su predecesor fue una percepción colectiva que subestimaba las oportunidades, al tiempo que sobrestimaba las dificultades: cuando los pronósticos pesimistas fueron desmentidos por una evolución mucho más favorable que la esperada en las principales variables económicas y sociales, el mérito fue todo del líder presidencial. El desajuste entre percepciones pesimistas y oportunidades resultó, por tanto, fundamental para la popularidad que alcanzó Kirchner desde el comienzo mismo de su mandato. Existían, por un lado, problemas irresueltos en el área económica, como la renegociación de la deuda, las tarifas públicas y las compensaciones por la pesificación, que implicaban riesgos ciertos de recaída en la inestabilidad o la recesión. En función de ellos, y de la memoria de la inestabilidad recurrente del país, la recuperación iniciada a mediados del 2002 podía considerarse «frágil». Pero, sobre todo, dicha percepción era alentada por factores políticos: Kirchner asumió con escaso respaldo electoral, con un partido oficial fragmentado en tres candidaturas y un número aún mayor de bloques parlamentarios. Todo lo anterior hacía pensar que le resultaría muy difícil conformar una mayoría disciplinada. Además, la percepción de una crisis amenazante, que podía reavivar cualquier nueva dificultad, jugó también un papel: gracias a ella el nuevo presidente pudo prolongar la delegación de facultades legislativas a la Presidencia que había obtenido Duhalde y encarrilar el camino de la recomposición del poder presidencial.

9. La privatización de los servicios públicos había incrementado los recursos a disposición del sector público para enfrentar una crisis económica y fiscal como la del 2001-2002: a diferencia de lo que sucediera en crisis precedentes el gobierno no estaba sometido a un dilema entre aumentar las tarifas de servicios para reducir el déficit fiscal y retrasarlas respecto al resto de los precios para contener la inflación y compensar a los actores económicos afectados por la caída de los ingresos y el nivel de actividad. Podía ahora congelar las tarifas y a la vez lograr el equilibrio de las cuentas. Y fue lo que hizo.

III.2. *La (aparente y la real) debilidad política inicial*

Cuando Néstor Kirchner asumió el gobierno, en mayo del 2003, existía una difundida percepción en la opinión pública de debilidad política de la Presidencia fundada en la combinación del exíguo caudal electoral (22%) conseguido bajo la etiqueta electoral del PJ que había impulsado su candidatura (el Frente Para la Victoria, FPV), la pronunciada «faccionalización» del PJ y su dependencia de quien controlaba la facción más numerosa de legisladores nacionales del partido, el presidente saliente y líder del PJ bonaerense, Eduardo Duhalde.

La renuncia de Carlos Menem a participar de la segunda vuelta presidencial (pese a haberse impuesto en la primera con el 24% de los sufragios, las encuestas le auguraban una aplastante derrota en la segunda), convirtió a Kirchner en presidente con una legitimidad electoral muy acotada. La presentación de tres candidatos peronistas en esos comicios permitió al partido, en los hechos, canalizar una amplia mayoría de las adhesiones ciudadanas (ver Tabla 1). Pero al mismo tiempo sugería que sería muy difícil recomponer su unidad y asegurarle al presidente un apoyo cohesionado. Antes bien, era esperable la continuidad de estrategias no colaborativas, incluso deslegitimadoras, entre los sectores en disputa¹⁰.

TABLA I
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 2003

Fórmula	Votos	%
Carlos Saúl Menem - Juan Carlos Romero (PJ-1)	4.686.675	24,4%
Néstor Kirchner - Daniel Scioli (PJ-2) (FPV)	4.232.188	22%
Ricardo López Murphy - Gómez Díez (Recrear)	3.144.532	16,3%
Adolfo Rodríguez Saá - Melchor Posse (PJ-3)	2.715.822	14,1%
Elisa Carrió - Gustavo Gutiérrez (ARI)	2.720.696	14,1%
Otros	1.739.761	9,1%
Total (votos válidos)	19.239.674	100%

Fuente: Ministerio del Interior, República Argentina.

10. El carácter transitorio de la Presidencia Duhalde combinado con la debilidad de las fuerzas no peronistas reforzó las conductas oportunistas dentro del PJ. Duhalde había conseguido trascender el Estado de consulta permanente con los jefes provinciales del PJ que signó sus primeros meses en el gobierno una vez que adelantó la fecha de la contienda electoral (debía realizarse a fines del 2003 y adelantó a marzo a raíz de la muerte de dos manifestantes en una protesta en los límites de la ciudad de Buenos Aires) y la reactivación de la economía le otorgó recursos fiscales para facilitar el apoyo de los gobernadores que no participaban en alguna fórmula presidencial. Pero el modo en que el sector que le respondía en el Congreso del PJ –fuerte para cambiar las reglas pero más débil en términos electorales– forzó la presentación de múltiples candidaturas del partido, alimentó nuevamente el faccionalismo.

Al asumir Kirchner la Presidencia, el PJ era el partido con más bancas en ambas Cámaras legislativas (con mayoría absoluta en el Senado). Dadas las características del sistema electoral, la sobrerrepresentación legislativa de las provincias más pequeñas, la distribución de las preferencias electorales y la alta fragmentación del sistema de partidos le otorgaron al PJ un significativo premio en bancas en el Congreso (Calvo y Escolar, 2005). Pero también allí se encontraba el PJ dividido en un conjunto de facciones y carecía de una conducción nacional. Cada una de esas líneas partidarias internas esperaba negociar su apoyo con un presidente, al que imaginaba poder imponer sus condiciones precisamente porque el mismo padecía de una legitimidad electoral acotada. Estas facciones se organizaban según lógicas de agregación esencialmente territoriales, sin contar con mecanismos institucionales para la resolución de conflictos entre ellas: la cooperación debería alcanzarse a través de estrategias *ad hoc* de la Presidencia, en las que era previsible que ella enfrentaría altos costos de transacción y una fuerte inestabilidad. En esta situación, la alianza alcanzada entre Kirchner y el duhaldismo para conquistar la Presidencia le garantizaba que al menos no rigiera *a priori* un veto parlamentario, pero no le alcanzaba para construir una coalición parlamentaria mayoritaria. Esto incentivó al nuevo presidente a mantener inicialmente su alianza con Duhalde y, al mismo tiempo, procurar otros apoyos, para encontrar una fórmula de gobernabilidad sostenible en el tiempo y que eventualmente no dependiera de ese apoyo inicial.

