

“Sobreviviendo” la presidencia argentina, 1983-2001*

“Surviving” the Argentine Presidency, 1983-2001



Christopher A. Martínez**

Resumen

Entre 1979 y 2017, diecisiete presidentes latinoamericanos no han podido completar sus períodos en el poder. Este artículo analiza las principales causas de las presidencias “fallidas”, es decir, aquellos casos en que un presidente democráticamente electo es obligado a dejar anticipadamente el poder, pero sin que esto comprometa el orden democrático. Para ello, examinamos tres presidencias en Argentina (Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa), uno de los países de la región con casos reiterados de presidencias fallidas. Encontramos que el apoyo legislativo juega un rol fundamental a la hora de “sobrevivir” en el poder, en tanto puede blindar al presidente del impacto de las crisis económicas, escándalos políticos y las movilizaciones callejeras.

PALABRAS CLAVE: presidencia fallida - sobrevivencia presidencial - crisis de gobierno - Argentina.

* Este artículo ha sido parcialmente financiado por el proyecto Fondecyt Iniciación 2016, N° 11160438, de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt).

** Ph.D. Profesor asistente del Departamento de Sociología y Ciencia Política, Universidad Católica de Temuco. Christopher.martinez@uct.cl. Recibido el 29 de marzo de 2016. Aprobado el 18 de noviembre de 2016.

Abstract

Between 1979 and 2017, seventeen Latin American presidents have not been able to complete their constitutional terms in office. This article explores the main causes of “failed” presidencies, that is, those cases in which a popularly elected chief executive is forced from office without affecting the democratic order. To do this, we closely examine three presidencies in Argentina (Raúl Alfonsín, Carlos Menem and Fernando de la Rúa), one of the countries with recurring incidences of presidential failure. We find that legislative support plays a pivotal role when it comes to “surviving” in office since it potentially shields the president from the impact of economic crisis, political scandals and social mobilizations.

KEYWORDS: presidential failure - presidential survival - government crisis - Argentina.

INTRODUCCIÓN

Durante los años sesenta y setenta, una ola de quiebres democráticos llevó al establecimiento de gobiernos militares en la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, en las últimas tres décadas, el panorama político ha cambiado significativamente. Con altos y bajos, la democracia retornó a la mayoría de Latinoamérica; los civiles recuperaron el control del Ejecutivo, mientras los militares se han mantenido al margen de la política y la conducción del gobierno. Este proceso simboliza un cambio destacable de la inestabilidad política que históricamente había caracterizado a la región. De hecho, 138 presidentes han sido popularmente electos entre 1979 y 2015, y ninguno de ellos ha sido reemplazado por un gobierno militar.

No obstante, la estabilidad del régimen democrático no se ha traducido necesariamente en estabilidad para los gobiernos democráticos. El tipo de inestabilidad política que dominó a América Latina durante los años sesenta y setenta ha sido reemplazada por una nueva forma de inestabilidad de los Ejecutivos: “presidencias fallidas”¹. Esto es, presidentes que

han sido popularmente electos y que son forzados a dejar el poder de manera anticipada, pero sin poner en riesgo el orden democrático.

Entre 1979 y 2015, dieciséis presidentes electos popularmente no han sido capaces de mantenerse en el poder hasta el final de su período presidencial (ver tabla 1). Este artículo tiene por objetivo discutir y analizar las principales causas de las presidencias fallidas. Adicionalmente, a objeto de ofrecer luces sobre las causas de estas crisis presidenciales identificadas en la literatura, se analizan tres presidencias en Argentina, uno de los países latinoamericanos con reiterados casos de inestabilidad presidencial.

En algunos países donde ha ocurrido este fenómeno, los presidentes han sido obligados a renunciar. Estos líderes se dan cuenta de que aferrarse al poder podría resultar dramáticamente más costoso que sucumbir a la presión política y social. Protestas callejeras pidiendo la remoción del presidente mientras el Congreso retira el apoyo político representan obstáculos insuperables para que el presidente permanezca en el cargo. En otras situaciones, los presidentes deciden (o son arrastrados a) enfrentar

¹ Este fenómeno ha sido denominado como “interrupciones presidenciales” (Valenzuela, 2004; Kim y Bahry, 2008; Marsteintredet, 2009), “salidas presidenciales” (Baumgartner y Kada,

2003), “caídas presidenciales” (Hochstetler, 2006), “destitución presidencial” (Pérez-Liñán, 2007), “presidencias fallidas” (Hochstetler y Edwards, 2009), y “quiebre presidencial (Llanos y Marsteintredet, 2010).

juicios políticos y esperar un poco auspicioso resultado. En cualquier caso, los presidentes pareciesen no tener muchas opciones una vez que una crisis política severa y profunda los golpea.

El fenómeno de las presidencias fallidas desafía dos elementos centrales de la democracia presidencial. Primero, a diferencia de los sistemas parlamentarios, los

Tabla 1: Total presidencias entre 1979-2015

País	Presidencias no fallidas	Presidencias fallidas	Presidencias totales
Argentina	6	2	8
Bolivia	7	2	9
Brasil	6	1	7
Chile	6	0	6
Colombia	10	0	10
Costa Rica	10	0	10
Ecuador	7	3	10
El Salvador	7	0	7
Guatemala	5	2	7
Honduras	8	1	9
México	5	0	5
Nicaragua	6	0	6
Panamá	6	0	6
Paraguay	3	2	5
Perú	7	1	8
República Dominicana	9	1	10
Uruguay	7	0	7
Venezuela	7	1	8
Total	122	16	138

Fuente: Elaborada por el autor².

² En esta tabla no está registrada la salida de la presidenta Dilma Rousseff de Brasil, puesto que el juicio político que la removió de su cargo fue llevado a cabo en 2016.

jefes de gobierno en los sistemas presidenciales poseen períodos fijos e independientes del legislativo. En circunstancias normales, los presidentes debieran estar en el poder hasta realizadas las próximas elecciones generales. La salida anticipada del líder del gobierno no es ni esperada ni común en una democracia presidencial, como lo podría ser bajo un régimen parlamentario. De hecho, los presidentes derrocados usualmente dejan el poder en medio de crisis políticas severas, una clara diferencia con las democracias parlamentarias, donde las crisis políticas son solo una entre varias posibles causas para terminar el gobierno anticipadamente (Warwick, 1994; Hochstetler y Edward, 2009). Además, los sistemas presidenciales prácticamente no ofrecen salidas “amigables” para los presidentes que enfrentan momentos difíciles, como sí lo hacen los sistemas parlamentarios con los primeros ministros (*e.g.*, disolver el Parlamento, entre otros), para resolver institucionalmente una crisis gubernamental (Valenzuela, 2004, 12).

Segundo, completar el período presidencial, como mínimo, y buscar la reelección, si es posible, son intereses que cualquier presidente en ejercicio posee. Por tanto, ser forzado a dejar anticipadamente el cargo representa una dramática desviación de una meta crucial para cualquier político: mantenerse

en el poder³. Adicionalmente, el costo político y electoral para un presidente derrocado es significativamente alto. La inhabilidad para conseguir apoyo electoral y popular en el futuro pudiera bien significar el fin de la carrera política. Incluso peor. Los presidentes fallidos pudieran verse obligados a ir al exilio o la cárcel (Hochstetler y Samuels, 2011, 131). En general, no poder cumplir un período presidencial es, sin dudas, un evento político excepcional.

En la siguiente sección se resumen las principales causas de las presidencias fallidas. Luego, se explica por qué el caso de Argentina y, especialmente, las presidencias de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa son interesantes para el estudio de la sobrevivencia presidencial. En la sección 4 se procede a discutir cualitativamente las tres administraciones, para después concluir sobre sus principales implicancias prácticas y teóricas.

