

SERIE

**Documentos de trabajo
de la Escuela de Política
y Gobierno** (Nueva Serie)

DOCUMENTO 5

PRESIDENCIA
DOMINANTE Y OPOSICIÓN
FRAGMENTADA: UNA
CONSTRUCCIÓN POLÍTICA.
NÉSTOR Y CRISTINA
KIRCHNER (2003-2011)

María Matilde Ollier



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO



UNSAM
EDITA

Serie: Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie
Director: Ricardo Gutiérrez

Ollier, María Matilde

Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política.
Néstor y Cristina Kirchner (2003-2011). - 1ª ed. - San Martín: Universidad
Nacional de Gral. San Martín. UNSAM Edita, 2014.

E-Book.

ISBN 978-987-1435-78-4

1. Política Argentina. I. Título

CDD 320.82

1ª edición, noviembre de 2014

© 2014 María Matilde Ollier

© 2014 UNSAM EDITA de Universidad Nacional de General San Martín

UNSAM EDITA:

Campus Miguelete. Edificio Tornavía

Martín de Irigoyen 3100, San Martín (B1650HMK), provincia de Buenos Aires

unsamedita@unsam.edu.ar

www.unsamedita.unsam.edu.ar

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723

Editado e impreso en la Argentina

Prohibida la reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa de sus editores.

PRESIDENCIA DOMINANTE Y OPOSICIÓN FRAGMENTADA: UNA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA. NÉSTOR Y CRISTINA KIRCHNER (2003-2011)

por María Matilde Ollier¹

1. Introducción²

El *paper* advierte que en varios países sudamericanos se ha agravado en los últimos años, a partir de los procesos de democratización que se iniciaron a principios de los años ochenta, la personalización del presidencialismo.³ Ese fenómeno ha ido acompañado del debilitamiento de los colectivos políticos y de las instituciones. Con vistas a explorar el impacto de la personalización del presidencialismo en este sistema de gobierno, el trabajo estudia lo que denomina la presidencia dominante. El *paper* argumenta que la presidencia dominante, en un régimen democrático, es una construcción política que se lleva a cabo en la dinámica oficialismo/oposición y en la cual intervienen otros actores e instituciones además de los partidos políticos.

El ascenso del príncipe democrático (Fabbrini, 2009) y la personalización electoral y gubernamental (Manin, 1992; 2013) de la política constituyen dos perspectivas sobre la relevancia adquirida por los líderes políticos. Este dato vuelve más urgente la necesidad de analizar el impacto del presidente en el presidencialismo democrático. Sobre todo cuando presenciamos el derumbe de varios sistemas partidarios, cuando no su inexistencia histórica, y

1 Ph.D en Ciencia Política, Universidad de Notre Dame (EUA), magister en Ciencias Sociales (FLACSO) y profesora de Historia, UBA. Decana de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

2 Agradezco los comentarios realizados por Carlos Acuña, Lucas González, Ricardo Gutiérrez, Sebastián Mazzuca, Enrique Peruzzoti, y Guillermo Schwenheim, así como la asistencia de Pablo Palumbo y Ricardo Vallarino.

3 Ya sea colocados bajo la tercera ola de democratización o de la transición a la democracia.

la intervención de distintos actores e instituciones en la dinámica oficialismo/oposición (Ollier, 2008, 2011a, 2013) y, por lo tanto, en la competencia política. En el caso sudamericano, aquella urgencia se ve agravada por la extrema performance de varios jefes de estado, que ha oscilado entre la abdicación y la dominación. Este fenómeno convierte a estos regímenes en un laboratorio inigualable para analizar la construcción de los líderes presidenciales en democracia.

En ese sentido, Néstor Kirchner y Cristina F. de Kirchner forman parte de uno de los dos polos del péndulo: las presidencias dominantes. Más allá de las particularidades nacionales, estas se han desplegado bajo diseños económicos: neoliberales unos (Alberto Fujimori, Carlos Menem y Alvaro Uribe) y estatistas, o como parte del giro a la izquierda, otros (Hubo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa). Tales presidencias han tenido como contrapartida una notable fragmentación o debilidad opositora pero representativa de un sector numeroso de la ciudadanía. Para dar cuenta de cómo se construyen las presidencias dominantes y hasta qué punto dominación presidencial y debilidad opositora son dos caras de una misma moneda, el *paper* estudia las presidencias de Néstor Kirchner y su esposa, Cristina Fernández, desde un desarrollo empírico enmarcado en un enfoque conceptual.

Entonces, para llevar a cabo el trabajo, el documento consta, en su primera sección, de una perspectiva conceptual desde la cual interpretar el caso. La segunda describe los rasgos del conglomerado peronista para analizar las ventajas y dificultades que la misma otorga a la posición político-institucional de los presidente (PPIP) de esa extracción política. La tercera sección reconstruye la obtención de recursos del presidente Kirchner y el proceso por el cual se organiza la presidencia dominante y su contracara que es una oposición fragmentada pero representativa. La sección describe cómo un presidente construye y concentra poder gubernamental a partir de su centralidad en el régimen político (Ollier, 2008; 2011) unida a la personalización del presidencialismo sudamericano. Las reflexiones finales ordenan las conclusiones extraídas.

2. Perspectiva conceptual

El estudio de los liderazgos políticos ha escrito, quizás, las páginas más notables de la filosofía política, desde sus versiones centradas en el sujeto que conduce el estado (Maquiavello y Schmitt) hasta aquellas de matriz estructural o sistémica (Hobbes y Rousseau). Al mismo tiempo, la noción de liderazgo político resulta ambigua (Wildavsky, 1989; Kellerman, 2004) pese a tratarse de un concepto capaz de mostrarse visible, concreto y único. Mientras el Parlamento denota un colectivo reflejado en una multiplicidad de individuos, la

presidencia se ejerce a través de un individuo. Sin embargo, esa unicidad no resulta sencilla de explicar. De ahí que el *paper* aspira a ser una contribución al debate sobre el presidencialismo, cuando se advierte que su personalización coincide con que la centralidad adquirida por el presidente (Ollier, 2008; 2011) resulta decisiva para los rumbos de la política; centralidad y personalización puede llevar a homologar gobierno, ejecutivo y estado en la figura del primer mandatario. Este hecho adquiere formas particulares cuando el país o bien carece de un sistema partidario consolidado o bien los partidos se hallan fragmentados y giran en torno a un líder antes que a reglas.

En América del Norte, existen numerosas investigaciones sobre los liderazgos presidenciales (Skowroneck, 1997; Navia and Walker, 2010; Neustadt, 1990; Kellerman, 2004). En Europa, a diferencia de Estados Unidos, Fabbrini (2009) afirma que no existió un debate acerca de la función del líder gubernamental siendo más frecuentes el estudio del gobierno de partido o de los partidos; de ahí una abundante literatura sobre coaliciones (Riker, 1962, Morlino, 2012; Norris, 2011) que no sistematiza ni compara el impacto del liderazgo en los procesos electorales y gubernamentales. Aunque en los últimos años, en Europa se conceptualizó el fenómeno de la presidencialización de la política (Poguntke y Webb, 2007), dado el rol más relevante adquirido por el ejecutivo a expensas del parlamento.