El resultado final, aunque con una orientación ideológica opuesta, sería similar al logrado por el menemismo diez años antes. Para Kirchner, igual que para Carlos Menem, el control sobre el peronismo sería fruto del ejercicio de las funciones presidenciales, más que de una construcción previa. Esto se vio reforzado en su caso por algunas peculiaridades del proceso de llegada al poder y de su propio perfil y orientación, que lo distinguen del caso anterior: desde una posición marginal en su vida interna y ejerciendo la primera magistratura con recursos de legitimidad iniciales mucho más acotados, Kirchner pudo sin embargo tomar el control de su partido en un plazo no mayor que Menem. Lo logró en gran medida gracias a que consiguió acumular recursos fiscales y de popularidad mucho más rápidamente que éste. Así, en dos años pasó a contar con el apoyo de casi todos los gobernadores, incluido el de la importante provincia de Buenos Aires, Felipe Solá (inicialmente parte del sector duhaldista), y el grueso de los sindicalistas; también pudo desbancar de sus posiciones de poder a eventuales o efectivos competidores: los otros candidatos presidenciales del 2003, Menem y Rodríguez Saá, y luego al propio Duhalde.

Sin embargo, este recorrido supuso, en el caso de Kirchner, el tránsito por estadios diferentes a los elegidos por Menem. Puede dividirse dicho recorrido en dos etapas claramente diferenciadas: la primera, orientada a sustituir la coalición heredada por una propia, que va de la asunción presidencial hasta la definición de las candidaturas para las legislativas del 2005; la segunda, con inicio en la campaña electoral de estas elecciones y que se proyecta hasta el final del mandato, dirigida a consolidar y ampliar lo más posible el horizonte de dicha coalición.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL (2003-2005)

En este apartado, se analiza la forma en la que Kirchner reforzó el poder presidencial durante la primera etapa de gobierno. En primer lugar, se detallan los recursos en manos del presidente y las estrategias que desarrolló. Luego, se describe uno de los resultados de este proceso: la conformación de la mayoría legislativa hasta la campaña del 2005.

IV.1. La construcción del poder de maniobra presidencial

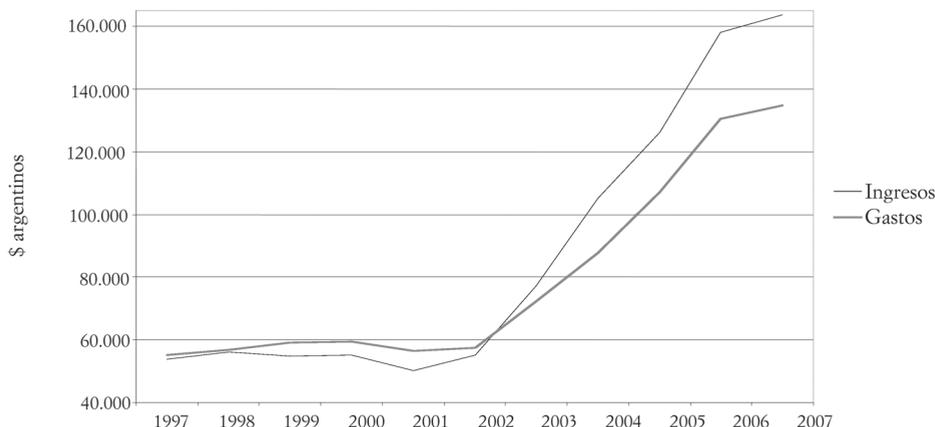
Kirchner recurrió al activismo presidencial para ganar en el ejercicio de la función aquello que se le había negado en la compulsa electoral. El presidente llevó adelante una estrategia de recomposición del poder y el prestigio del cargo frente a los demás poderes y la sociedad, que en términos generales restableció el funcionamiento «normal» del sistema político argentino y, al mismo tiempo, en ciertos aspectos, supuso una concentración aún mayor de poder en el vértice del Ejecutivo. Para ello, Kirchner procuró maximizar su margen de maniobra de varias maneras: 1) utilizando el mejoramiento de la situación fiscal; 2) aprovechando el aumento de su popularidad personal, para conseguir el apoyo de los gobernadores a sus iniciativas; 3) neutralizando al PJ como ámbito de coordinación y creando una nueva etiqueta electoral capaz de incorporar personalidades y grupos políticos extrapartidarios al gobierno; 4) configurando un sistema radial de gestión.

1) El mejoramiento progresivo de los ingresos públicos nacionales y la posibilidad de decidir con relativa discrecionalidad su destino entre las necesidades nacionales y las de las provincias dotó al Ejecutivo nacional de un fuerte poder de negociación frente a los gobernadores¹¹: las transferencias automáticas de la Nación a las provincias cayeron fuertemente, al tiempo que se incrementó su dependencia fiscal y financiera del gobierno nacional. Esta situación le permitió al Ejecutivo premiar a aquellos gobernadores que se alinearan con él y producir nuevas estructuras partidarias allí donde el PJ local no se mostró dispuesto a actuar en consonancia con la Presidencia¹².

11. Los problemas que debió enfrentar De la Rúa con los gobiernos provinciales durante sus dos años de mandato fueron particularmente severos (A. BONVECCHI, 2002; K. EATON, 2005). Al respecto, K. EATON (2005: 105) señala que «los gobernadores emergieron victoriosos de casi todas las negociaciones que tuvieron lugar con el gobierno federal durante este periodo». El origen de ello fueron los pactos fiscales de 1992 y 1993 firmados por Menem, que garantizaron pisos mínimos de coparticipación a las provincias, lo que generó serios problemas una vez que los tributos recaudados por la nación comenzaron a disminuir drásticamente. Los pisos mínimos fueron eliminados por el gobierno de Duhalde en el 2002.

12. Ver Clarín, 6 de diciembre del 2007: «Las provincias agotaron los beneficios fiscales de la devaluación».

GRÁFICO I
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS FISCALES. ARGENTINA (1997-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de Argentina.

2) La reapertura de los juicios por violaciones a los derechos humanos, el recambio de algunas figuras desprestigiadas de la Corte Suprema, un discurso confrontativo frente a la política exterior de Estados Unidos (EE.UU.) y Europa y una estrategia dura en la renegociación de contratos frente a los organismos internacionales de crédito, los tenedores de bonos, las empresas privatizadas de servicios y otros grandes beneficiarios de las reformas de la década de 1990, produjeron un salto en la popularidad presidencial desde poco después de la asunción de Kirchner. En particular, le acercaron la adhesión de una parte de las clases medias urbanas, que no comulgaban mayoritariamente con el peronismo¹³. Sobre la base de esta popularidad rápidamente consolidada, Kirchner concentró su estrategia en el aumento de su libertad de acción frente