CAUSAS DE LAS PRESIDENCIAS FALLIDAS

El fenómeno de las presidencias fallidas ha sido estudiado desde diferentes perspectivas. Algunos

³ Bueno de Mesquita y Smith (2001, xxiv) lo resumen de la siguiente manera: “*Why leaders do what they do? To come to power, to stay in power and, to the extent they can, to keep control over money*”.

trabajos se han enfocado en más de una región geográfica (Baumgartner y Kada, 2003; Kim y Bahry, 2008). Otros han prestado especial atención a América Latina, específicamente a América del Sur, dado el alto número de casos en que el presidente es incapaz de completar su mandato (Valenzuela, 2004; Hochstetler, 2006; Negretto, 2006; Pérez-Liñán, 2007; Hochstetler y Edward, 2009; Marsteintredet, 2009; Llanos y Marsteintredet, 2010; Edwards, 2015; Martínez, 2017). Finalmente, otro grupo de estudios se ha centrado en las consecuencias de las presidencias fallidas y sus implicancias para la democracia (Hochstetler y Samuels, 2011; Marsteintredet, 2014). Las principales causas de este fenómeno se pueden clasificar en tres tipos: institucionales y políticas, económicas y sociales (movilizaciones). En las siguientes páginas se discuten cada una de ellas.

FACTORES INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS

Linz (1994) sostenía que los sistemas presidenciales podían experimentar momentos de alta tensión cuando las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se encuentran en un punto muerto (*deadlock*), pues estos sistemas no contemplan ningún principio democrático para salir de tal estancamiento. Especifi-

camente, se ha encontrado consistentemente que el apoyo legislativo del presidente es vital para explicar su salida anticipada o permanencia en el poder (Baumgartner y Kada, 2003; Negretto, 2006; Hochstetler, 2006; Pérez-Liñán, 2007, 2014; Kim y Bahry, 2008; Marsteintredet, 2009; Llanos y Marsteintredet, 2010; Mustapic, 2010; Marsteintredet, Llanos y Nolte, 2013; Kim, 2014; Edwards, 2015; Pérez-Liñán y Polga-Hecimovic, 2016; Martínez, 2017). De hecho, los efectos de la variable apoyo legislativo aún persisten al incluir países de África en el análisis (Kim y Bahry 2008).

Asimismo, otros estudios han probado que los desbalances institucionales de poder que favorecen al presidente (Cox y Morgerstern, 2002) e incluso una baja votación en la primera o única vuelta de la elección presidencial (Kim y Bahry, 2008) pueden afectar negativamente las chances de un presidente para permanecer en el poder. Como si fuera poco, en situaciones de gobierno dividido, los presidentes usualmente encuentran numerosas trabas para aglutinar apoyo legislativo incluso de sus mismos partidos (Valenzuela, 2004, 12). Esta situación se agudiza aún más en casos de crisis política, pues los legisladores, oficialistas y de oposición, rehusarían cooperar y compartir los costos electorales con un presidente débil (Mustapic, 2010, 23).

El rol del Congreso es, por tanto, central para comprender el destino de los presidentes latinoamericanos en ejercicio. El Congreso funcionaría como una “daga de doble filo” para el presidente, pues puede protegerlo o dejarlo caer. Por un lado, el apoyo partidario en el Congreso puede funcionar como un “escudo legislativo” que blindaría al presidente de las movilizaciones sociales y anularía los ataques de la oposición (Pérez-Liñán, 2007, 2014). Por otro lado, el Congreso puede negarle apoyo al presidente cuando enfrente una caída en su apoyo popular, e incluso adoptar un rol activo en su destitución. La oposición legislativa bien puede intentar enjuiciar políticamente al presidente, proceso que tendría más probabilidades de éxito si es acompañado por protestas callejeras (Pérez-Liñán, 2007).

Adicionalmente, la combinación de presidencialismo y sistemas multipartidistas puede aumentar la probabilidad de inmovilismo entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que a su vez generaría condiciones inestables para una democracia presidencial (Mainwaring, 1993). Bajo esas circunstancias, los resultados de algunas investigaciones muestran que a mayor número efectivo de partidos legislativos, mayor sería el riesgo de una presidencia fallida (Kim y Bahry, 2008; Álvarez y Marsteintredet, 2010), aunque Martínez (2017) no en-

contró evidencia estadísticamente significativa en esa dirección.

Escándalos políticos (*e.g.*, corrupción, sobornos, tráfico de influencias, entre otros) en que el presidente o su círculo cercano se hayan visto involucrados, también pueden aumentar la probabilidad de salida anticipada del gobierno (Hochstetler, 2006; Kim y Bahry, 2008; Hochstetler y Edwards, 2009; Edwards, 2015). Por ejemplo, Hochstetler (2006, 409) encontró que los presidentes envueltos en escándalos políticos tienen una probabilidad tres veces más alta de no completar su período que aquellos que no han sido conectados a tales escándalos. Sin embargo, otros estudios no han podido corroborar una relación causal entre escándalos y presidencias fallidas (Marsteintredet, 2009; Martínez, 2017).

ASUNTOS ECONÓMICOS

Recesiones prolongadas han probado ser negativas para la sobrevivencia presidencial (Hochstetler y Edwards, 2009; Marsteintredet, 2009; Llanos y Marsteintredet, 2010; Edwards, 2015). Por otro lado, existen resultados mixtos respecto de la inflación. El análisis de Edwards (2015) muestra que crisis inflacionarias aumentarían el riesgo de una presidencia fallida, mientras otros estudios no han podido encontrar una relación signifi-

cativa entre ambas variables (Kim y Bahry, 2008; Marsteintredet, 2009; Hochstetler y Edward, 2009; Llanos y Marsteintredet, 2010; Kim, 2014; Martínez, 2017). Además, los presidentes son considerados responsables por los efectos de las políticas económicas implementadas. De hecho, una característica común de la mayoría de los casos de presidentes fallidos es el mal manejo económico por parte del Ejecutivo (Llanos y Marsteintredet, 2010; Hochstetler y Edward, 2009). Específicamente, la adopción de políticas económicas neoliberales, impopulares —lo que usualmente gatilla fuertes movilizaciones callejeras (Negretto, 2006, 87)— tendría un efecto negativo, aunque no robusto, en la sobrevivencia presidencial (Hochstetler, 2006).

dramáticamente la probabilidad de una presidencia fallida (Hochstetler y Edwards, 2009). Es más, Hochstetler (2006, 409) sostiene que las demostraciones callejeras tienen un efecto “letal” cuando se combinan con acciones desde el Congreso en contra del presidente, y que por sí solas serían suficientes para derrocar a un presidente en ejercicio. Sin embargo, el análisis cuantitativo de Martínez (2017) muestra que si bien protestas de tipo violento (*riots*) sí aumentan el riesgo de derrocamiento, sus efectos pierden significancia estadística cuando se incluye en el análisis el apoyo legislativo del presidente. Es decir, al comparar el impacto en la sobrevivencia presidencial que tendría la “calle” y el Congreso, este último juega un rol mucho más preponderante y decisivo.

MOVILIZACIONES SOCIALES

La literatura existente muestra que los presidentes enfrentarán un alto riesgo de salida anticipada cuando las protestas callejeras apuntan específicamente al líder del Ejecutivo, incluso más que otros tipos de manifestaciones, tales como huelgas generales o movilizaciones en contra del gobierno en general (Kim y Bahry, 2008; Marsteintredet, 2009; Edwards, 2015). Se ha encontrado que el número de muertos producto de enfrentamientos entre manifestantes y policías aumenta

¿POR QUÉ ARGENTINA?

En primer lugar, es interesante destacar que, específicamente, América del Sur concentra un alto número de casos de presidencias fallidas. De hecho, en solo cuatro países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay) han ocurrido nueve de un total de dieciséis casos en América Latina entre 1979 y 2015. A diferencia de Bolivia, Ecuador y Paraguay, los dos presidentes fallidos argentinos, Raúl Alfonsín (1983-1989) y

Fernando de la Rúa (1999-2001), han sido obligados a renunciar en medio de fuertes movilizaciones callejeras, con un rol más bien reactivo de la oposición legislativa y de los militares. Otra diferencia importante es que Argentina posee niveles más altos de democracia y de desarrollo económico que los otros tres países. Sin embargo, agudas crisis económicas, protestas sociales lideradas por los sindicatos en contra del gobierno y variables institucionales pueden ofrecer luces para entender cómo y por qué dos presidentes argentinos en la últimas décadas no han podido completar su mandato constitucional.