Pero donde más se destaca la ausencia de estudios sobre la presidencia y el rol del jefe de estado es en la denominada parlamentarización de los presidencialismos latinoamericanos (Centellas 2000; Carey 2005; Mustapic 2005; Pérez Liñán 2005; Schamis 2002; Marsteintredet y Berntzen 2008) dada, precisamente, la centralidad presidencial. Aunque su relevancia ha sido destacada en los análisis sobre el presidencialismo regional y sobre la democracia emergente en América Latina (Linz, 1990; Samuels y Mainwaring, 2004; Valenzuela, 2004 y Hakim, 2003), rara vez se procedió a sistematizar su estudio (Cox y Morgenstern, 2001; Philip y Panizza, 2011).

La falta de elucidación sobre el impacto de los máximos liderazgos de estado en la dinámica política latinoamericana nos coloca frente a hallazgos que aportan al estudio del presidencialismo sin dar cuenta del núcleo del problema. Parte de esa ausencia puede atribuirse a la dificultad para poner el presente en perspectiva histórica y entenderlo como resultado de un proceso donde las tradicionales prácticas informales de la política poseen un peso decisivo en los comportamientos de los máximos líderes. El institucionalismo histórico (Skocpol, 1979; Hall y Taylor, 1996; Pierson, 2000) intentó cubrir este vacío pero acabó cayendo en un determinismo que impide dar cuenta de los cambios.

Sin embargo, fuera de América Latina, la literatura ha reconocido el impacto de la figura presidencial en la performance del gobierno y del presidencialismo, Neustadt (1960) señala la capacidad de negociación y de persuasión

presidenciales para conservar su poder; Barber (1977) destaca la personalidad del presidente –su carácter y su vínculo con otros actores– como elemento decisivo de su liderazgo; Rockman (1997) evalúa que el liderazgo trae innovación, ampliando la representación, la legitimidad y la estabilidad políticas, y deviene crucial en la implementación de políticas públicas; Greenstein (1997) construye tres indicadores (habilidad como comunicador público para mantener su popularidad, pericia para persuadir y lograr aprobación ciudadana y capacidad en organizar su equipo) para estudiar la capacidad de acción del primer mandatario; Hargrove (1998) considera que las destrezas personales de los líderes que ostentan cargos ejecutivos resultan indiscutibles para lograr los objetivos; por lo tanto, la acción presidencial debe ligar los ideales históricos con los valores colectivos de la nación; finalmente Renshon (1998) destaca las aptitudes psicológicas y emocionales del presidente para comprometerse con el ejercicio del poder.

Un grupo de estudios ha investigado el éxito presidencial centrándose en el vínculo del jefe de estado con 1) otros poderes del estado, parlamento (Herring, 1940; Bond y Fleisher, 1990) y justicia (Yates y Whitford, 1998 y Yates, 2000), 2) con el ambiente (Elgie, 1995) y 3) con el partido (Seligman, 1956). El auge del institucionalismo ubicó a las instituciones como variables independientes de la performance presidencial: Amorim Neto (1998) en la conformación de los gabinetes; Mainwaring y Shugart en los poderes formales del presidente y el apoyo partidario; Simone Diniz (2005) y Cheibub (2007) centran en la estructura política institucional y en la capacidad de negociación para realizar acuerdos institucionales estables.

El conjunto de estudios contribuyen de manera sustantiva a profundizar el análisis que comenzó con las tesis de Juan Linz (1990) sobre la escasa compatibilidad entre el presidencialismo y la democracia. Estas tesis dieron lugar, a su vez, a un debate cuyo saldo demostró la mayor complejidad del presidencialismo latinoamericano al des- enfatizar el amplio contraste entre este diseño y el parlamentario (Munck, 2004), al justificar las razones a favor del presidencialismo (Lanzaro, 2001), al resaltar los problemas de estabilidad del parlamentarismo (Cheibub, 2005), al refutar el peso decisivo del sistema partidario en la estabilidad (Ollier, 2006), al argumentar la relación entre debilidad institucional y centralidad presidencial (Ollier, 2011), al plantear un vínculo entre baja institucionalidad y liderazgos concentradores de poder (O'Donnell, 1994), y al notar la futilidad de exaltar una antinomia ante un improbable cambio de diseño en la región (Valenzuela, 2004).

El antecedente más remoto que remite a la importancia del presidente en América Latina se encuentra en Linz (1978) y luego en O'Donnell (1994). Linz (1978) subrayó que los resultados de la política de deben a los seres humanos y a las instituciones, y no a características estructurales de la sociedad,

advirtiendo el cambio en los resultados que puede producir un liderazgo inesperado. De este modo, Linz argumenta la relevancia del primer mandatario en evitar el quiebre del régimen democrático resaltando el rol de la voluntad política, mientras el segundo, aunque no de manera explícita, acaba homologando democracia delegativa a presidente delegativo.

Ollier (2010b; 2011) registra ocho rasgos de los presidentes delegativos que remiten al modo de acción presidencial, la percepción ciudadana y la regla de mayoría. Estos mandatarios (1) concentran en su persona las decisiones del gobierno. (2) Este centralismo se refuerza por el rasgo individualista que acompaña el sesgo mayoritario (asegurado a menudo por el ballottage) que distingue su acceso a la presidencia: se elige al individuo que mejor pueda hacerse cargo del destino del país, junto a sus seguidores de confianza conforman el alfa y omega de la política. (3) La concepción básica que se tiene del líder, como señala O'Donnell (compilación), es que "la elección da al presidente/a el derecho, y la obligación, de tomar las decisiones que mejor le parecen para el país, sujeto solo al resultado de futuras elecciones presidenciales". (4) Cuando llegan al cargo, proclaman que se encuentran con una misión que cumplir: sacar al país de la crisis, presentándose como salvadores. (5) Los presidentes delegativos dividen el campo político en dos, aunque cada uno lo haga con mayor o menor vehemencia, y tienden a culpar a su antecesor (o predecesores) por los males que afectan al país. (6) Estos presidentes tienden a subordinar a los otros poderes así como a las diversas instituciones de *accountability* horizontal que ha ido incorporando la legislación moderna (auditorías generales, fiscalías generales y especializadas, defensorías del pueblo y semejantes), O'Donnell (2010). (7) Como resultado de este estilo presidencial, el jefe de estado se aísla de las instituciones políticas y de los intereses organizados, lo cual no le acarreará demasiados inconvenientes en épocas de bonanza, pero le habrá de dificultar lidiar con los conflictos en tiempos de crisis. (8) De este modo el primer mandatario es visto como el responsable único por el éxito o el fracaso del gobierno.

La apelación a las nociones de poderes formales e informales, la recurrencia a la idea de poderes partidarios y constitucionales del presidente (Mainwaring y Shugart, 2002), y la clasificación de cuatro estrategias presidenciales (Cox y Morgenstern Cox, 2001) significan un cambio metodológico al analizar al presidente desde una perspectiva institucional únicamente, por lo tanto se mantienen dentro de interpretaciones que no alcanzan a advertir hasta qué punto y en qué sentido la figura presidencial impacta en la dinámica política. Tampoco el presidente es la variable independiente en los casos de juicio político ocurridos en la región luego de la tercera ola (Perez Liñán, 2007) y en las caídas presidenciales (Hochstetler, 2006; Mustapic, 2005). Por primera vez Ollier (2008) ubica a la

figura presidencial como una de las tres causas de la inestabilidad presidencial sudamericana bajo el neoliberalismo.