13. Con Kirchner llegó por primera vez al poder una generación de políticos que se formó entre fines de los años sesenta y setenta, conviviendo con, o participando de, la radicalización que por entonces vivió la izquierda dentro y fuera del peronismo. Kirchner se esmeró desde su asunción en vincular su imagen y su discurso con las promesas incumplidas de esa generación combativa, olvidada por la política democrática desde 1983 –protagonizada centralmente por actores que ya eran mayores en los setenta–: Alfonsín, Menem, De la Rúa, Duhalde. Ello le brindó varios réditos inmediatos: le permitió reinterpretar la historia democrática hasta su aparición como una continuidad de la «larga noche de la dictadura» iniciada en 1976, con la que recién él se atrevía a romper; le permitió en el mismo movimiento dejar en el olvido las complicidades con la experiencia menemista de buena parte de sus colaboradores, y de él mismo, y relegitar la figura presidencial –después del fracaso de la coalición UCR-Frepaso y la incapacidad de Duhalde para trascender los intereses territoriales y corporativos en los que se asentara– resolviendo en su beneficio el reclamo de la opinión por una renovación del plantel político (la conocida consigna «que se vayan todos», que se siguió escuchando hasta bien avanzada la salida de la crisis), y recrear una ética y un horizonte para la democracia argentina tras la debacle del 2001.

a las facciones del PJ. Ello suponía, concretamente, actuar como mediador entre la opinión pública y los poderes institucionales en manos de estas facciones. Lo cual era reforzado por la simultánea disposición de recursos fiscales que venían a confirmar, a los ojos de la dirigencia peronista, que su suerte política dependía del presidente. Asimismo, tanto su acrecida popularidad personal como el manejo presupuestario se orientaron a profundizar el esquema macroeconómico que estaba permitiendo una rápida recuperación de los niveles de actividad perdidos durante la crisis: la consolidación de superávits gemelos, fiscal y comercial, la prolongación del congelamiento de tarifas, el *default* de la deuda en manos privadas y el mantenimiento de un tipo de cambio alto. Todo ello permitió la profundización de una estrategia ya iniciada por el gobierno de Duhalde y que Kirchner heredó a través del ministro de Economía de aquél, Roberto Lavagna.

3) Tras un frustrado intento de normalización, en el que se reveló la continuidad de la fragmentación interna que había cundido en el PJ desde antes del estallido de la crisis y que los comicios presidenciales del 2003 llevaron a un grado extremo, Kirchner dejó acéfalo al partido y lo evitó como ámbito de coordinación, negociación o competencia interna a nivel nacional; papeles que asumió para sí plenamente el propio Ejecutivo. Asimismo, Kirchner alimentó discursivamente la polarización interna (entre menemismo y kirchnerismo; entre «nueva» y «vieja» política), quitándole sustento a los esfuerzos de Duhalde y otros jefes territoriales por mantener autonomía y bases propias que pudieran hacer pesar en las negociaciones con el nuevo gobierno.

El momento decisivo en este sentido fue el fracaso del Congreso Normalizador del PJ, reunido en marzo del 2004. En ese momento el partido seguía presidido por Carlos Menem, y había entrado en un *stand by* desde que éste lograra frustrar las embestidas encabezadas por Duhalde para sucederlo, desde la segunda mitad de la década de 1990. Kirchner apoyó inicialmente un nuevo intento del bonaerense por desplazar al menemismo y crear una conducción expresiva de la relación de fuerzas existente entre las distintas corrientes internas. Pero poco después –advertido de que ello actuaría como un freno a sus posibilidades de avanzar en la conquista de poder interno, utilizando los recursos de la Presidencia– optó por una estrategia de confrontación, no sólo contra Menem sino también contra Duhalde y el resto de las facciones internas. El Congreso concluyó en medio de acusaciones cruzadas entre kirchneristas y duhaldistas y la renuncia en pleno de las nuevas autoridades, forzada por la Presidencia. El partido quedó desde entonces intervenido.

Desde un comienzo, Kirchner se había negado a distribuir puestos del gobierno con miembros del partido que no fuesen parte de la coalición inicial que lo había llevado a la Presidencia. Antes bien, procuró armar un plantel con incondicionales de ese sector, sumando personalidades de fuera de las estructuras peronistas: permitió por ello a muchos dirigentes provenientes del Frepaso y de grupos aún más a la izquierda –de raíces peronistas la mayor parte– incorporarse como colaboradores en puestos relevantes del gobierno, declamando que no se debía ver en ello un regreso al PJ sino el origen de una nueva coalición «transversal» que trascendería las barreras partidarias tradicionales. Esto implicó la jerarquización de aliados extrapartidarios que pudieran actuar como competencia parlamentaria, electoral o burocrática de la dirigencia

justicialista renuente a acompañarlo. La creación del Frente para la Victoria en varios distritos y la promoción de la «transversalidad» con dirigentes extrapartidarios de diversos distritos –que serían promovidos a lugares destacados en las listas para las elecciones de renovación parlamentaria del 2005, o alentados a presentar listas kirchneristas alternativas– fueron la expresión de esta apuesta.

4) El resultado de esa distribución de cargos recién descrita fue una organización radial del Ejecutivo nacional y, desde él, de las alianzas hacia las Cámaras, el territorio y los sindicatos. Esto le permitió a Kirchner disolver arenas en las que dirigentes de niveles medios pudieran negociar colectivamente las condiciones de su apoyo y coordinar eventuales resistencias. A diferencia de las presidencias de Menem, en donde se institucionalizaron instancias de mediación y coordinación como las reuniones de gabinete, los gabinetes específicos (como fue el caso del gabinete social), la mesa de gobernadores y las reuniones periódicas entre funcionarios del Ejecutivo y autoridades de las Cámaras, durante el gobierno de Kirchner ninguna de estas instancias operó –al menos en forma continuada– para la toma de decisiones, las cuales se concentraron –y en todo caso negociaron– a través de mecanismos puntuales.

Consecuentemente, el gobierno de Kirchner limitó el número y autonomía de las instancias de negociación con sus bases de apoyo, tanto parlamentarias como provinciales y sectoriales. La Presidencia incrementó sensiblemente su control del propio Ejecutivo, aun en comparación con etapas previas en las que no fue escaso el activismo presidencial ni la politización de la administración. Kirchner evitó las reuniones de gabinete. Sus ministros le respondieron directamente a él, la coordinación interministerial fue canalizada y controlada por su jefe de Gabinete y toda iniciativa debió ser expresamente autorizada por el vértice. Por lo general, también debieron serlo las intervenciones públicas. Configuró de este modo un sistema radial de gestión que devaluó el papel de los ministros; incluso en el caso de carteras por tradición muy autónomas y gravitantes como las de Economía e Interior¹⁴. A consecuencia de todo ello, dejaron de ser necesarias instancias partidarias que aun Menem, poco afecto a la organización partidista, mantenía en funcionamiento.