Para comprender de mejor manera cómo interactúan las variables que afectan la sobrevivencia presidencial discutidas en la sección anterior, ya sea para aumentar o disminuir el riesgo de una presidencia fallida, este artículo analiza tres presidencias consecutivas en Argentina: Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001). Al estudiar dos casos de presidentes que fueron obligados a renunciar y uno que completó dos períodos en el poder, es posible comprender el impacto de las principales causas de las presidencias fallidas. Adicionalmente, al examinar tres administraciones consecutivas, es posible analizar este fenómeno utilizando un enfoque de *path dependency* (rumbo dependencia),

pues sería posible determinar cómo las acciones y eventos ocurridos bajo un gobierno pueden tener efectos en las siguientes administraciones, ya sea aumentando o reduciendo el riesgo de ocurrencia de una presidencia fallida.

ANÁLISIS

En esta sección se estudian cualitativamente las administraciones de Raúl Alfonsín, Carlos Menem (dos períodos consecutivos) y Fernando de la Rúa. El análisis se realiza con base en los principales eventos que marcaron cada una de las presidencias y centrado en el rol jugado por las variables identificadas por estudios previos como determinantes de la sobrevivencia presidencial.

Raúl Alfonsín (1983-1989):

Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical, UCR) se convirtió en el primer presidente postdictadura militar, obteniendo el 51,8% de los votos. Si bien su partido obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (50,8%), solo alcanzó un 39% en el Senado (Mustapic, 2002, 26). El principal partido de oposición, el Partido Justicialista (PJ) o “peronista”, controlaba el 43,7% y el 48% de los escaños en la Cámara y el Senado, respectivamente (Mustapic, 2002, 26). El PJ también ganó 12 gobernaciones de un total de 23,

versus nueve gobernaciones bajo control de la UCR (Ministerio del Interior de Argentina, 2008, 147).

Al asumir el cargo, Alfonsín debió lidiar con una situación económica difícil, heredada de la dictadura militar. Una burocracia ineficiente y de excesivo tamaño (Llanos, 2010, 58), una recesión económica de dos años (con tasas de crecimiento de -5,7% en 1981 y -5,0% en 1982), una inflación que llegaba a 382% en 1983 (World Bank, 2016) y un deuda externa que había aumentado más de cinco veces en los últimos siete años (Andreassi, 2011) eran algunos de los problemas que Alfonsín enfrentó en sus primeros años en el poder.

Por otra parte, a través de la Central General de Trabajadores (CGT), la bien conocida y cercana relación entre el PJ y los sindicatos representó una férrea oposición a Alfonsín (Cheresky, 1990, 57). Y aunque inicialmente no enfrentó manifestaciones de magnitud en su contra, las primeras huelgas comenzaron a emerger en 1985. La CGT convocó a más de 200 mil personas para protestar en contra de la mala situación económica y pedir la renuncia del presidente (Montalbano, 1985, mayo 24). En respuesta, el gobierno implementó el Plan Austral, a objeto de minimizar los efectos de la crisis económica y calmar las movilizaciones, y así evitar poner la transición democrática en riesgo (Llanos, 2010, 58).

Por un breve período, parecía que Alfonsín había podido revertir los magros resultados económicos. La tasa de crecimiento del PIB pasó de -7,6% en 1985 a 7,9% en 1986; mientras la inflación cayó de 625,8% a 74,5% en el mismo período (World Bank, 2016). Sin embargo, hacia finales de 1986, los positivos efectos del Plan Austral fueron desapareciendo. La situación económica empeoró dramáticamente, entre tanto los empresarios y sindicatos comenzaban a presionar, una vez más, al gobierno de Alfonsín (Llanos, 2010, 59).

Alfonsín además debió enfrentar rebeliones y acuartelamientos de sectores de las Fuerzas Armadas, que se oponían a los procesamientos de militares y que demandaban una amnistía por las violaciones de derechos humanos ocurridos en dictadura. Un grupo de militares nacionalistas y de ultraderecha, llamado los “carapitandas”, se amotinaron por cuatro días, intentando presionar al gobierno en 1987. Si bien el episodio terminó con la rendición de los sublevados, la imagen presidencial quedó debilitada de cara a las segundas elecciones legislativas (Cheresky, 1990, 55)⁴.

Cabe mencionar que Alfonsín resistió bastante bien la primera

⁴ Los acuartelamientos de ciertos sectores de las Fuerzas Armadas continuaron hasta finales de 1988, y luego incluso se extendieron hasta la presidencia de Carlos Menem.

elección legislativa en 1985, previo a la agudización de la crisis económica. Su partido, la UCR, mantuvo el 50,8% en la Cámara, mientras el porcentaje de diputados controlado por los justicialistas cayó de 43,7% a 39,8% (Mustapic, 2002, 26). A pesar de la derrota del PJ, nada cambió en términos de mayorías parlamentarias: la UCR mantuvo el control de la Cámara y los justicialistas eran la primera minoría en el Senado⁵. El punto de no retorno para la administración de Alfonsín, no obstante, vino en las elecciones de septiembre de 1987. Primero, el PJ conquistó 16 gobernaciones (69,5%), mientras la UCR solo fue capaz de retener el control de Córdoba y Río Negro, de las nueve gobernaciones que poseía (*Latin American Weekly Report*, 1987, septiembre 17: 2). Segundo, los justicialistas, que continuaron manteniendo una pluralidad en el Senado, aumentaron ligeramente su control en la Cámara de Diputados (de 39,8% a 40,5%), mientras la UCR vio desaparecer su mayoría absoluta (44,5%) en la Cámara (Mustapic, 2002, 26). Con estos resultados, Alfonsín quedaba en una posición política ciertamente vulnerable.

En 1989, la recesión ya entraba a su segundo año (-2,6% en 1988 y -7,5% en 1989), el PIB per cápita

caía a USD \$2.375 en comparación a USD \$3.969 registrado en 1988 (World Bank, 2016), la inflación se disparó alcanzando un 40% mensual durante el primer semestre, mientras las reservas de dólares estaban casi agotadas (Llanos, 2010, 60). Bajo este nuevo y adverso panorama político y económico, las opciones de Alfonsín se habían reducido significativamente. A diferencia de la crisis económica de 1985, el presidente tenía menos recursos políticos a su disposición para frenar la crisis en 1989. Por ejemplo, Alfonsín no podía aumentar el gasto público para paliar los efectos de la crisis económica, pues la oposición en el Congreso rechazaba los proyectos enviados por él y que buscaban recaudar más impuestos y privatizar activos estatales (Llanos, 2010, 60).

Como era de esperar, el número de protestas callejeras subió dramáticamente, llegando a 300 en los primeros seis meses de 1989, uno de los más altos en la historia reciente de Argentina (Schuster *et al.* 2006, 30). A finales de marzo, se produce la renuncia del ministro de Economía, Juan V. Sourruille, junto con otros miembros del equipo económico de Alfonsín (Christian, 1989, abril 1). En abril, abrumado por la crisis generalizada, incluso ofreció cogerse con el equipo político del candidato que resultara ganador de la elección presidencial en mayo de 1989, hasta el cambio de mando

⁵ Según el artículo 46 de la Constitución, los senadores estarían en el cargo nueve años.

programado para finales de año (Comas, 1989, abril 23). Los peronistas, por otro lado, se debatían sobre cómo lidiar con Alfonsín. Una facción proponía ofrecer una dura oposición al gobierno hasta que la situación se volviera insostenible; otros se manifestaban abiertos a cooperar con el presidente, pero insistiendo en responsabilizarlo por la crisis, haciéndole pagar el costo político de la misma (*Latin American Weekly Report*, 1989, junio 8, 2).

Mayo terminaba con la derrota del candidato oficialista en las elecciones presidenciales a manos de Carlos Menem (PJ) y con una agudización del estallido social⁶. Durante las semanas siguientes, la oposición se mostró reticente a aceptar un traspaso de mando anticipado, dada la gravedad del estallido social y las pocas soluciones que parecían viables para mitigar la crisis económica. Luego de intensas negociaciones, Alfonsín y Menem lograron un acuerdo en el que los radicales, quienes eran primera minoría en la Cámara, se comprometieron a aprobar las medidas económicas propuestas por Menem hasta diciembre de 1989, cuando

se renovara el Congreso (Comas, 1989, junio 14). Finalmente, el 8 de julio de 1989, cinco meses antes de lo previsto, se concretó el traspaso de mando entre Raúl Alfonsín y Carlos Menem.