Trabajos recientes que han destacado las performances presidenciales (Diamint y Tedesco, 2013; Frascini, 2013; Massi, 2011; Ollier, 2013, 2013b, 2012, 2010, 2010b, 2008, 2005, 2004; Cheresky, 2004) son un signo del tiempo transcurrido desde que Linz advirtiera la importancia del liderazgo presidencial. La compilación de Diamint y Tedesco (2013) intenta dar pistas a través de diversos casos. De ahí que con excepción de Ollier (2013; 2013a; 2011a), no hay una explicación común sobre el desempeño opuesto de numerosos presidentes: fuertes o dominantes (Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Alberto Fujimori, el primer Alan García, entre otros) e inestables o débiles (Carlos A. Pérez, Fernando Collor de Mello, Abdalá Bucaram, Fernando de la Rúa y Raúl Cubas Grau entre otros que debieron abandonar el poder antes de cumplir su mandato). Dadas las numerosas diferencias que presentan desempeños extremos del liderazgo presidencial, los investigadores los han explorado de manera separada sin plantear vinculación alguna entre ellos.

La democracia delegativa (DD) (O'Donnell, 1994) se acerca más a una descripción de lo que aquí se denomina presidente dominante. La democracia delegativa da cuenta de las reacciones que se producen como consecuencia de las crisis económicas en las democracias emergentes, atribuyendo la causa del presidente delegativo a la ciudadanía que en momentos de crisis delega en un salvador su destino. El concepto suma crisis económica, baja institucionalización y delegación ciudadana u opinión pública como variables resultantes en la DD o, para decirlo de otro modo, el presidente delegativo surge en contextos de baja institucionalización como resultado de crisis económicas que llevan a la ciudadanía a delegar el poder político en una persona. Sin embargo, las crisis económicas en contextos de baja institucionalización en Sudamérica no solo han dado presidentes fuertes, sino que han expulsado presidentes de sus cargos, incluso algunos delegativos, como Fujimori.

Esto nos conduce a otro vacío. La DD al no hacer interactuar los poderes del presidente con otros poderes, actores, e instituciones no explica la capacidad de gobierno de un presidente o el grado de concentración personal de su poder. De ahí que la combinación de variables de O'Donnell encierra al menos tres lagunas: 1) no da cuenta del mecanismo a través del cual se construye un presidente delegativo, quién en su análisis emerge espontáneamente como producto de la crisis económica y de la delegación ciudadana en contextos de baja institucionalización; 2) dado que por democracia delegativa se entiende un régimen y no un gobierno, el autor no explica las presidencias inestables que se dan en esos mismos regímenes democráticos y que también surgen de crisis económicas; 3) el concepto no da cuenta de la incidencia y del uso de los poderes formales del presidente que son legales. Al no hacer interactuar

los poderes del presidente con otros poderes, actores, e instituciones no da cuenta de otro fenómeno y es que otros presidentes, a quienes él no considera delegativos, comparten algunos de los rasgos o de las circunstancias que valen también para los presidentes inestables. En Argentina, Fernando de la Rúa, por ejemplo, cumplió cinco (1, 2, 3, 7 y 8) de los requisitos señalados para los mandatarios delegativos (Ollier, 2008). 4) Finalmente, el texto no incorpora el rol de la oposición en el desarrollo de la democracia delegativa.

Por el contrario, este *paper* al profundizar el análisis de los presidentes dominantes: 1) dilucida el proceso de construcción de una presidencia dominante más allá de su origen en una crisis económica y de la voluntad presidencial en contextos de baja institucionalización; 2) se encuentra en condiciones de explicar el caso opuesto, es decir, las salidas anticipadas de presidentes (Ollier, 2011a), e incluso el derrumbe de mandatarios que en algún momento fueron dominantes; 3) incorpora a la oposición partidaria en la explicación de las presidencias dominantes; 4) da cuenta de las causas de la parcial rutinización de las reglas o de la frágil institucionalización del régimen democrático. Finalmente, 5) y propone una perspectiva de análisis diferente: mientras la DD emerge en contextos de institucionalización débil, aquí se estudia una manera de acción política, expresada en la dinámica oficialismo/oposición o en la lucha política, donde el bajo grado de institucionalización o la inestabilidad de las reglas no son su causa (VI), sino su consecuencia (VD). Construir reglas estables y atenerse a ellas es, en última instancia, una decisión de las elites políticas. Si esa decisión surge, o no, de una demanda ciudadana es un tema para otro *paper*.

Pese entonces a la abundante literatura que estudió la democracia y el presidencialismo sudamericano desde los años ochenta, es notable la escasez de estudios 1) que tomen al presidente como el eje del sistema político, 2) que centren en el impacto del presidente en la performance democrática y 3) que comparen dentro y entre países en esa dirección. Los vacíos que ha dejado la literatura que estudia el presidencialismo y la democratización sudamericana deja varias preguntas siguen sin responder: ¿Hasta dónde la performance presidencial impacta en las normas y reglas constitucionales? ¿En qué sentido y en cuáles aspectos el diseño partidario en general y los partidos en particular afectan el destino del presidente? Y viceversa, ¿la acción presidencial ha impactado en el debilitamiento partidario y en la personalización de la política? ¿Cuál es la incidencia de la centralidad del presidente y de la personalización del presidencialismo en la construcción de instituciones democráticas y republicanas? ¿Dónde se hallan las causas que hacen a las diferencias opuestas entre los desempeños de distintos presidentes en un mismo país o en diversos países? ¿Cuál es el impacto de la presidencia y del presidente en la performance de un gobierno o de un régimen?

Estas y otras preguntas siguen sin respuesta, pues hasta ahora nadie apuntó a explicar el rol del presidente en Sudamérica dentro de una dinámica más amplia, que vaya más allá de su relación con el poder legislativo, capaz de incluir a otros actores sociales o estatales sumamente relevantes en la competencia política sudamericana, sin dejar de tener en cuenta la serie de poderes formales e informales que posee la presidencia. La centralidad presidencial es una realidad en varios países sudamericanos, pero dentro de ella no todos los presidentes tienen la posibilidad de ser dominantes, aun cuando desarrollen su liderazgo en un sistema hiperpresidencialista. Por eso, este *paper* prueba que la posibilidad de ser dominantes no depende de su pertenencia a un sistema hiperpresidencialista, a sus poderes constitucionales y/o partidarios, o a sus poderes informales (más allá que estos cumplan un rol), al armado de gabinetes, las crisis económicas, a la delegación ciudadana, tomada cada una aisladamente, a las relaciones entre los poderes, o del presidente con el o los partidos, o con el ambiente, en la estructura política institucional combinada con su capacidad de negociación para realizar acuerdos institucionales estables, sino a su PPI que se define, en parte, por sus poderes formales constitucionales y partidarios, pero también en interacción con los recursos que es capaz de captar un presidente a partir de su relación con el conjunto de actores sociales e instituciones que participan de la dinámica política, sobre todo entre el oficialismo y la oposición, y la ciudadanía. Así sus recursos derivan de su relación con los otros poderes del estado, los partidos, los actores sociales y económicos y la ciudadanía. Descifrar estas relaciones permite saber cuáles y cuántos recursos posee el jefe de Estado. En una palabra, esa red de vínculos que el presidente establece desde el poder ejecutivo delimita el potencial de su presidencia. Pero para poder llevar adelante ese análisis empírico es preciso incorporar las reglas que rigen el acceso, el tiempo y el ejercicio de la presidencia. Sobre ellas hablaremos más adelante.