IV.2. La conformación de la mayoría legislativa

En esta sección, se analiza la estrategia electoral a nivel provincial del gobierno nacional y la variación en el tiempo de la producción legislativa del presidente y de su uso de decretos de necesidad y urgencia (DNU) para el periodo 2003-2005. Como se

14. Debe recordarse que Kirchner heredó un ministro de Economía, Roberto Lavagna, que había tenido un papel importante en la contención de la inflación y la reactivación lograda entre 2002 y 2003, y por tanto contaba con perfil y proyección política propios. Su sustitución por una figura prácticamente desconocida, cuando la situación lo permitió, al igual que sucedió con otras figuras relevantes (como los primeros ministros de Justicia y Relaciones Exteriores, también reemplazados por técnicos y «operadores») habla a las claras de este estilo de gobierno.

ha mencionado, Kirchner utilizó inicialmente, como base de apoyo para su gobierno, los recursos resultantes de su alianza con Duhalde, quien le aseguró el respaldo del aparato institucional y territorial de más peso entre la constelación de facciones peronistas, el PJ bonaerense, mientras daba pasos en dirección a crear bases de apoyo propias. Tal vez el primer paso en esta dirección –sin duda uno de los más efectivos– fue anticipar el traspaso del mando presidencial que se concretó en mayo. Además, se aprovechó para influir sobre los comicios provinciales para elegir gobernadores y legisladores, tanto distritales como nacionales, que se desarrollarían en los seis meses siguientes.

Ello obedeció a que los oficialismos provinciales habían buscado contrarrestar los efectos esperables de la alta fragmentación electoral a nivel nacional en sus distritos, desligando la contienda local de la elección nacional. Esto reduciría la competencia en sus provincias, asegurándose que aun perdiendo la elección sus candidatos a presidente –o careciendo incluso de candidato nacional–, los gobernadores podrían retener el resto de los cargos, incluidas las bancas legislativas nacionales que estaban en juego. Con ello, además, forzarían al nuevo presidente a transcurrir sus primeros seis meses bajo la incertidumbre de la contienda electoral y, todo su mandato, a convivir con diputados y senadores que no habrían dependido de él para su victoria en las urnas¹⁵.

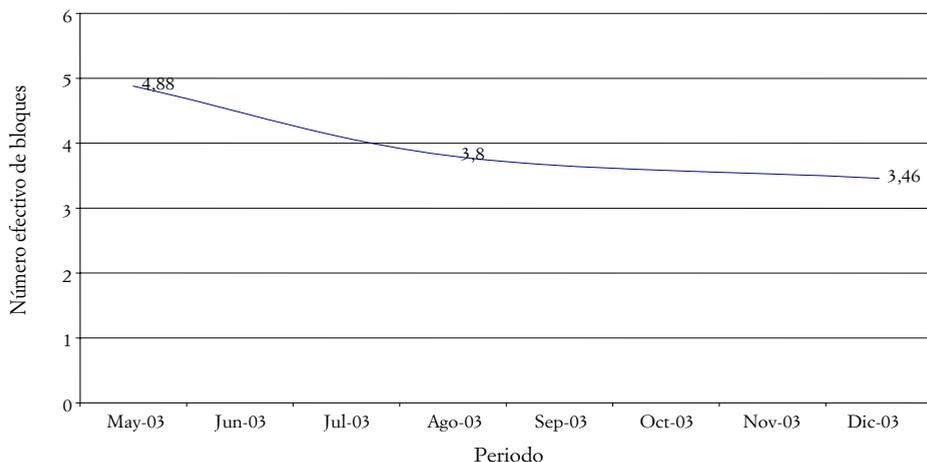
Al momento de la asunción de Kirchner, la representación peronista en la Cámara de Diputados estaba dividida en tres bloques legislativos. El del PJ, alineado con el Ejecutivo, contaba con 94 diputados, lejos de las 129 bancas necesarias para la mayoría propia¹⁶. Sin embargo, Kirchner logró rápidamente que se le sumaran los diputados menemistas, alcanzando el bloque PJ los 114 diputados, es decir, el 44% de la Cámara. Sólo los partidarios del tercer candidato peronista, Adolfo Rodríguez Saá (FMP), permanecieron al margen del bloque kirchnerista. Con estas incorporaciones, el número efectivo de bloques parlamentarios en la Cámara de Diputados disminuyó de 4,88 a sólo 3,8, reduciéndose significativamente la fragmentación en ella (Gráfico II)¹⁷.

15. Sólo las provincias de La Rioja, San Luis –que buscaban beneficiarse del arrastre electoral esperable de los candidatos presidenciales Carlos Saúl Menem y Adolfo Rodríguez Saá– y Santiago del Estero realizaron elecciones locales en la misma fecha que la presidencial. La situación difería sensiblemente de la que encontrara Menem en 1989, cuando también la elección presidencial se adelantó, pero se realizó en el mismo momento que la de legisladores nacionales. Entre 1991 y 2004 fueron las provincias quienes decidieron el día de las elecciones legislativas nacionales en cada distrito. A partir del 2004, volvería a ser el presidente el que define la fecha de las elecciones a Diputados y Senadores nacionales y se estableció que en los años en que se elige presidente ambas elecciones deben realizarse el mismo día.

16. La Cámara de Diputados de la Nación cuenta con 256 miembros y la Cámara de Senadores con 72 legisladores. Los partidos políticos se organizan al interior de cada Cámara en «bloques» o «bancadas» integrados por legisladores, que pueden respetar o no el lema o partido electoral por el que fueron elegidos.

17. Se calculó el número efectivo de bloques parlamentarios por el índice de diversidad (M. LAAKSO y R. TAAGEPERA, 1979).

GRÁFICO II
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO EFECTIVO DE BLOQUES
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados de la Nación.

Las elecciones a diputados nacionales que se sucedieron durante el resto del 2003 también nutrieron al bloque oficialista a partir del 10 de diciembre de ese año. A diferencia de lo que había sucedido en la presidencial, el PJ compitió unificado en la mayoría de los distritos (Tabla II). Lo que, frente a la dispersión del voto opositor, le permitió a la coalición de gobierno conformar una mayoría absoluta (pero ajustada) de 129 miembros en la Cámara, reduciéndose aún más el número efectivo de bloques legislativos (3,46).

En tanto, en el Senado, el peronismo se mantuvo casi en su totalidad alineado al Ejecutivo y en un solo bloque, cuya cantidad de miembros no varió durante el periodo. El PJ retuvo allí 41 de las 72 bancas (Número Efectivo de Partidos Legislativos = 2,7).