Carlos Menem: primer período (1989-1995)

Aunque asumió el poder durante una de las peores crisis económicas y sociales que Argentina haya presenciado en su historia reciente, Carlos Menem contaba con un amplio respaldo de la ciudadanía (y electoral recibido en la elección presidencial), que creía que él y su equipo podían “salvar” al país.

A diferencia de Alfonsín, Menem había asegurado el apoyo de la Cámara, en donde el PJ y los radicales apoyarían su programa económico; del Senado, donde los peronistas tenían mayoría, y de las gobernaciones, también controladas mayoritariamente por el PJ. Luego de la renovación del Congreso, en diciembre de 1989, el mayor cambio fue que el PJ consiguió una pluralidad en la Cámara de Diputados (47,7%), mientras los radicales ahora solo controlaban el 35,4% de los diputados (Mustapic, 2002, 26)⁷.

⁶ La dupla Menem-Duhalde (Frente Justicialista) de la oposición obtuvo un 47,5% de los votos, mientras la dupla oficialista Angeloz-Casella (UCR) solo recibió un 32,5% (Honorable Cámara de Diputados de la Nación s. f.).

⁷ La composición del Senado no cambiaría hasta las elecciones legislativas de 1992 (PJ controlaba 48% y la UCR, 39%).

A pesar de que los peronistas eran primera mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, las relaciones entre el presidente y el legislativo no fueron del todo fluidas. La emisión de decretos de necesidad y urgencia (DNU), por parte de Menem, tensionó las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso (Ferreira y Goretti, 1998, 35). Menem se excusaba, en lo imperioso, de arreglar la situación económica, y el uso de DNU era un mecanismo rápido y eficaz, pues no necesitaba la aprobación del Congreso (Ferreira y Goretti, 1998, 35). El único obstáculo era la Corte Suprema, que debía revisar la legalidad de los DNU, y que estaba compuesta mayoritariamente por jueces nombrados durante la administración de Alfonsín y a quienes Menem no podía remover (Ferreira y Goretti, 1998, 36). Con la ayuda del PJ y otros aliados, Menem consiguió que el Senado aprobara un aumento del número de jueces de la Corte Suprema, los que podían ser designados por el presidente, creando con ello una mayoría favorable a los intereses del presidente en el máximo tribunal (Ferreira y Goretti, 1998, 36). Gracias a esta maniobra política al borde de la ilegalidad, Menem emitió 336 DNU solo en su primera administración, superando ampliamente los 25 DNU que se dictaron desde 1853 hasta 1989 (Ferreira y Goretti, 1998, 33). Estos eventos muestran

el estilo unilateral de liderazgo por parte de Menem, no cuestionado y hasta apoyado por la ciudadanía.

El apoyo popular basado en un discurso salvador y la promesa del “salariazó” (aumento de los sueldos), y la necesidad de revitalizar la economía a como diera lugar, permitió a Menem llevar a cabo una de las reformas neoliberales más amplias en la historia de Argentina⁸. A solo un mes de haber asumido como presidente, Menem promulgó la Ley 23.696 de Reforma del Estado, a través de la cual se privatizó la mayoría de los activos estatales y servicios públicos, desreguló varios sectores económicos para fomentar la iniciativa privada, disminuyó el gasto público y redujo la burocracia estatal (Ministerio del Interior de Argentina, 2008, 157). El control del Congreso y la Corte Suprema por parte de Menem y del peronismo, significó una concentración de poder político suficiente para propiciar estas profundas reformas pro mercado (Ferreira y Goretti, 1998, 38). Como se verá más adelante, las reformas económicas impulsadas por Menem traerían consecuencias incluso para la administración del

⁸ Ferreira y Goretti (1998, 38) sostienen que el respaldo popular a las reformas económicas de Menem también se fundamentó en la noción de que la crisis económica de 1989 habría sido producto de la intervención estatal a través de los planes Austral y Primavera.

futuro presidente, Fernando de la Rúa.

Las maniobras de Menem escaparon del escrutinio y la crítica pública, principalmente por los buenos resultados económicos alcanzados. A finales de 1994, la inflación estaba virtualmente bajo control (menos de 3% comparado con 3.057% en 1989), el PIB per cápita ascendía a USD \$7.449 (USD \$2.375 en 1989) y la economía registraba un notable crecimiento (7% anual en promedio entre 1990 y 1994; World Bank, 2016). La hiperinflación, el problema más urgente y crítico que azotó a Argentina en 1989, fue controlada gracias a la famosa Ley de Convertibilidad impulsada por el Ministro de Economía de Menem, Domingo Cavallo. Esta ley estableció un tipo de cambio fijo entre el peso argentino y el dólar estadounidense, a la vez que obligaba al Banco Central a respaldar todo el dinero circulante en reservas internacionales. Más allá de estas positivas cifras económicas, la tasa de desempleo subió hasta 10,1% en 1993 (12,1% en 1994), ubicándose sobre los dos dígitos por primera vez desde el retorno a la democracia (International Labour Organization, 2015)⁹. Sin embargo, protestas callejeras masivas en contra del presidente prácticamente no se registraron, lo

que según Schamis (2002, 84) se explicaría por una preferencia ciudadana por menor inflación sobre menor desempleo.

Otro aspecto positivo para Menem fue el mayor control en el Congreso, alcanzado luego de las elecciones de senadores y diputados, en 1992. Los peronistas llegaron a controlar nada menos que el 63% de los escaños en el Senado frente a un magro 23% que seguía en manos de los radicales; mientras en la Cámara de Diputados, el PJ controlaba un 49% y la UCR solo 32,3% (Mustapic, 2002, 26). En términos generales, Menem finalizaba su primer período en medio de una economía en crecimiento, lejos de la hiperinflación que obligó la renuncia de Alfonsín en 1989, con apoyo en el Congreso, con una Corte Suprema a su favor, sin movilizaciones callejeras significativas en su contra y con la mayoría de los gobernadores bajo el dominio del PJ. Este, sin dudas, era un escenario propicio para la sobrevivencia presidencial.

Todos estos factores incluso posibilitaron que Menem buscara la reelección inmediata por medio de una reforma constitucional, pues la Constitución de 1853 no contemplaba esta opción. Gracias al “Pacto de Olivos”, celebrado en 1993 entre Menem y Raúl Alfonsín, se redujo el período presidencial de seis a cuatro años, pero permitiendo reelección inmediata por

⁹ Durante la década de 1980, la tasa de desempleo promedió 5% (International Labour Organization, 2015).

un período más. Adicionalmente, se llamó a nuevas elecciones para renovar la Cámara de Diputados. Los peronistas resultaron triunfadores en los comicios electorales de 1995 no solo por la reelección de Menem, sino también porque ahora controlaban el 51% de la Cámara de Diputados, mientras la UCR solo tenía 25,6% de los diputados (Jones *et al.* 2009: 72). Menem, validado electoralmente, ahora contaba con mayoría en ambas cámaras y 60% de las gobernaciones (De Riz, 1998, 498)¹⁰.

Carlos Menem: Segundo período (1995-1999)

A pesar de los buenos resultados electorales, la economía argentina comenzaba a mostrar signos de desgaste hacia finales de 1995. La tasa de crecimiento económico para ese año fue negativa (-2,9%), mientras la tasa de desempleo marcaba record (18,8%), siendo la más alta en los últimos 15 años (International Labour Organization, 2015). Por otro lado, los ingresos fiscales provenientes de las privatizaciones realizadas a comienzo de los años 90 probaron no ser duraderas. Un claro ejemplo de ello era lo que ocurría con el sistema de seguridad social. La privatización de este hizo que el gobierno cayera en una

“espiral de endeudamiento” para financiar el déficit generado por la pérdida de contribuyentes del sistema, por un lado, y la necesidad de seguir atendiendo a los beneficiarios, por otro (Levitsky y Murillo, 2003; Schamis, 2002).