Linz (1978) señaló que los actores tienen opciones que pueden incrementar o disminuir las probabilidades de persistencia y estabilidad de un régimen. Según él, estas acciones y los eventos que suceden tienen *efectos acumulativos* que refuerzan efectos que aumentan o disminuyen las probabilidades de sobrevivir del régimen, por eso en el último estadio antes del desenlace, las oportunidades para salvar al sistema podrían ser mínimas. Si aplicamos esta mirada de Linz a los presidentes dominante, se requiere incorporar, para completar el análisis, los efectos acumulativos en la dinámica oficialismo/oposición. La diferencia con la perspectiva linziana es que en este *paper* no solo está en juego la concepción y voluntad política de los líderes y su posible emergencia inesperada, sino otra serie de factores institucionales, sociales y económicos que constituyen los distintos recursos presidenciales. En ese marco es que debe leerse la dinámica oficialismo/oposición, saliendo del determinismo

socioeconómico y de su contracara, el voluntarismo político, para colocar la explicación en una combinación de variables que pretenden armar un modelo probabilístico del presidencialismo en la democracia sudamericana. Para eso, el *paper* describe cómo se realiza una construcción política, la presidencia dominante, 1) atendiendo a la dinámica oficialismo/oposiciones, 2) mostrando los efectos acumulativos de las acciones y los eventos que desembocan en una presidencia crecientemente dominante y una oposición crecientemente débil, 3) incorporando al análisis las reglas presidenciales y los actores e instituciones que acumulan recursos que definen el poder presidencial y el opositor y 4) conceptualizar y operacionalizar el estudio de la presidencia poniendo en un primer plano al jefe de estado.

Para avanzar en la comprensión de las presidencias dominantes, el *paper* afina la noción de posición político-institucional del presidente (PPIP) (Ollier, 2011, 2013). La PPIP es el lugar desde el cual el presidente ejerce su poder, lo cual supone las relaciones que establece con actores e instituciones, incluida la oposición partidaria, y por lo tanto con los recursos que cuenta para gobernar. Sin descartar otros, encuentro nueve recursos posibles: partidarios, parlamentarios, judiciales, federales, sociales, económicos, comunicacionales, ciudadanos y político-personales.⁴ Los recursos partidarios remiten a la influencia del presidente sobre el partido de pertenencia y sobre otras fuerzas. Los recursos parlamentarios constituyen la mayoría en las cámaras, la primera minoría o un bloque numeroso; su mayor o menor valor depende del poder de la oposición, su grado de unidad o dispersión, etc. Los recursos judiciales refieren al control sobre el poder judicial y la Corte Suprema de Justicia. Los recursos federales dan cuenta del apoyo de los gobernadores al gobierno. Los recursos sociales corresponden al aval de los sindicatos y de organizaciones sociales (los piqueteros o el movimiento de derechos humanos, en nuestro país). Los recursos económicos comprenden los fondos con que cuenta el presidente para llevar adelante sus políticas.⁵ Los recursos ciudadanos configuran el apoyo de la población al presidente y se dividen en dos: electorales y de opinión pública. Los recursos comunicacionales remiten a la capacidad mediática (o los medios) que un presidente posee a su favor. Los recursos político-personales engloban la habilidad de un presidente para gobernar, ganar consenso, establecer coaliciones y acumular (o crear) recursos.

Este *paper* se encuentra en la etapa de incorporación al análisis comprensivo de los distintos recursos señalados, por lo tanto, todavía no son tenidos

4 En Ollier (2008) denominé subjetivos y objetivos, pero durante mi estadía en el Instituto Kellogg en la Universidad de Notre Dame, en 2012, los clasifiqué de manera más precisa.

5 En este recurso hay grandes variaciones entre épocas de crecimiento y bonanza y aquellas de crisis y escasez.

en cuenta, más que ocasionalmente, los recursos judiciales, económicos y comunicacionales. De ahí que el *paper* describe la construcción de la presidencia dominante atendiendo a la utilización que los presidentes Kirchner realizan de los recursos partidarios, parlamentarios, federales, sociales, ciudadanos y político-personales. Por lo tanto, esta investigación encontrará una explicación causal cuando los incorpore a todos ellos.

El concepto PPIP es útil para avanzar en el conocimiento del presidencialismo sudamericano durante la democratización sudamericana pues da cuenta del poder real (material y simbólico) con que cuenta un presidente al permitir conocer cuándo su posición es ventajosa (recursos abundantes) o desventajosa (recursos escasos) y en consecuencia cuál es el poder de la oposición y su posibilidad de convertirse en alternativa de gobierno en contextos de debilidad y fragmentación partidaria. En varias democracias sudamericanas, una PPIP ventajosa implica abundantes recursos y condiciones para ejercer una presidencia dominante. Por el contrario, una PPIP desventajosa sugiere debilidad e incluso inestabilidad presidencial. Esta premisa da pie para clasificar los distintos tipos de presidentes al asociar la PPIP con los recursos: PPIP inestable es sin recursos; PPIP débil implica recursos escasos o insuficientes; PPIP fuerte significa recursos suficientes para gobernar sin grandes sobresaltos; y PPIP dominante supone abundantes recursos o al menos la posesión de aquellos que en un país y en contexto determinado garantizan el dominio presidencial.

A su vez la oposición, a diferencia de los tiempos de inestabilidad política en donde Linz (1978) plantea los extremos de leal y desleal al régimen, bajo la democratización la oposición se comporta de manera leal al régimen, aunque no necesariamente el gobierno. Y se divide en débil, fuerte y dominante de acuerdo con sus recursos, a la utilización que hace de los mismos y de sus estrategias. Es importante advertir que los recursos estables de un sistema político se encuentran de un lado o del otro de la dinámica oficialismo/oposición. De ahí que los recursos que no posee el gobierno se hallan en manos de la oposición, más allá de la capacidad de ambos polos de generar nuevos recursos.

Por lo tanto atender a la PPIP también sirve para evaluar los recursos que se encuentran en manos de la oposición así como las estrategias que adopta. De ahí las distintas posibilidades de combinación en la dinámica oficialismo/oposición, correspondiendo a cada presidente diferentes oposiciones: presidencia dominante/oposición débil, presidencia fuerte/oposición fuerte o débil, presidencia débil/oposición fuerte o dominante, presidencia inestable/oposición dominante. Este último caso supone que en el momento que el presidente cae la oposición domina la escena política al definir la salida presidencial (Ollier, 2008). Lo que la experiencia sudamericana no registra es presidente dominante/ oposición dominante y presidente débil o inestable/

oposición débil. El resto de los casos son dinámicos y pueden variar bajo un mismo período presidencial.