Antes de la conformación del nuevo Congreso, el PEN envió 38 proyectos de ley, de los cuales 28 fueron aprobados: 13 de ellos antes del 10 de diciembre. Esto expresa que el poder electoral de los PJ locales se traducía ya en un apoyo parlamentario mayoritario al Ejecutivo, que lo acompañaría por el resto del periodo (Bonvecchi y Zelaznik, 2006: 3). El análisis de la suerte de los proyectos enviados por el PEN entre el 2003 y el 2004 muestra que el presidente Kirchner no tuvo mayores dificultades en implementar su agenda política a través del Congreso (Cuadro III). Durante el 2003 logró que se aprobara el 57,14% de sus proyectos, y durante 2004 el porcentaje se elevó al 67,16%¹⁸. En

18. Por tasa de éxito se entiende el porcentaje de proyectos patrocinados por un actor que son finalmente sancionados. En este sentido, debe notarse que parte de los proyectos presentados y sancionados durante el 2003 pertenecen al periodo presidencial anterior.

relación con otros presidentes, la media de la tasa de éxito de Kirchner durante este periodo estuvo muy por encima del promedio (Cuadro III y Cuadro IV).

TABLA II
CALENDARIO Y RESULTADO DE LAS ELECCIONES A DIPUTADOS NACIONALES (2003)

Distrito	Fecha	PJ Unificado	% de votos PJ - FPV (bancas)	Total de bancas
Buenos Aires	14-sep.	Sí	40,73 (19)	35
Ciudad de Buenos Aires	24-ago.	No	13,43 (2)	12
Catamarca	26-oct.	Sí	24,78 (0)	2
Chaco	14-sep.	Sí	43,05 (1)	3
Chubut	09-nov.	Sí	46,45 (2)	3
Córdoba	05-oct.	Sí	33,34 (4)	9
Corrientes	23-nov.	Sí	34,34 (2)	4
Entre Ríos	23-nov.	Sí	44,82 (2)	4
Formosa	19-oct.	Sí	71,89 (3)	3
Jujuy	14-sep.	Sí	56,72 (2)	3
La Pampa	26-oct.	No	49,73 (1)	2
La Rioja	27-abr.	No alineado	65,46 (2)	3
Mendoza	26-oct.	Sí	34,43 (2)	5
Misiones	28-sep.	No	33,53 (2)	4
Neuquén	28-sep.	Sí	13,12 (0)	2
Río Negro	31-ago.	Sí	22,07 (1)	3
Salta	16-nov.	Sí	48,62 (2)	4
San Juan	5-oct.	Sí	36,34 (2)	3
San Luis	23-nov.	No alineado	71,11 (2)	2
Santa Cruz	14-sep.	Sí	74,66 (2)	2
Santa Fe	7-sep.	Sí	51,62 (6)	10
Santiago del Estero	27-abr.	No	31,52 (2)	4
Tierra del Fuego	23-nov.	Sí	26,39 (1)	3
Tucumán	26-oct.	Sí	21,19 (2)	5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de la República Argentina.

TABLA III
PROYECTOS DE LEY INICIADOS POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL,
PERIODO 1997-2007

Año	Media sanción	Bloqueado	Sancionado	Total	Tasa de éxito
1997	8	36	28	72	38,89
1998	8	26	13	47	27,66
1999	3	45	22	70	31,43
2000	4	14	26	44	59,09
2001	7	17	25	49	51,02
2002	6	28	22	56	39,57
2003	7	5	16	28	57,14
2004	7	15	45	67	67,16
2005	2	17	19	38	50
2006	12	12	63	87	72,41
2007	44	18	53	115	46,09

Nota: Los años expresan periodos legislativos, los cuales comienzan el 1.º de marzo del año indicado y finalizan el 28 de febrero del año siguiente, no coincidiendo plenamente con el año calendario.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación.

La rápida formación de una mayoría parlamentaria alineada le permitió al Ejecutivo sancionar la prolongación de los poderes legislativos de emergencia delegados por el Congreso, tanto en el 2003 como en el 2004¹⁹. Por otro lado, si bien la utilización intensiva de DNU en estos años puede ser entendida como un signo de debilidad de su base legislativa, el presidente no sufrió desafíos por parte de su coalición respecto al uso de dicha herramienta: el primer año emitió 67 DNU y el segundo 73 (CEPPA, 2007). En ningún caso hubo resistencia legislativa, ni se generó un conflicto al interior de la coalición gubernamental por la elevada predisposición del presidente a legislar mediante DNU (su número fue mayor que el de proyectos de ley enviados al Congreso en esos dos años). De acuerdo con Carey y Shugart (1998), los legisladores oficialistas pueden justificar el uso de esa prerrogativa presidencial como una forma de acelerar el trámite legislativo e incluso de resolver problemas de acción colectiva de las legislaturas.

19. Kirchner prolongó los poderes de emergencia otorgados a Duhalde para la contención de la crisis, y transformó en permanentes algunos de ellos, a través de nuevas leyes y delegaciones legislativas.

TABLA IV
TASA DE ÉXITO DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL (PERIODO 1997-2007)

	Mínimo	Máximo	Desviación estd.	Media total	Media Kirchner
Tasa de éxito del Poder Ejecutivo Nacional (1997-2007)	27,66	72,41	14,19	49,13	58,56

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación.

En suma, durante el primer periodo legislativo de la presidencia de Kirchner es posible sostener que la reducción del número efectivo de partidos legislativos (mediante la unificación o cooptación de otros bloques parlamentarios y la incorporación de los nuevos legisladores elegidos por los PJ provinciales), la predisposición del Congreso a seguir delegando importantes facultades en el presidente y las altas tasas de éxito legislativo del Ejecutivo (en comparación con otros presidentes) reflejan un rápido fortalecimiento de la Presidencia y de su coalición legislativa, antes que la esperada debilidad parlamentaria del PEN.