El presupuesto público no daba abasto. La Ley de Convertibilidad, si bien había terminado con la hiperinflación, virtualmente dejó al gobierno sin herramientas de política económica para estimular la economía (Schamis, 2002, 82). De hecho, esta ley le imponía al gobierno la significativa limitación de no poder inyectar dinero directamente a la economía, lo cual solo podía ocurrir mediante el aumento de reservas internacionales a través de superávit comercial o ingresos netos de capital (Schamis, 2002, 83). La Ley de Convertibilidad eliminó la posibilidad de que el Ejecutivo usara las políticas económica y cambiaria para contrarrestar los efectos de las crisis económicas (Levitsky y Murillo, 2003, 153).

Por otro lado, un alto número de protestas callejeras se registró en 1995. El alto desempleo, 17,2% en 1996 (International Labour Organization, 2015), entre otros factores, generó un clima propicio para las manifestaciones. Las protestas continuaron en 1997, siendo el año con el mayor número de movilizaciones en el período 1989-2003 (Schuster *et al.* 2006, 29). No obstante, la economía se recuperó hacia

¹⁰ Los radicales solo tenían bajo su control el 22% de las provincias (De Riz, 1998, 498).

finales de 1997, creciendo a más de un 8% y luego rondando el 4%, en 1998. A pesar de las protestas, el “escudo legislativo” proporcionado por el Partido Justicialista hizo que la sobrevivencia de Menem en la presidencia no estuviera en serio riesgo¹¹.

Sin embargo, conflictos al interior del PJ comenzaron a aparecer cuando Menem anunció que buscaría la reelección. A pesar de que un tercer período consecutivo estaba prohibido por la Constitución de 1995 (y que el 80% de los argentinos se oponía), Menem estaba convencido de poder hacerlo si contaba con el apoyo necesario del PJ (Corrales, 2002, 33). Menem se excusaba argumentando que él no se encontraba en su segundo período presidencial, sino en el primero bajo la nueva Constitución. No obstante, varias figuras influyentes del peronismo veían la nueva reelección de Menem como una amenaza para sus propias aspiraciones presidenciales (Corrales, 2002, 33). Como consecuencia, se desató una escalada del gasto público entre los gobernadores peronistas y el presidente, lo que aumentó significativamente la deuda del país (Corrales,

2002, 32). La austeridad fiscal que caracterizó a Argentina hasta 1997, llegaba a su fin en 1998. Menem recurrió al mismo mensaje populista que lo llevó al poder, llegando incluso a proponer aumentar el gasto público en el presupuesto de 1998 (Corrales, 2002, 33).

La presión interna del PJ finalmente fue suficiente para disuadir a (o impedir que) Menem buscara la reelección. Eduardo Duhalde, férreo opositor a la continuidad de Menem en el poder y quien fuera su vicepresidente entre 1989 y 1991, fue elegido el candidato peronista para las elecciones presidenciales de 1999. En resumen, Menem gobernó bajo condiciones no adversas a su sobrevivencia presidencial. Si bien aumentó significativamente el desempleo y el número de movilizaciones sociales, el país mantuvo un ritmo mixto, la inflación estaba bajo control, las protestas no buscaban derrocar al presidente del poder, y, más importante aún, Menem no enfrentó serios conflictos con el Congreso.

Fernando de la Rúa (1999-2001)

En 1999, Fernando de la Rúa se convirtió en el segundo presidente radical desde el retorno a la democracia, con casi el 50% de los

¹¹ Si bien el PJ tuvo mayoría en ambas cámaras al inicio del segundo mandato de Menem, desde 1997 solo mantuvo una pluralidad en la Cámara de Diputados (46%), mientras continuaba siendo la mayoría en el Senado (Alemán y Calvo, 2008, 11).

votos¹². De la Rúa fue el candidato de la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación” (o simplemente Alianza), formada por la UCR y el recientemente creado Frente País Solidario (Frepasso). El Frepasso estaba compuesto por exmilitantes peronistas, siendo Carlos “Chacho” Álvarez y Graciela Fernández Meijide sus principales líderes (Llanos, 2010, 62; Llanos y Margheritis, 2006, 81)¹³. El Frepasso era un actor político con amplio apoyo popular, algo que la UCR venía perdiendo sistemáticamente desde la salida de Alfonsín, pero que carecía de una base partidaria a nivel nacional, precisamente una de las principales fortalezas de la UCR, pues esta contaba con un gran despliegue burocrático territorial (Llanos y Margueritis, 2006, 81).

A pesar del triunfo en las elecciones, la Alianza solo consiguió un 47% de los escaños en la Cámara de Diputados y 31,9% en el Senado, mientras los justicialistas controlaban el 38,9% en la Cámara y tenían mayoría absoluta (55,6%) en el Se-

nado (Observatorio Electoral 2001, 2003). Además, los radicales solo controlaban siete gobernaciones (19,2%), en tanto el PJ manejaba 15 (62,5%), incluyendo las de mayor relevancia política (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Observatorio Electoral, 2003). Como si esto no fuera una limitación suficiente, De la Rúa nombró en posiciones clave a funcionarios con poco peso dentro de los partidos de la Alianza, estando su círculo cercano compuesto por familiares (su hijo y hermano) y amigos (Schamis, 2002; Llanos y Margueritis, 2006).

Por lo mencionado anteriormente, el presidente enfrentó muchas dificultades para que sus iniciativas fueran aprobadas en el Congreso. Una de ellas, y muy emblemática, fue la Reforma Laboral. Aunque algunos legisladores de la misma Alianza en la Cámara de Diputados se opusieron a la reforma, esta fue aprobada por los diputados y luego en el Senado (febrero, 2000), en donde el PJ tenía mayoría absoluta (Llanos y Margueritis, 2006, 89-90). Esta, sin duda, fue una victoria política importante para De la Rúa, considerando las limitaciones que significaba lidiar con un Congreso en el que la oposición tenía una fuerte influencia.

Sin embargo, meses más tarde, se hizo público el rumor de que el Ejecutivo habría sobornado a algunos senadores para que sancionaran la Reforma Laboral (Llanos

¹² De la Rúa consiguió el 48,5% de los votos, mientras Eduardo Duhalde (PJ) obtuvo el 38,1% (Political Database of The Americas, 1999).

¹³ El Frepasso estaba compuesto por exmilitantes peronistas (uno de ellos era “Chacho” Álvarez)—quienes dejaron el PJ debido al giro a la derecha de la presidencia de Menem— y por simpatizantes de izquierda, tales como democratacristianos, socialistas y otros activistas políticos bien conocidos (Schamis 2002, 87).

y Margueritis, 2006, 89-90). De la Rúa rechazó las acusaciones tajantemente. Carlos “Chacho” Álvarez, vicepresidente de la nación y líder del Frepaso, demandó que se investigaran los hechos de manera urgente, pero dado que De la Rúa mostró poca determinación para aclarar el escándalo, Álvarez renunció a su cargo y dejó el gobierno en octubre de 2000 (Levitsky y Murillo, 2003, 154). Esta sería la primera crisis política de la administración de De la Rúa, y como veremos más adelante, una que tuvo consecuencias que afectaron su sobrevivencia en el poder.

Además de los problemas políticos con el Congreso y su propia coalición, De la Rúa había recibido un país con un alto desempleo (14,1% en 1999; World Bank, 2016), un crecimiento económico negativo (-3,4% en 1999; World Bank, 2016) y una deuda externa que continuaba en ascenso. La salida de Álvarez del gobierno no hizo más que agudizar la percepción de crisis en Argentina. Lo interesante es que si bien el escándalo de los sobornos dañó la imagen del gobierno, el costo político más alto fue la renuncia de Carlos Álvarez (Martínez, 2015, 86). Además, el quiebre entre De la Rúa y el Frepaso —aunque este último permanecía nominalmente en el gobierno— terminó aumentando el riesgo de *default* de Argentina (Schamis 2002, 87).

Dado que la Ley de Convertibilidad, aprobada durante la administración de Menem, había dejado al Ejecutivo sin herramientas de política económica para contrarrestar los efectos de las crisis, De la Rúa recurrió a la emisión de DNU (Schamis, 2002, 88). Justificado o no por las circunstancias, el estilo unilateral de De la Rúa exacerbó su aislamiento político, en tanto los DNU no consiguieron el objetivo de mejorar la situación económica (Llanos y Margueritis, 2006, 91).