Ahora que conceptualizamos la PPIP y el lugar de la oposición en la dinámica con el presidente, el *paper* define al presidente dominante. Este concepto si bien en determinadas circunstancias puede aplicarse a la relación ejecutivo/legislativo, que es el sentido en el cual lo utilizan Cox y Morgenstern (2001) y Mainwaring y Shugart (2002), aquí es tomado ubicando al presidente en el marco más amplio de todas las relaciones que entabla a lo largo de su presidencia. Por lo tanto, PD es aquél que, dada su posición político-institucional (PPI), cuenta con abundantes recursos para asumir el control no solo de las instituciones formales como los poderes judicial y legislativo, los partidos políticos y los gobernadores, sino de otros actores e instituciones, léase sindicatos, movimientos sociales, u otros, que tienen relevancia en el ejercicio de su poder, en la dinámica oficialismo/oposición, y en la disputa y competencia políticas. Desde esa PPI sanciona leyes que le permiten ejercer el poder de manera concentrada, garantizándole su decisionismo.

A su vez, estos presidentes se erigen en dominantes y sobreviven merced a una oposición, con escasos recursos, a veces cooptada y otras debilitada o fragmentada aunque representativa de una franja numerosa de la ciudadanía pero que no logra constituirse en mayoría o en contrapeso del poder gubernamental. La contracara de un presidente dominante es una oposición débil que posee tres alternativas: 1) armar una coalición opositora a partir de una decisión de cada partido, 2) alinearse detrás de un liderazgo que haya desarrollado una relación de empatía con la ciudadanía y por lo tanto prometa recursos ciudadanos/electorales a la oposición o 3) participar del gobierno defecionando del rol opositor.

Los interrogantes que el *paper* aspira contestar son los siguientes: si a un presidente dominante le corresponde una oposición fragmentada y débil ¿esta combinación impacta de manera negativa en la calidad de la competencia democrática?, ¿puede perjudicar la alternancia al punto de impedirla? ¿En países con debilidad partidaria, la presidencia dominante es la única garantía de gobernabilidad y estabilidad del presidente? ¿Cuál es el rol de la oposición en la construcción del presidente dominante? ¿Se halla en condiciones de evitarlo o por el contrario se favorece y tiende a propiciarlo?

Mi hipótesis sostiene que un presidente dominante es aquel que, colocado en una PPI ventajosa, es decir con abundantes recursos, al tener como contrapartida una oposición fragmentada y carente de recursos, define leyes e implementa medidas que favorecen el ejercicio concentrado del poder, incrementando su capacidad de decidir por sí solo (decisionismo). De este modo la oposición posee cada vez menos recursos y se debilita, optando por defecionar como oposición, aceptando ser cooptada por el presidente, por armar

coaliciones para enfrentar al oficialismo o por fortalecerse merced a la emergencia de un liderazgo capaz de ganar para ella el recurso ciudadano/electoral. Como la experiencia muestra que cada sector de la oposición toma uno de los tres caminos y por lo tanto sigue fragmentada, se despliega, entonces, una lógica dónde el oficialismo es cada vez más dominante y con apoyo ciudadano cohesionado y la oposición resulta cada vez más débil para controlarlo y sucederlo, y con apoyo ciudadano fragmentado. La ciudadanía se cohesiono o se fragmenta según de qué lado de la dinámica oficialismo/oposición se encuentra, teniendo más capacidad de imponer su voluntad cuando se encuentra del lado oficialista. Si esto es así, ¿cómo y cuándo un presidente deja de ser dominante? El *paper* va a arriesgar al final algunas reflexiones.

Como el menemismo antes, el kirchnerismo fue la conducción política del peronismo durante una década. Sin embargo, a diferencia de aquél, Kirchner inicia su estadía al frente de la Casa Rosada desde una PPI débil, que se extiende hasta 2005, pasando por una fuerte (2006) para desembocar en una PPI dominante en 2007. Cristina Kirchner recibe, entonces, una presidencia dominante. Esta perspectiva, al conferir historicidad al análisis, se encuentra en condiciones de demostrar cómo se construye una presidencia dominante, logrando explicar de este modo las causas del cambio en la PPIP dentro del mismo conglomerado peronista y de un mismo presidente. El peronismo es importante de analizar en el caso argentino pues tres presidentes dominantes han sido peronistas.

3. Ventajas de la posición político-institucional de un presidente peronista

En el presidencialismo argentino, un presidente peronista se encuentra en una PPI más ventajosa que uno de un signo político diferente. En la Argentina la centralidad presidencial se desenvuelve en un sistema partidario fragmentado, pero en el cual el conglomerado peronista funciona como una fuerza política que es eje de este (Cavarozzi, 2002). A eso se añade su tradición movimientista, referenciada en el líder y alejada de los modelos partidarios clásicos. Veamos entonces siete rasgos propios del justicialismo que a nivel nacional otorgan ventajas a la PPIP peronista. El primero radica en su fortaleza electoral-gubernamental que, desde 1983, se expresa en tres dimensiones: 1) estabilidad (ningún presidente peronista electo por el voto ciudadano debió dejar el gobierno anticipadamente), 2) capacidad de gobernabilidad del estado y de la calle, y 3) representatividad (el peronismo posee un piso de 35% de votos a nivel nacional). El segundo rasgo es el rol articulador y conductor del líder que ensambla liderazgo presidencial y jefatura partidaria (formal o informal), favoreciendo la disciplina hacia el presidente.

El tercer rasgo reside en su fortaleza organizativa que –bajo la tercera ola de democratización– se asienta en la constitución de una pirámide de liderazgos de gobierno que halla en su cúpula al líder máximo del movimiento. La columna vertebral del peronismo ha dejado de ser el movimiento obrero, como lo fuera luego de 1955; lo son sus liderazgos de gobierno y estatales.⁶ La adscripción mayoritaria e histórica del sindicalismo al justicialismo, cuarto rasgo, facilita al presidente las alianzas con –o el control de– los sindicatos. El quinto reside en la doble orientación que sus direcciones confieren a sus estrategias políticas: hacia la sociedad para ganar votos, y hacia el estado para gobernar. Ambas son inseparables. Así cuando la facciosidad peronista no logra un único candidato a presidente, como en 2003, el que alcanza la presidencia consigue alinear detrás de sí a la mayoría de los dirigentes adscriptos en las facciones rivales. El sexto rasgo yace en su desideologización y pragmatismo, que le permite virar de modelos socioeconómicos estatista a otros neoliberales.⁷ Dado su alto nivel de representatividad, el séptimo rasgo se halla en ser mayoría en el senado, tener alta representación, cuando no mayoría en la Cámara Baja, y contar con numerosas gobernaciones.