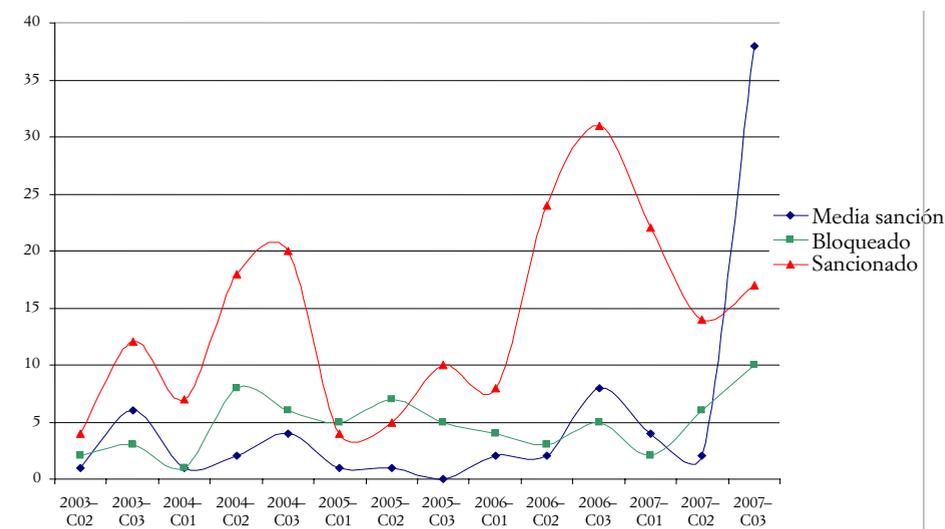
V. LA SUSTITUCIÓN DE LA COALICIÓN HEREDADA Y LA MAYORÍA KIRCHNERISTA (2005-2007)

Cuando Kirchner decide, en los prolegómenos de la campaña electoral del 2005, construir una coalición propia para reemplazar la alianza con el duhaldismo, se abre un proceso de competencia entre el afán de disciplinamiento del presidente y los esfuerzos por retener apoyos propios en los distritos del sector duhaldista y las demás corrientes internas no kirchneristas. El éxito del primero fue paradójico: liquidó prontamente las bases del poder duhaldista, pero no logró fortalecer su base de apoyo legislativa, y en principio ella incluso se debilitó. La exclusión de su anterior benefactor de la integración de las listas para las elecciones parlamentarias fue seguida del alineamiento de la gran mayoría de los hasta entonces duhaldistas detrás suyo; tras lo cual, en los distritos donde el duhaldismo remanente –u otros resistentes– presentaron sus propias listas, las del kirchnerismo resultaron ampliamente victoriosas. La derrota duhaldista en territorio bonaerense, el distrito que desde hacía 15 años controlaba férreamente²⁰, fue particularmente ejemplificadora para el conjunto del peronismo y motivó que incluso muchos de los todavía duhaldistas se le alinearan tras asumir sus bancas o en la pretensión de retener sus posiciones burocráticas.

20. Esta disputa se definió a partir del momento en que el gobernador de Buenos Aires, Felipe Solá, se pasó con armas y bagajes al bando presidencial, y se presentaron dos listas para la renovación de cargos legislativos, la del peronismo bonaerense, encabezada por la esposa de Duhalde, y la del FPV, liderada por la mujer de Kirchner, Cristina Fernández. La victoria obtenida por esta última, por un 46% contra un 22%, terminó con el poder territorial del duhaldismo.

Este masivo alineamiento de legisladores, intendentes y funcionarios detrás del Frente para la Victoria (FPV) y el liderazgo presidencial tuvo unas pocas excepciones, también ellas reveladoras del alcance del «disciplinamiento» alcanzado: tanto por su escasa relevancia política, como por las dificultades para coordinar entre sí una estrategia común de resistencia²¹.

GRÁFICO III
RESULTADO DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS
POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL (PERIODO 2003-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Información parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación.

La ruptura en el distrito bonaerense se expresó, a su vez, en el Congreso Nacional, a través de la formación de dos bloques separados, el del FPV oficialista y el «peronista federal» –crítico del gobierno– integrado por los leales a Duhalde. El resultado de esta ruptura fue, inicialmente, significativo: una abrupta caída en la actividad legislativa durante el 2005, lo que se reflejó en un fuerte descenso de la tasa de éxito del presidente en 17 puntos porcentuales (Tabla III, Gráfico II). El gobierno encontró durante ese periodo más dificultades para hacer aprobar sus proyectos en el Congreso. La pérdida de la mayoría, con el quiebre del bloque oficialista, también se reflejó en una significativa reducción del número de sesiones: durante todo ese año la Cámara sólo se reunió en 13 oportunidades. Por último, este quiebre también se reflejó en el funcionamiento de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas y en la

21. Las disidencias ocurrieron en distritos de acotada base electoral: San Luis, Salta, parcialmente Misiones y Catamarca; la única excepción de las excepciones sería Córdoba.

utilización del recuso de la sanción tácita (explícitamente prohibido por la Constitución para aprobar los pliegos renegociados de los servicios públicos (Bonvecchi, Schijman y Zelaznik, 2005).

El FPV se organizó en los distintos distritos con fuerzas políticas y líderes de variada procedencia, en algunos casos piqueteros, fuerzas de izquierda y centroizquierda, en otros compartiendo listas con los PJ provinciales o directamente por separado (Tabla IV). Sin embargo, tras los comicios del 2005 se pudieron sacar dos conclusiones sobre los límites de esta apertura transversal: por un lado, habían sido pocos los votos aportados por estas figuras y organizaciones ajenas a las estructuras peronistas; por otro, en la medida en que se producía un rápido realineamiento y «disciplinamiento» de la dirigencia peronista, perdía gravitación y relevancia el recurso a aquéllas. Como notan Levitsky y Murillo (2008), después de la elección del 2005, Kirchner hizo las paces con la maquinaria partidaria del PJ.

La ruptura con Duhalde y los comicios del 2005 dieron por resultado un bloque oficialista (FPV) en Diputados de 106 legisladores (41% de las bancas), mientras que el resto del PJ (duhaldistas, menemistas y adolfistas) conservó 31 diputados (12%) en distintos bloques. No obstante, como ya se ha descrito en la sección anterior, las facciones del PJ se realinearon rápidamente. Esto le permitió al presidente Kirchner,

TABLA V
CALENDARIO Y RESULTADO DE LAS ELECCIONES A DIPUTADOS NACIONALES (2005)