La escasez de alternativas y la urgencia de la crisis dejaron a De la Rúa sin otra opción más que solicitar ayuda al Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, las políticas de este ponían como condición que los dineros transferidos a los gobiernos no podían ser usados como medidas contracíclicas y, más importante, venían acompañadas de reformas de ajustes que obligaban a recortar el gasto público y reducir el déficit fiscal (*Latin American Weekly Report*, 2000, enero 25, 42; Levitsky y Murillo, 2003: 154). Dada la gravedad de la recesión y lo impopular de las medidas de austeridad económica adoptadas por De la Rúa, el año 2000 fue testigo de varias movilizaciones. No obstante, el presidente continuaba plenamente comprometido en reducir el déficit fiscal del país. Por otro lado, el FMI amenazaba a De la Rúa con no transferir USD \$20 mil millones

comprometidos a través del “blindaje” financiero —un programa de ajuste económico— si el gobierno era incapaz de congelar el gasto público a nivel federal y provincial, lo cual era fuertemente resistido por los gobernadores peronistas (AFP, 2000, noviembre 24).

En marzo de 2001, luego de la renuncia del ministro de Economía, José Luis Machinea, De la Rúa realizó un cambio de gabinete esperando dar una señal para calmar a los mercados (Krauss 2001, marzo 6). Días después, el presidente hizo un llamado para formar un gobierno de unidad nacional, una medida que buscaba atenuar su aislamiento político, siendo solamente aceptado por Domingo Cavallo, ex ministro de Economía de Menem, y su poco relevante partido conservador “Acción por la República” (*New York Times*, 2001, marzo 19). La llegada de Cavallo al gobierno compró un poco de tiempo que ayudaría a De la Rúa, pero como veremos más adelante, esta movida no fue suficiente para reactivar la economía que ya entraba a su tercer año consecutivo en recesión.

Siguiendo las directrices del FMI y bajo acusaciones de la Alianza de haber virado a la derecha, De la Rúa propuso el plan de “déficit cero”, por el cual se comprometía a reducir significativamente el gasto público. Como era de esperar, tanto los políticos oficialistas como de oposición, y los sindicatos, protes-

taron contra la medida. Aunque los justicialistas se resistieron al plan de “déficit cero”, al menos tenían la intención de colaborar indirectamente con el gobierno de De la Rúa, pero estaba claro que el PJ no asumiría los costos político-electorales de la propuesta. Por ejemplo, si bien todos los senadores peronistas presentes votaron en contra de la política de “déficit cero”, el PJ envió el número mínimo de legisladores para alcanzar el quórum en la sala y así no poner en peligro la aprobación de la medida (*Latin American Weekly Report*, 2001, julio 31, 350).

Con una economía en crisis, continuas huelgas generales y la adopción de políticas económicas impopulares (varias de ellas siguiendo las directrices del FMI), se generó un ambiente profundamente adverso para el presidente y su coalición, de cara a las elecciones legislativas de octubre de 2001. Si bien todos los partidos perdieron apoyo, la Alianza fue el conglomerado más castigado: perdió más de cinco millones de votos respecto de las elecciones legislativas de 1997 (Vilas, 2007, 128). La Alianza dejó su lugar como la primera minoría en la Cámara (34,2%) versus 44,4% del justicialismo, mientras en el Senado el PJ aumentó su mayoría absoluta de 55,6% a 56,9% (Observatorio Electoral, 2001, 2003). Como era de esperar, el PJ ofreció una oposición más dura a De la Rúa luego de

las elecciones de octubre, e incluso amenazó al presidente con utilizar la Ley de Acefalía. A través de esta, el presidente del Senado, en manos del PJ desde octubre de 2001, podía asumir la presidencia si el primer mandatario estaba impedido de hacerlo¹⁴.

Preocupados por el colapso de los bancos, una posible devaluación de la moneda y congelamiento de las cuentas bancarias, los argentinos retiraron USD \$5 mil millones de los bancos entre octubre y noviembre de 2001 (Krauss, 2001, noviembre 3; *Latin American Weekly Report*, 2001, diciembre 18, 590). La respuesta del gobierno fue limitar los retiros de dinero a un máximo de USD \$250 por semana, restringir las transferencias bancarias al exterior, establecer como máximo dos cuentas bancarias por persona, y congelar el 75% de los nuevos depósitos (Krauss, 2001, diciembre 3; Ares, 2001, diciembre 12). Esta política, conocida popularmente como el “corralito”, se transformó en el último elemento que terminaría por sellar el destino político de De la Rúa, pues gatilló la última y “letal” ronda de manifestaciones que forzó la renuncia del presidente.

En diciembre de 2001, una última huelga general, “piqueteros” y movilizaciones comenzaron a surgir de manera espontánea por toda Argentina, acompañadas de “cacerolazos” en contra del gobierno. De la Rúa declaró estado de sitio, en tanto el gabinete completo presentó su renuncia el 19 de diciembre. De la Rúa, desesperado, hizo un último llamado para formar un gobierno de unidad nacional, el que fue rechazado por los justicialistas y los propios radicales (Schamis 2002, 85). Protestas, disturbios, saqueos y enfrentamientos con la policía dejaron un total de 25 muertos (*Latin American Weekly Report*, 2002, enero 2, 1). Luego de dos años en el poder, De la Rúa renuncia a su cargo el 20 de diciembre de 2001, completando tan solo un 50% de su período.

DISCUSIÓN

El análisis de las presidencias de Alfonsín, Menem (dos períodos consecutivos) y De la Rúa permite, observar los principales eventos y factores que pueden llevar al término anticipado de un gobierno. Alfonsín enfrentó numerosos problemas desde el primer día en el poder. Primero, nunca dispuso de control en ambas cámaras del Congreso, ni tampoco de una mayoría de los gobernadores. Segundo, los malos resultados económicos a

¹⁴ Dado que el cargo de vicepresidente de la nación se encontraba vacante desde la renuncia de Carlos “Chacho” Álvarez, el presidente del Senado era el siguiente en la línea sucesoria a De la Rúa.

mediados de los años '80 y las sublevaciones militares contribuyeron a debilitar el apoyo electoral que poseía, lo cual se transformó en una dura derrota en las elecciones legislativas de 1987 para los radicales. Finalmente, en el contexto de una economía en crisis (hiperinflación), tener que lidiar con un Congreso combativo, que no ofreció “escudo” para resistir las movilizaciones de 1989, selló el destino de Alfonsín en el poder.

El primer período de Menem, aunque con una inflación elevada hasta 1991, nos muestra la importancia de contar con un apoyo legislativo. Menem no encontró mayores amenazas a su sobrevivencia desde la “calle” ni desde el Congreso. Haber asumido el poder de manera anticipada para “salvar” la economía y el país fue una movida arriesgada, pero que ciertamente rindió frutos. Desde un comienzo, Menem pudo llevar a cabo su agenda política (y económica) sin grandes obstáculos. Con un Congreso a su favor, una Corte Suprema bajo control, en un contexto de rápido crecimiento económico y habiendo “rescatado” al país de una crisis profunda, tuvo condiciones de sobra no solo para completar su período presidencial, sino también para buscar la reelección mediante una reforma constitucional apoyada nada menos que por el principal partido de oposición.

El segundo período de Menem nos muestra cuán importante es contar con el apoyo del Congreso. La economía creció negativamente en 1995 (-2,8%) y el desempleo llegó a su punto más alto ese mismo año (18,8%). De hecho, el desempleo durante el segundo gobierno de Menem registró un 15,6% en promedio, solo superado durante la administración de De la Rúa (16,6% en promedio). A pesar del alto desempleo y constantes demostraciones callejeras en contra de Menem, el apoyo legislativo sirvió para reducir cualquier amenaza seria que pusiera en riesgo su sobrevivencia.