La perdurabilidad de la democracia y la supervivencia del peronismo a la muerte de su fundador convierten al liderazgo eterno en uno carismático de situación.⁸

En este marco, la sucesión se ha convertido en un problema no resuelto a través de procedimientos formales. Tal como lo enseñó Juan Perón, la jefatura no se hereda. Se conquista en la lucha política. Así lo dijo claramente antes de su muerte: “Me llevo en mis oídos la más maravillosa música que, para mí, es la palabra del pueblo argentino”. Advertir que su heredero era el pueblo, equivalía a pronosticar que el ganador de la disputa política, que no seguiría ninguna regla estable, sería el nuevo jefe del movimiento. En esa disputa la sociedad con sus votos sería el árbitro. Pasaron 15 años para que el peronismo tuviese un nuevo jefe. Al final del gobierno de Carlos Menem varios gobernadores peronistas ante la posibilidad de que el candidato Eduardo Duhalde, perdiese en las elecciones presidenciales de 1999, desdoblaron los comicios a gobernador para evitar su derrota en el distrito (Ollier, 2001). El matrimonio Kirchner pensó en la alternancia entre ambos miembros de la pareja, pero la muerte del ex presidente acabó con esa posibilidad.⁹

6 Ollier (2009) analiza el liderazgo de gobierno como columna vertebral del peronismo en Buenos Aires.

7 Buchrucker (1986).

8 Ollier (2010a).

9 Entrevista de la presidenta Kirchner con el periodista Jorge Rial, emitida por la Televisión Pública entre septiembre y octubre de 2013.

El presidente peronista funda la disciplina partidaria en su popularidad y en sus posibilidades de continuar al frente del ejecutivo. El síndrome del pato renco se vio claramente con Perón, que reformó la constitución en 1949 y luego con Menem, que primero impulsó la reforma de 1994 y luego pretendió una nueva reforma constitucional en 1997. Sin popularidad no hay votos, ni estado, ni recursos. Mientras garantiza su permanencia al frente de la Casa Rosada, la popularidad facilita al líder disciplinar al conjunto del movimiento. Un dirigente está inhabilitado para ser jefe si carece de aprobación ciudadana.

Si se mira a la segunda fuerza política a nivel nacional, la UCR, sus diferencias son notables y por lo tanto sus desventajas. La UCR carece de la fortaleza electoral del peronismo, como lo demuestra el declive de sus resultados en elecciones presidenciales donde va sin alianzas (1989: 32,45%; 1995: 16,99%; 1999 –en Alianza con el Frepaso–: 48,37%; 2003: 2,34%; 2007: 16,91% llevando como cabeza de fórmula a un candidato peronista; 2011: 11,14%),¹⁰ así como de su debilidad gubernamental, en tanto sus dos presidentes debieron dejar el gobierno anticipadamente, aunque Alfonsín lo hizo luego de ser electo su sucesor. La organización partidaria de la UCR no siempre es eficiente en su capacidad de obtener abundantes recursos electorales y territoriales. La doble jefatura, presidencial y partidaria, que se impone con Alfonsín, no se mantiene con De la Rúa. No tiene mayoría o primera minoría ni en el senado ni en las gobernaciones, excepto un período breve al inicio de la democracia. La ciudad de Buenos Aires que era un bastión lo perdió. El bloque de diputados es segundo detrás del peronismo pero en general no le alcanza para ser mayoría. La UCR nunca tuvo mayoría en el Senado, a partir de 1987 perdió mayoría en diputados (Mustapic, 2000). Durante la Alianza, el radicalismo tampoco tuvo control del congreso, en 1999 la UCR tenía 85 escaños en la Cámara Baja y el Frepaso 36, con lo cual ni siquiera con coalición poseía mayoría absoluta (en total, 121).¹¹ El sindicalismo no tiene pertenencia radical y se comporta como un feroz opositor de los presidentes de esa extracción política: llevó a cabo 12 paros generales al gobierno de transición de Alfonsín y popularizó la expresión “Banelco” como forma de pago a la ley de flexibilización laboral del gobierno de De la Rúa.

En suma, ser el conglomerado partidario dominante en un presidencialismo fuerte que tiende a concentrar poder en el presidente, la personalización de la política electoral y gubernamental y la debilidad partidaria configuran rasgos del sistema político que refuerzan las ventajas y los recursos de la PPI

10 Tow, Andy, blog. <http://andytow.com/atlas/totalpais/indice.html> Acceso e de diciembre de 2013.

11 Fundación Directorio Legislativo, sitio web, fotos. <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2011/08/Evoluci%C3%B3n-de-los-bloques-legislativos.pdf> Acceso 11/2/2013.

de un presidente peronista. Este conjunto de rasgos exógenos al peronismo se combinan con su morfología interna, es decir, con los rasgos endógenos enumerados para robustecerlo. Fortaleza electoral, gubernamental y organizativa, doble jefatura presidencial y partidaria cuya columna vertebral la integran los líderes gubernamentales, adscripción del sindicalismo, estrategias hacia la sociedad y el estado que obvian cualquier posicionamiento partidario, desideologización y pragmatismo, mayoría en el Senado y en las gobernaciones, bloque numeroso en Diputados, suman rasgos que otorgan una PPIP ventajosa al proveer copiosos recursos a un mandatario peronista. La UCR carece de estas ventajas, para no hablar de cualquiera de las otras fuerzas del espectro partidario. En consecuencia un presidente perteneciente a las filas no peronistas parte con menos recursos para ejercer la presidencia. Por lo tanto, difícilmente que se convierta en dominante.

4. Las reglas de acceso, temporales y de ejercicio del presidente argentino

Tres reglas establecen los límites y posibilidades del presidente: las reglas de acceso, las reglas temporales y las reglas de ejercicio. Los presidentes acceden al gobierno mediante reglas que varían de un país a otro. Una vez en el cargo se encuentran con un conjunto de reglas que delimitan la duración de su mandato y con un tercer cúmulo de reglas que le señalan las condiciones de ejercicio de su poder. Las reglas de acceso fijan pautas que hacen a: 1) el procedimiento de selección de los candidatos presidenciales, es decir si existe una regla común que fija el estado o cada partido decide su candidato según sus propios métodos; 2) las condiciones de elegibilidad para ser presidente y 3) la forma de elección, es decir directamente o por colegio electoral. La regla temporal define la duración del mandato presidencial. Esta plantea alternativas: a) la existencia, o no, de reelección (5 o 6 años sin reelección, 4 años con una reelección), b) la viabilidad de retorno habiendo cumplido la regla anterior, es decir, presentarse una vez cumplido el período constitucional, o quedar inhabilitado para siempre, y c) la reelección indefinida. Las reglas de ejercicio constituyen los instrumentos que un presidente posee para gobernar. La literatura denomina a las reglas de ejercicio los poderes del presidente, entre ellos se encuentran los constitucionales. Mainwaring y Shugart (2002) identifican tres poderes constitucionales de un presidente para influir sobre la legislación: 1) el poder de veto, 2) la capacidad de iniciativa para la introducción de proyectos de ley no relacionados con el presupuesto y 3) la autoridad de emitir decretos. Las cuatro estrategias presidenciales en la legislatura, señaladas por Cox y Morgenstern (2001), complementan el análisis de Mainwaring y Shugart que incluye el

uso, o no, de los poderes constitucionales y partidarios del jefe de estado sumados al modo de acción presidencial.