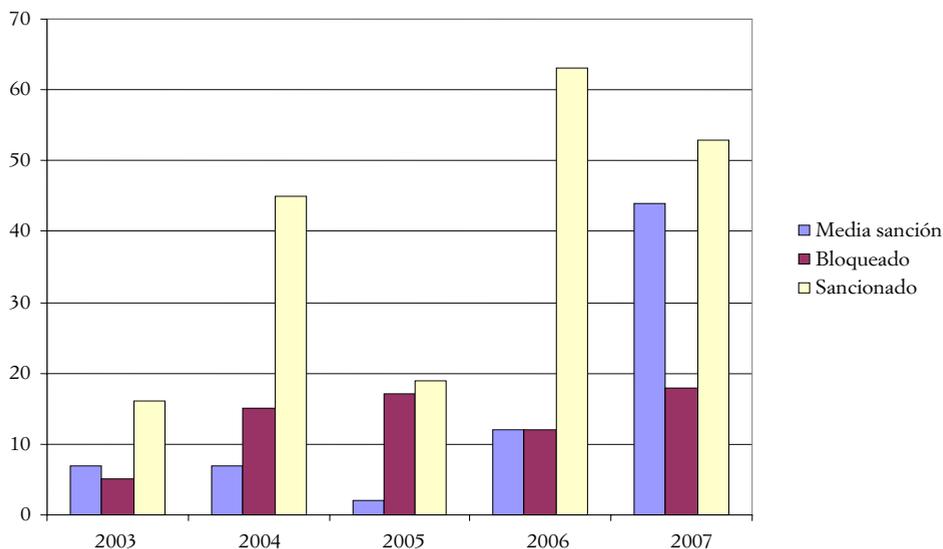
Distrito	Fecha	PJ Unificado	% de votos FPV-PJ(bancas)*	Total de bancas
Buenos Aires	23-oct.	No	43,04 (18)	35
Ciudad de Buenos Aires	23-oct.	Sí	20,49 (3)	13
Catamarca	23-oct.	No	35,63 (1)	3
Chaco	23-oct.	Sí	29,81 (1)	4
Chubut	23-oct.	Sí	51,85 (2)	2
Córdoba	23-oct.	Sí	37,76 (4)	9
Corrientes	23-oct.	Sí	72,76 (3)	3
Entre Ríos	23-oct.	Sí	45,96 (3)	5
Formosa	23-oct.	Sí	61,83 (2)	2
Jujuy	23-oct.	Sí	48,10 (2)	3
La Pampa	23-oct.	Sí	34,92 (2)	3
La Rioja	23-oct.	No	55,35 (1)	2
Mendoza	23-oct.	Sí	21,55 (0)	0
Misiones	23-oct.	No	27,53 (1)	3
Neuquén	23-oct.	Sí	35,46 (1)	3
Río Negro	23-oct.	Sí	43,34 (1)	2
Salta	23-oct.	Sí	36,25 (2)	3
San Juan	23-oct.	Sí	46,16 (2)	3
San Luis	23-oct.	No	15,90 (0)	3
Santa Cruz	23-oct.	Sí	50,74 (2)	3
Santa Fe	23-oct.	Sí	33,28 (4)	9
Santiago del Estero	23-oct.	No	17,22 (0)	3
Tierra del Fuego	23-oct.	Sí	32,89 (1)	2
Tucumán	23-oct.	Sí	63,96 (4)	4

Nota: Incluye al PJ alineado con el gobierno nacional y las alianzas electorales de las que participó.
Fuente: Ministerio del Interior, República Argentina.

al comienzo del 2006, recuperar la mayoría al interior de la Cámara de Diputados: primero, incorporando otros bloques menores al bloque PJ-FPV; segundo, y más importante, reabsorbiendo a la mayoría de los diputados bonaerenses agrupados en el bloque Peronismo Federal.

Sin tomar en cuenta las alianzas estables que construyó en la Cámara con algunos pequeños bloques que no se incorporaron formalmente al PJ-FPV, ni el que se alcanzó con los legisladores bonaerenses que habían desertado del duhaldismo, el kirchnerismo logró consolidar durante el 2006 un bloque de 117 miembros; 12 diputados menos de los necesarios para tener mayoría propia. Por su parte, el duhaldismo perdió buena parte de sus integrantes iniciales, y quedó prácticamente reducido a una expresión local de la provincia de Buenos Aires, sin capacidad de influir sobre las mayorías partidarias ni los gobernadores de otros distritos. Desde entonces, el presidente contó con bloques mayoritarios y disciplinados en Diputados y el Senado, que le aseguraron la aprobación de sus proyectos.

GRÁFICO IV
RESULTADO DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS
POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL (PERIODO 2003-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación.

Esta consolidación de una mayoría parlamentaria abrió paso así a una segunda etapa en la que el Ejecutivo nacional se orientó a consolidar y dar continuidad al poder conquistado. Esto se reflejó en la productividad legislativa del PEN, que aumentó significativamente durante estos dos años, y en la tasa de éxito (72% y 46% para el 2006

y el 2007 respectivamente)²², así como a través de una serie de nuevas iniciativas, tanto institucionales como político-electorales.

1) En primer lugar, la aprobación de una serie de leyes que permitieron concentrar la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos fiscales en la Presidencia, y de este modo, «reducirle el precio» a la colaboración de legisladores y gobernadores. La más importante de las mismas fue la reforma de la Ley de Administración Financiera, aunque también debe anotarse a este respecto la ley reglamentaria de los DNU y la prolongación de la vigencia de la ley de emergencia económica.

2) Tras avanzar en un primer momento en la formación de una Corte Suprema relativamente independiente (a través del juicio político a varios de sus integrantes más cuestionados por el público y su reemplazo por juristas respetados), el Ejecutivo tendió ahora a perseverar en el camino de controlar al sistema judicial existente, en vez de reformarlo. Es así como logró que se votara un proyecto que alteró la composición del Consejo de la Magistratura, órgano fundamental en la designación, promoción y destitución de los jueces, reduciendo el peso en él de los representantes de las minorías parlamentarias, los jueces y abogados.

3) El recambio de figuras en el gabinete en dirección a concentrar el poder en la Presidencia y liquidar los últimos rastros de la coalición y el gobierno heredados, lo que se expresa principalmente en el despido de Roberto Lavagna y su reemplazo por una figura de menor proyección y nula autonomía en el Ministerio de Economía. Los proyectos de ley, que en tiempos de Carlos Menem (1989-1999) solía negociar cada ministro con los gobernadores y legisladores –y que todavía ministros como Lavagna en ocasiones gestionaron autónomamente– ahora se concentraron y canalizaron casi exclusivamente a través del jefe de Gabinete, desde el Ejecutivo y por los jefes de bancadas, en el Congreso. Quienes a su vez replican el modelo del presidente hacia abajo: no realizan reuniones de bloque sino negociaciones puntuales con las autoridades y miembros de cada comisión parlamentaria.

La Mesa de Gobernadores, instancia informal pero muy efectiva de concertación entre el presidente y los jefes territoriales con poder autónomo, que Menem utilizara para negociar muchas de las reformas de mercado de la década de 1990, fue sustituida así por un sistema también radial de alianzas y negociaciones específicas llevadas a cabo por el presidente en forma directa, o por sus «ministros operadores».

4) El presidente Kirchner anuncia a continuación la eventual candidatura de su mujer para sucederlo, abriendo el horizonte a otros periodos presidenciales del matrimonio gobernante y evitando el síndrome del «pato cojo».