Otro aspecto a considerar fue la fragmentación partidaria, la que varió durante las presidencias analizadas. El sistema de partidos argentino poseía un grado de estabilidad informal, basada en la disciplina que imponían los máximos líderes del radicalismo y peronismo, respectivamente, y en los incentivos que suponía la competencia electoral entre radicales y peronistas (Ollier, 2004; Rodríguez y Bonvecchi, 2006). Disciplina y unidad al interior de la UCR facilitaron las relaciones entre Alfonsín y el Congreso durante sus primeros años en el poder (García Arias 2007, 252). El período 1984-1991 se caracterizó por una fuerte cohesión de los partidos en el Congreso (Mustapic, 2000; Rodríguez y Bonvecchi, 2006). No obstante,

a partir de 1997 se comienzan a observar importantes divisiones al interior del peronismo —gatilladas por competencias interna con miras a la elección presidencial de 1999— y en la UCR, pero en este último las disputas internas fueron opacadas por el triunfo electoral de la Alianza, en 1999 (Ollier, 2004). Aún así, la fragmentación partidaria alcanzó su máxima expresión durante el segundo año de De la Rúa. En aquel entonces, la fragmentación tuvo un carácter horizontal, ilustrada en los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso (falta de apoyo desde legisladores de la Alianza y oposición de los justicialistas), y vertical, en cuanto a las serias dificultades que tuvo De la Rúa para negociar con los gobernadores peronistas (Ollier, 2004, 46-47). Lo anterior, además se veía agudizado por la falta de disciplina interna en el oficialismo y oposición (Ollier, 2004).

Por otra parte, es necesario destacar la dura oposición presentada por los sindicatos en contra de Alfonsín. La CGT organizó más de 13 huelgas generales durante su administración (Cheresky, 1990, 57). Un dato interesante es que el 71% de las movilizaciones en contra de Alfonsín, en 1989, fueron organizadas por los sindicatos, en comparación con un 36% durante el segundo período de Menem (Schuster *et al.*, 2006: 38). La históricamente cercana relación entre el peronismo y los sindicatos se pudo

apreciar especialmente en los años 90, cuando alrededor del 25% de los diputados del PJ eran también líderes sindicales (Corrales 2002, 34). También se ha atribuido un rol importante a la relación entre el peronismo y los sindicatos en la agudización de las protestas tanto en las últimas semanas en el poder de Alfonsín como de De la Rúa. Es decir, no solo sería importante el número de huelgas para la sobrevivencia presidencial, sino también si los sindicatos (u otros actores) tienen relación directa con la oposición en el Congreso, como ocurrió durante los gobiernos de los dos ex presidentes radicales.

El caso de De la Rúa presenta todos los ingredientes conducentes a una seria crisis presidencial: un gobierno dividido, economía en recesión, adopción de políticas de ajuste económico, alto desempleo, escándalos de corrupción, quiebres dentro de la coalición, promesas de campaña incumplidas, constantes y masivas protestas callejeras, y un débil liderazgo presidencial. Específicamente, el análisis de la administración de De la Rúa es útil para comprender cómo los escándalos de corrupción pueden debilitar al presidente, pero no necesariamente causar su salida anticipada. Las acusaciones sobre el pago de sobornos a senadores de oposición por parte del Ejecutivo no generó un proceso formal de destitución en contra de De la Rúa. Sin embargo,

este episodio sí produjo un quiebre dentro de la coalición gobernante (*i.e.*, la salida del vicepresidente Carlos Álvarez), que seriamente debilitó el apoyo en el Congreso y popular hacia De la Rúa. Luego de la salida del Álvarez y de varios miembros del Frepaso del gobierno, De la Rúa hizo varios llamados para la formación de un gobierno de unidad nacional que solo Cavallo se atrevió a aceptar en marzo de 2001. Luego de la derrota en las elecciones de octubre de 2001, el ya alicaído “escudo legislativo” terminó por derrumbarse, mientras el PJ comenzaba a actuar decididamente desde el Congreso para buscar la salida anticipada del presidente.

Otro aspecto a considerar es el rol que juegan las instituciones financieras internacionales (IFI) en las crisis presidenciales. El caso de De la Rúa ilustra claramente cómo el FMI presionó al presidente argentino de manera constante para que implementara políticas de ajuste a cambio de financiamiento externo. La urgencia por cumplir con los objetivos planteados por el FMI de reducción del déficit fiscal dejó sin opciones a De la Rúa. Aunque a riesgo de fomentar la irresponsabilidad fiscal, una política más laxa para recibir ayuda financiera internacional, ciertamente, hubiera entregado más margen de maniobra a presidentes en medio de profundas crisis políticas, sociales y económicas.

Finalmente, el análisis de las tres presidencias consecutivas permite observar los efectos de *path dependency*, esto es, cómo eventos pasados pueden aumentar o disminuir el riesgo de una presidencia fallida en el futuro. Por ejemplo, la adopción de la Ley de Convertibilidad y las masivas privatizaciones durante el primer gobierno de Menem redujeron significativamente la inflación y aceleraron el crecimiento económico, lo cual le valió un amplio respaldo popular y electoral que aseguró su permanencia en el poder. No obstante, esas mismas políticas dejaron a De la Rúa desprovisto de herramientas económicas para enfrentar la recesión y sin una entrada de recursos provenientes de empresas estatales. La irresponsabilidad fiscal por parte de Menem y los gobernadores peronistas antes de la elección presidencial de 1999 comprometieron seriamente la sobrevivencia presidencial del futuro gobierno de De la Rúa.

CONCLUSIÓN

El examen de las tres presidencias ha permitido comprender, de manera más profunda y detallada, los mecanismos causales de los diferentes determinantes de la sobrevivencia presidencial. En el caso de Alfonsín, la crisis inflacionaria y la pérdida de su “escudo legislativo” coincidieron desde finales de 1987.

La agudización de la crisis económica, en 1989, fue seguida por el estallido social, en el que miles de argentinos se volcaron a las calles pidiendo la salida de Alfonsín. La presidencia de Menem nos muestra cómo poseer un contingente leal de legisladores puede aminorar el impacto del alto desempleo y las protestas en contra del presidente. Menem no solo completó dos períodos consecutivos en el poder, sino que además intentó ir por un tercero, siendo finalmente disuadido por su propio partido. El sinnúmero de problemas que debió enfrentar De la Rúa, por otra parte, nos ayuda a entender cómo se combinaron factores institucionales (bajo apoyo legislativo), políticos (escándalos de corrupción, débil liderazgo, fragmentación partidista), económicos (recesión y el “corralito”) y sociales (las diversas rondas de movilizaciones que azotaron las principales ciudades) para forzar su salida anticipada.

Es interesante considerar, además, el apoyo legislativo del presidente como una variable central en el análisis de la sobrevivencia presidencial. Alfonsín se apoyó en un radicalismo más bien ordenado en sus primeros años de gobierno, que además contaba con mayoría en la Cámara, aunque los peronistas controlaban el Senado. De esta manera, su permanencia en el poder solo se vio drásticamente debilitada luego de la derrota en

las elecciones legislativas de 1987. Menem, por su parte, también contó con un peronismo relativamente disciplinado durante su primer mandato, teniendo mayoría en el Senado y controlando la Cámara durante sus dos administraciones. La coalición legislativa de De la Rúa, en cambio, solo fue primera minoría en la Cámara, con un Senado controlado por la oposición, en un período además caracterizado por una marcada fragmentación partidaria tanto en el oficialismo como en la oposición, que afectó negativamente las relaciones del Ejecutivo con el Congreso y con las provincias.

Más investigación es ciertamente necesaria para explorar las implicancias del involucramiento de los sindicatos en las movilizaciones callejeras, especialmente cuando estos se han relacionado históricamente con algunos de los partidos dominantes. Es también importante considerar el rol de las IFI en las crisis presidenciales y cómo estas pueden condicionar las acciones que un gobierno puede adoptar en materia económica. El caso de De la Rúa y el FMI ilustra claramente esta relación.