La Constitución Argentina de 1853 establecía un régimen presidencial y un estado federal ajustado a principios de separación y balance de poderes, siendo el presidente elegido en forma indirecta mediante un Colegio Electoral por seis años y sin reelección. Los poderes legislativos del presidente eran los de iniciativa legislativa y el de poder vetar leyes, que para aprobar el Parlamento debía alcanzar las 2/3 del cuerpo. Las atribuciones más importantes del presidente se encontraban en materias de poderes de emergencia: la capacidad de intervenir las provincias en caso de sedición interna o invasión extranjera y declarar el estado de sitio (suspensión de garantías constitucionales) durante el receso del Congreso, el cual permanecía en funciones cinco meses en el año (Negretto, 2001). Estas últimas atribuciones presidenciales le garantizaron un importante poder en especial en lo relativo a las intervenciones a las provincias, ya que dependía en última instancia de la interpretación y potestad del presidente llevarla a cabo.

En 1994 se produce la reforma de la constitución que elimina el colegio electoral y habilita la elección directa de presidente. En el nuevo diseño las reglas de acceso establecen los requisitos para ser presidente en el artículo 89: haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero, y las demás calidades exigidas para ser elegido senador. La constitución eliminó el requisito de ser católico. Los artículos 94 a 98 establecen que la elección de Presidente y Vicepresidente se realiza mediante voto directo considerando a todo el país como un distrito único y siendo ganadora la fórmula que ha obtenido más de un 45 por ciento de los votos o más del 40 por ciento y una ventaja de por lo menos un 10 por ciento con relación a la fórmula que le sigue en votos. Si ningún candidato obtiene los votos necesarios para ganar, se realiza una segunda elección entre los dos candidatos más votados y el ganador del *ballotage* se determina a simple pluralidad de sufragios. Los mencionados porcentajes se extraen sobre los llamados “votos positivos”, esto es, los emitidos válidamente, con exclusión de los votos en blanco y de los votos nulos.

La reforma electoral de 2009 estableció el instituto de las elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección del candidato presidencial. De este modo estableció una regla a la cual deben ajustarse todas las fuerzas políticas que decidan disputar la presidencia. La nueva regla estableció que los partidos o frentes tienen la obligación de hacer competir a sus candidatos presidenciales el mismo día, sean uno o más por partido. La ley establece la obligatoriedad ciudadana de concurrir a esta elección. Las reglas temporales se encuentran en el artículo 90: “El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido

relectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”.

En cuanto a las reglas de ejercicio, Mainwaring y Shugart (2002) identifican tres poderes constitucionales de un presidente para influir sobre la legislación, que entran dentro de las reglas de ejercicio de su poder: 1) veto, 2) capacidad de iniciativa para introducir proyectos de ley no relacionados con el presupuesto y 3) emisión de decretos. La reforma constitucional de 1994 explicitó más los poderes formales del presidente al añadir la autoridad de emitir decretos (DNU) y formalizar el uso de los vetos parciales. En la vieja constitución de 1853 ambos poseían validez consuetudinaria otorgada por la Corte Suprema. Dado que estos poderes informales de la vieja constitución permitieron al presidente Menem emitir una gran cantidad de DNU para avanzar en el proceso de reformas del estado, la Suprema Corte estableció que debían ser usados únicamente en situaciones de emergencia. En septiembre de 1990, la nueva Corte conformada al efecto por el presidente Menem, declaró la constitucionalidad de los DNU sujeto a dos condiciones “1) la existencia de un “grave riesgo social” que hiciera necesaria la adopción de medidas legislativas y 2) que el congreso “no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados. Esta interpretación otorgó una clara ventaja al presidente. Aunque se requirió que existiese un serio riesgo social quedaba en manos del presidente determinar si había una emergencia y que medidas eran apropiadas para resolverla” (Negretto, 2001: 127). Analizando las instancias en que fueron empleados, Jones (2002) sugiere que la declaración de emergencia quedó a discreción del presidente en la mayoría de los casos. Por lo tanto, la utilización desmedida de estos DNU le reportó, en los hechos, a Menem la posibilidad de gobernar con instrumentos con límites tiempo y extensión judicial flexibles. Siguiendo a Negretto (2001: 426): “Hasta la segunda mitad de la década de los cincuenta, la delegación legislativa se restringía a asuntos de detalles y sujeta a un claro marco normativo. La Suprema Corte, sin embargo, relajó gradualmente esas restricciones al punto de volver extremadamente difícil la detección de casos en los que el Ejecutivo había excedido los límites de la delegación.

La reforma autoriza los DNU en determinados asuntos y establece procedimientos parlamentarios para que adquieran valor de ley.¹² El presidente se encuentra restringido en cuestiones relativas a la delegación de autoridad de decreto por parte del Congreso. La delegación legislativa se prohíbe salvo en

12 El artículo 99 determina que los decretos se encuentran autorizados únicamente “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”. Artículo N° 99 inc. 3 de la Constitución Nacional (CN).

materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. Hasta la letra de la ley.

Veamos la realidad. Una lectura formalista de la reforma, no da cuenta de lo que efectivamente ocurre con la reglas de ejercicio del poder presidencial para legislar y en consecuencia gobernar. La reglamentación de los poderes presidenciales de la constitución reformada ha sido leída como limitante de la capacidad de discreción en el accionar del ejecutivo. Según Novaro (2001: 69), a pesar que la constitución reformada consagra estas figuras decisionistas también sujeta a control parlamentario por intermedio de regulaciones explícitas que condicionan su empleo y validez y restringen su alcance temático, al mismo tiempo que los despoja de la ambigüedad y de la ausencia de límites que en los hechos facilitaba su aprovechamiento político en beneficio de las inclinaciones delegativas de sus líderes.

Según la constitución reformada, en su artículo 100, el jefe de gabinete aleja al presidente de las tareas de coordinación y de administración en el Ejecutivo, agilizando, de esta forma, las relaciones con el parlamento. Además, establece que los DNU deben contar con la aprobación del Jefe de Gabinete, lo cual puede aparecer como una limitación del presidente de su abuso de los DNU. Esto sería cierto si el jefe de gabinete no fuese una prolongación del presidente careciendo de cualquier autonomía posible. Si bien es cierto que desempeña un papel de “fusible” evitando que aquellas crisis que involucran a la gestión del ejecutivo afecten directamente al presidente, y pueden constituirse en un recurso de recomposición del poder político en caso de erosión temprana de la autoridad gubernamental protegiendo la figura presidencial, para nada todas las atribuciones juntas del Jefe de Gabinete restan al más mínimo poder de ejercicio presidencial.

La constitución reformada a pesar de mantener bajo potestad del presidente proponer y nominar los jueces de la Corte Suprema y su posterior aprobación por el Senado, ha establecido que para su confirmación se requiere los 2/3 de la cámara alta. Según Jones (2002) la elección directa de los senadores hace muy dificultoso que un solo partido tenga esa mayoría y por lo tanto constituye una limitación al poder presidencial. La creación del Concejo de la Magistratura sustrae parcialmente la elección y promoción de los jueces en manos del ejecutivo, le resta el poder que otrora tenía el presidente en su nombramiento, como así también, en las designaciones de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Este tipo de cambios lleva a Jones a sostener que la reforma debilitó la capacidad del presidente para ejercer influencia sobre el Poder Judicial. Nuevamente, la letra de la ley.