5) A pesar de los escasos resultados obtenidos con la «transversalidad», el oficialismo insistió, hasta entrado el 2008, en mantener desactivado al PJ, y con la apertura de las listas a la incorporación de candidatos y organizaciones de otras tradiciones,

22. Para los datos del 2007 hay que tener en cuenta dos cosas: por un lado, 2007 fue un año electoral; por el otro, muchos proyectos presentados durante el 2007 que recibieron media sanción fueron sancionados luego del 10 de diciembre, momento en que asumió Cristina Kirchner, y no han sido contabilizados en el presente análisis.

expresado en el anuncio de la conformación de la Concertación Plural, incorporando a sectores de la Unión Cívica Radical y otras fuerzas menores.

VI. CONCLUSIONES

Los cuatro años de la Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) están marcados por el contraste entre la debilidad político-institucional inicial –que surgía del exiguo 22% de votos con los que accedió al cargo, la «faccionalización» territorial del PJ y las ambigüedades del modelo económico que se insinuaba, de recuperación aún incipiente y fuerte ajuste de ingresos– y la fortaleza de la autoridad y las capacidades presidenciales conquistadas a lo largo de su ejercicio, gracias a la consolidación del crecimiento de la economía, el mejoramiento de las capacidades fiscales, la conquista de una mayoría legislativa y el rápido alineamiento del PJ. La posición de Kirchner fue en principio débil en términos electorales y partidarios, pero supo aprovechar las oportunidades económicas y los recursos de autoridad pública a su alcance para fortalecer la figura presidencial y sus bases de apoyo.

Kirchner, como hemos visto, además de no contar inicialmente con recursos que le aseguraran legitimidad electoral ni partidaria, debió enfrentar una coyuntura política poco favorable a la construcción de una coalición propia: heredaba un gobierno ya en funciones y debía competir con líderes bien afirmados en sus territorios y en el partido. Supo recurrir, sin embargo, a algunos de los medios que ya había utilizado con provecho Menem para vencer estos obstáculos: los recursos institucionales y financieros que le proveía el ejercicio de la Presidencia, el respaldo de la opinión pública a las medidas instrumentadas con esos recursos y las ventajas relativas que generaba un contexto aún signado por la crisis, que suponía riesgos ciertos para la reproducción de las bases de poder de buena parte de la dirigencia justicialista.

No obstante, aun cuando los instrumentos sean en parte comunes, el recorrido desde la eficacia presidencial a la conformación de una coalición de apoyo en el caso de Kirchner supuso el tránsito por estadios claramente diferentes a los elegidos por Menem. Las decisiones orientadas a consolidar la coalición propia no contemplaron la institucionalización de la misma, a través de un acuerdo entre partidos, la reactivación del peronismo u otra solución, sino antes bien la transformación de las posiciones de poder conquistadas por el vértice en reglas de juego tendencialmente permanentes en la relación entre el gobierno nacional y las provincias, y la disolución de las instancias institucionales y partidarias que eventualmente pudieran utilizar sus opositores.

Finalmente, el «disciplinamiento» logrado en las bancadas nacionales y en los gobiernos provinciales se expresó en la desactivación de iniciativas antikirchneristas desde dentro del PJ, y la votación de proyectos de ley del Ejecutivo tendientes a liberarlo en el futuro de la necesidad de renegociar esos apoyos. Así, la elección presidencial del 2007 mostró que las candidaturas alternativas al oficialismo de origen peronista (la de Roberto Lavagna y la de Rodríguez Saá) carecieron del apoyo de gobernadores del PJ.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BENTON, Allyson Lucinda. Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, 2003, vol. X (1): 103-137.
- BONVECCHI, Alejandro. Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión. Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales. En NOVARO, Marcos (ed.). *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires: Norma, 2002.
- BONVECCHI, Alejandro; SCHIJMAN, Agustina y ZELAZNIK, Javier. *El Congreso frente al Ejecutivo: la sanción tácita en la renegociación de contratos y los Decretos de Necesidad y Urgencia*. Buenos Aires: Fundación PENT, 2005.
- BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier. *La Construcción de la Mayoría Legislativa Kirchnerista*. Buenos Aires: Fundación PENT, 2006.
- BOSOER, Fabián. 1999-2003: *el auto-rescate de las democracias sudamericanas. Una hipótesis sobre la eficacia del «componente parlamentario»*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Mimeo, 2004.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo. *La Nueva Política de Partidos en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2005.
- CAREY, John y SHUGART, Matthew (eds.). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- CHERESKY, Isidoro y BLANQUER, Jean-Michel (comps.). *De la ilusión reformista al descontento ciudadano*. Rosario: Homo Sapiens, 2003.
- DE LUCA, Miguel; JONES, Mark y TULA, María Inés. Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 2002, vol. 35: 413-436.
- EATON, Kent. Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s. En LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria (eds.). *Argentine Democracy, the Politics of Institutional Weakness*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2005.
- JONES, Mark. The recruitment and selection of legislative candidates in Argentina. Trabajo preparado para el simposio *Pathways to power: political recruitment and democracy in Latin America*. North Carolina: Wake forest University, 2004.
- JONES, Mark y HWANG, Wonjae. Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress. *American Journal of Political Science*, 2005, vol. 49, n.º 2: 267-282.
- JONES, Mark; SAIEGH, Sebastian; SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano. Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science*, 2002, vol. 46, n.º 3: 656-669.
- LAAKSO, Marku y TAAGEPERA, Rein. Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, 1979, vol. 12: 3-27.
- LEIRAS, Marcelo. *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria. Argentina: From Kirchner to Kirchner. *Journal of Democracy*, 2008, vol. 19, n.º 2: 16-30.
- LLANOS, Mariana. Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil. Informe de una encuesta. *Res publica, Revista de Ciencias Sociales*, 2003, 3: 117-154.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

- MUSTAPIC, Ana María. «Oficialistas y Diputados»: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 2000, n.º 156: 571-595.
- MUSTAPIC, Ana María. Inestabilidad Sin Colapso. La Renuncia de los Presidentes: el Caso de Fernando De la Rúa. *Desarrollo Económico*, 2005, vol. 45, n.º 178: 263-280.
- NICOLINI, Juan; POSADAS, Josefina; SANGUINETTI, Juan; SANGUINETTI, Pablo y TOMMASI, Mariano. *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the Bailout Problem: The Case of Argentina*. Washington DC: Inter-American Development Bank, Working Paper 336.2, 2000.
- NOVARO, Marcos (ed.). *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires: Norma, 2002.
- PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma-FLACSO, 1996.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. The Political and Economic Consequences of Executive-Legislative Crises. Paper presented at the 2003 Meeting of the Latin American Studies Association. Dallas: Latin American Studies Association, March 27-29, 2003.
- PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.
- SANGUINETTI, Juan. *Determinantes políticos e institucionales ligados al desempeño fiscal: el caso de las provincias argentinas*. Washington DC: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, Documento n.º 75, 2002.
- VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*, October 2004, vol. 15, n.º 4: 5-19.