BIBLIOGRAFÍA

- AFP (2000). "Las exigencias del FMI". *El País*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 de: <http://elpais.com>.
- Alemán, E. y Calvo, E. (2007). "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina". En G. O'Donnell, J. S. Tulchin, A. Varas y S. Adam (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America* (pp. 7-37). Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Álvarez, M. E. y Marsteintredet, L. (2010). "Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes". En M. Llanos y L. Marsteintredet (eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies* (pp. 33-52). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Amorin Neto, O. (2006). "The Presidential Calculus Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas". *Comparative Political Studies*, 39 (4), 415-440.
- Andreassi, C. (2011). *The History of the UCR (part II). The Argentina Independent*. Recuperado el 11 de marzo de 2012 de: www.argentinaindependent.com.
- Ares, C. (2001, diciembre 12). "Argentina Inmoviliza el 75% de los Nuevos Depósitos Bancarios". *El País*. Recuperado el 9 de marzo de 2012 de: <http://elpais.com>.
- Baumgartner, J. C. y Kada, N. (2003). *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*. Westport: Praeger.
- Bueno de Mesquita, B. y Smith, A. (2011). *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is almost always Good Politics*. Nueva York: PublicAffairs.
- Cheresky, I. (1990). "Argentina. Un paso en la consolidación democrática: elecciones presidenciales con alternancia política". *Revista Mexicana de Sociología*, 52(4), 49-68.
- Christian, S. (1998, abril 1). "Argentine Minister Resigns After Candidate's Demand". *New York Times*. Recuperado de: www.nytimes.com.
- Comas, J. (1989, abril 23). "Alfonsín ofrece compartir el gobierno en los siete meses del traspaso del poder". *El País*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 de: <http://elpais.com>.
- Comas, J. (1989, junio 14). "Alfonsín dimitirá 5 meses antes del fin de su mandato". *El País*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 de: <http://elpais.com>.
- Corrales, J. (2002). "The Politics of Argentina's Meltdown". *World Policy Journal*, 19(3), 29-42.
- Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2002). "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 446-468). Cambridge: Cambridge University Press.
- De Riz, L. (1998). "Elecciones en Argentina de 1991 a 1995". En J. Rial y D. Zovatto (eds.), *Elecciones y Democracia en América Latina (1992-1996): Urnas y Desencanto Político* (pp. 485-507). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Capel.
- Edwards, M. E. (2015). "Understanding Presidential Failure in South America". *Latin American Politics and Society*, 57(2), 111-131.
- Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1998). "When the President Governs Alone: The Decretazo in Argentina, 1989-93". En J. M. Carey y M. S. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority* (pp. 33-61). Cambridge: Cambridge University Press.
- García Arias, C. (2007). *Cambio e Institucionalización Parlamentaria. La Cámara de Diputados de Argentina, 1983-1999*. (Doctor). España: Universidad de Santiago de Compostela.

- Hochstetler, K. (2006). "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America". *Comparative Politics*, 38 (4), 401-418.
- Hochstetler, K. y Edwards, M. E. (2009). "Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly". *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 31-57.
- Hochstetler, K. y Samuels, D. (2011). "Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America". *Comparative Politics*, 43(2), 127-145.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (s. f.). Elecciones Presidenciales (1983-1999). Recuperado el 18 de marzo de 2012 de: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/elecciones2003/resultadoselectorales.htm>
- International Labour Organization (2015). Key Indicators of the Labour Market 2015 (KILM). Recuperado el 12 de enero de 2016 de: http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/WCMS_424979/lang--en/index.htm.
- Jones, M. P., Hwang, W. y Micozzi, J. P. (2009). "Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis". *Journal of Politics in Latin America*, 1(1), 67-96.
- Kim, Y. y Bahry, D. (2008). "Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies". *Journal of Politics*, 70(3), 807-822.
- Kim, Y. H. (2014). "Impeachment and Presidential Politics in New Democracies". *Democratization*, 21(3), 519-553.
- Krauss, C. (2001, diciembre 3). "Argentina Limits Withdrawals as Banks Near Collapse". *New York Times*. Recuperado el 15 de marzo de 2012 de: www.nytimes.com.
- Krauss, C. (2001, marzo 6). "Mired in recession, Argentina is Reshuffling Cabinet". *New York Times*. Recuperado el 15 de marzo de 2012 de: <http://www.nytimes.com>.
- Krauss, C. (2001, noviembre 3). "Experts See Record Default in Argentine Debt Revision". *New York Times*. Recuperado el 15 de marzo de 2012 de: www.nytimes.com.
- Latin American Weekly Report (LAWR)*.
- Levistky, S. y Murillo, M. V. (2003). "Argentina Weathers the Storm". *Journal of Democracy*, 14(4), 152-166.
- Linz, J. J. (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?". En J. J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Llanos, M. (2010). "Presidential Breakdowns in Argentina". En M. Llanos y L. Marsteintredet (eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies* (pp. 55-71). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Llanos, M. y Margheritis, A. (2006). "Why do Presidents Fail? Political Leadership and the Argentine Crisis (1999-2001)". *Studies in Comparative International Development*, 40(4), 77-103.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Mainwaring, S. (1993). "Presidentialism, Multipartism, and Democracy". *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228.
- Marsteintredet, L. (2009). *Presidential Interruptions in Latin America: Concepts, Causes, and Outcomes*. (Philosophiae Doctor). Oslo: University of Bergen.

- Marsteintredet, L. (2014). "Explaining Variation of Executive Instability in Presidential Regimes: Presidential Interruptions in Latin America". *International Political Science Review*, 35(2), 173-194.
- Marsteintredet, L., Llanos, M. y Nolte, D. (2013). "Paraguay and the Politics of Impeachment". *Journal of Democracy*, 24(4), 110-123.
- Martínez, C. A. (2015). *Surviving the Presidency: Presidential Failures in South America*. (Ph.D.). Chicago: Loyola University Chicago.
- Martínez, C. A. (2017). "Presidential Survival in South America: Rethinking the Role of Democracy". *International Political Science Review*, 38(1), 40-55.
- Ministerio del Interior de Argentina (2008). *Historia Electoral Argentina (1912-2007)*. Buenos Aires.
- Montalbano, W. D. (1985, mayo 24). "Argentine General Strike, Protests over IMF Role Challenge Alfonsín". *Los Angeles Times*. Recuperado el 21 de febrero de 2012 de: http://articles.latimes.com/1985-05-24/news/mn-17074_1_imf-agreement
- Mustapic, A. M. (2000). "Oficialistas y diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*, 39(156), 571-595.
- Mustapic, A. M. (2002). "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina". En S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 23-47). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mustapic, A. M. (2010). "Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress". En M. Llanos y L. Marsteintredet (eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies* (pp. 17-32). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Negretto, G. N. (2006). "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America". *Latin American Politics and Society*, 48 (3), 63-92.
- New York Times* (2001, marzo 19). "Argentine Pressing his Austerity Plan". *New York Times*. Recuperado el 10 de marzo de 2012 de: www.nytimes.com
- Observatorio Electoral (2001). La oposición controla diputados. Recuperado el 20 de octubre de 2014 de: <http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=argentina&file=011026>
- Observatorio Electoral (2003). En 2003, el peronismo logra el mayor predominio político-electoral de los últimos veinte años. Recuperado el 20 de octubre de 2014 de: <http://www.observatorioelectoral.org/informes/electoral/?country=argentina&file=031125>
- Ollier, M. M. (2004). "Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial". *Estudios Sociales*, (27), 39-70.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, A. (2014). "A Two-Level Theory of Presidential Instability". *Latin American Politics and Society*, 56(1), 34-54.
- Pérez-Liñán, A. y Polga-Hecimovich, J. (2016). "Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America". *Democratization*, 1-20.
- Rodríguez, J. y Bonvecchi, A. (2006). "El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)". *Desarrollo Económico*, 45(180), 487-521.
- Schamis, H. E. (2002). "Argentina: Crisis and Democratic Consolidation". *Journal of Democracy*, 13(2), 81-94.
- Schuster, F. L., Pérez, G. J., Pereyra, S., Armesto, M., Armelino, M., García, A., Nartalucci, A., Vázquez, M. y Zipcioglu, P. (2006). *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003*.

- Valenzuela, A. (1994). "Latin American Presidencies Interrupted". *Journal of Democracy*, 15(9), 6-19.
- Vilas, C. (2007). "Neoliberal Meltdown and Social Protest: Argentina, 2001-2002". En R. A. Dello Buono y J. Bell Lara (eds.), *Imperialism, Neoliberalism and Social Struggles in Latin America* (pp. 119-141). Leiden: Brill.
- Warwick, P. (1994). *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- World Bank (2016). The World Bank DataBank. World Development Indicators and Global Development Finance <databank.worldbank.org>.