En cuanto al federalismo, Jones (2002) afirma que ha sido fortalecido de diferentes maneras, en tanto la intervención federal en una provincia requiere

explícitamente la aprobación del Congreso y la ciudad de Buenos Aires recibió un grado de autonomía mucho mayor incluyendo en intendente elegido en forma directa. Si bien estas han debilitado el decisionismo presidencial, los trabajos sobre federalismo fiscal en la Argentina muestran la arbitrariedad en la distribución de fondos que existe hasta hoy (González, 2013).

De ahí que frente a los análisis que se quedan en la letra de la ley es preciso trabajos empíricos capaces de corroborar hasta qué punto: 1) se aplica y 2) cuáles son sus resultados concretos. De ahí que la afirmación de Jones (2002), que la combinación estas reformas institucionales tuvieron un impacto positivo sobre la democracia argentina al reducir el poder del presidente e incrementar el poder y la autonomía de los principales límites al presidente: el Congreso, el poder judicial y las provincias, son refutadas por los datos, tal como argumenta esta *paper*.

Por eso este *paper* sostiene que los cantos de bienvenida a la reforma constitucional que dicen haber atenuado los poderes informales y haber acotado los formales, para nada han restado poder de ejercicio a los presidentes argentinos. No es que tales poderes constitucionales no colaboren para fortalecer o limitar a un presidente, pero la experiencia demuestra que para dar cuenta, efectivamente, del grado de concentración o dispersión del ejercicio del poder presidencial, y construir una presidencia dominante, es preciso hacerlos interactuar con otras dimensiones. Es el conjunto de esas interacciones que da como resultado la PPIP y por lo tanto su real poder de ejercicio. Esta nueva perspectiva se hace imprescindible teniendo en cuenta la relevancia adquirida por los liderazgos presidenciales en la política latinoamericana.

Las reglas de ejercicio de los poderes formales del presidente son importantes para entender el funcionamiento de la democracia, siempre y cuando se las estudie en interacción con el proceso y la dinámica política en la cual se halla inserto el presidente. Es decir, las reglas por sí solas no ayudan a comprender los resultados de la performance presidencial, en este caso dominante. Son necesarias de tener en cuenta porque habilitan al presidente a una serie de acciones y medidas; sin embargo, las mismas reglas pueden ser usadas (o abusadas) por distintos presidentes y uno resulta inestable, como De la Rúa, y otro dominante, como Kirchner. El *paper* advierte que cuando la PPIP es ventajosa y con abundantes recursos, entonces ahí el uso de estas reglas puede conducir a un presidente dominante.

5. De la debilidad a la fortaleza presidencial (2003-2005)

Cuando Kirchner arriba a la Casa Rosada, en 2003, la fragmentación y faciosidad de las fuerzas políticas se expresa como nunca antes, al tiempo que

muestra el potencial electoral del peronismo y sus divisiones. Mientras los integrantes de la ex Alianza suman 33,88%, el conglomerado peronista dividido en tres candidatos suma 60,8% contando con una clara ventaja (ver cuadros 1 y 2).¹³

Sin embargo la PPIP es débil pues Kirchner carece de recursos partidarios, parlamentarios, judiciales, federales, sociales, mediático, económicos y ciudadanos. La dimensión económica es más favorable, pues su antecesor deja encaminada la salida de la crisis, continuando en el cargo el Ministro de Economía. Sus ventajas de origen la constituyen sus recursos político-personales insertos en su pertenencia al peronismo. Entre 2003 y 2005, desde esa posición, el presidente construye su fortaleza, respaldada por una concepción y por una forma de construcción del poder que había llevado a cabo como gobernador.¹⁴ Sus antecedentes anticipan al menos la voluntad política de construir una presidencia dominante.

Su estrategia prioriza ganar popularidad para luego acceder a la jefatura real del peronismo. Por lo tanto, apunta a lograr el recurso ciudadano-opinión pública, apelando al favor de esta última (Cheresky, 2004), para lo cual los diarios *Página 12* y *Clarín* cumplen un rol central, al ser parte de la formación de una opinión pública a su favor. En esta estrategia, Kirchner pone en juego sus recursos político-personales combinando una serie de variables: 1) construir una novedosa figura presidencial, 2) enunciar un discurso de confrontación y 3) llevar adelante una serie de medidas y acciones. Explico cada uno. Primero, se propone reconstituir la institución presidencial desde una perspectiva fundacional. Frente a la fuerte impugnación social (“que se vayan todos”), la pasividad de Fernando De la Rúa, la marca menemista plasmada en un modelo de mercado, un estado ausente y una imagen de frivolidad que unió la política a la farándula, Kirchner se muestra alejado de ese pasado: un

13 1) Menem - Romero (Alianza Frente por la Lealtad -UCeD), Kirchner - Scioli (Alianza Frente para la Victoria), Rodríguez Saá - Posse (Frente Movimiento Popular-Unión y Libertad).

2) López Murphy - Gómez Diez (Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento), Carrió - Gutiérrez (Alianza Afirmación para una República Igualitaria), Moreau - Losada (Unión Cívica Radical), Bravo - Giustiniani (Socialista). 3) Walsh - Parrilli (Alianza Izquierda Unida), Altamira - Salas (Obrero), Venturino - Pinto Kramer (Confederación para que se Vayan Todos), Sullings - Ambrosio (Humanista), Arcagni - Zenof (Alianza Tiempo de Cambios-Unión Popular), Mazzitelli - Camps (Socialista Auténtico), Zaffore - Perie (Movimiento de Integración y Desarrollo), Herrera - Cúneo (Demócrata Cristiano), Breide Obeid - Vasena (Partido de la Reconstrucción), Mussa - Suárez (Alianza Unidos o Dominados), Terán - Bonacci (Movimiento por la Dignidad y la Independencia).

14 En 1994 logra, con el apoyo del radicalismo santacruceño, la reelección por un período y la eliminación de la cláusula de consanguinidad que impedía la sucesión de familiares al frente del Poder Ejecutivo. Luego de modificar dos veces leyes electorales bajo su segundo mandato, con simple mayoría en la legislatura convoca a una consulta “vinculante y obligatoria” sobre la necesidad de una reforma para incluir la reelección indefinida, y amplia de tres a cinco los integrantes del Tribunal Superior de Justicia, apartando del cargo al procurador Eduardo Sosa. Este nunca fue repuesto pese a disponerlo la Corte Suprema de la Nación.

Cuadro 1: Fórmulas presidenciales 2003

FÓRMULAS PRESIDENCIALES	VOTOS	%
Menem - Romero (Alianza Frente por la Lealtad -UCeDe)	4.740.907	24,45
Kirchner - Scioli (Alianza Frente para la Victoria)	4.312.517	22,24
López Murphy - Gómez Díez (Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento)	3.173.475	16,37
Rodríguez Saá - Posse (Frente Mov. Popular-Unión y Libertad)	2.735.829	14,11
Carrió - Gutiérrez (Alianza Afirmación para una Rep. Igualitaria)	2.723.574	14,05
Moreau - Losada (Unión Cívica Radical)	453.360	2,34
Walsh - Parrilli (Alianza Izquierda Unida)	332.863	1,72
Bravo - Giustiniani (Socialista)	217.385	1,12
Altamira - Salas (Obrero)	139.399	0,72
Venturino - Pinto Kramer (Confederación para que se Vayan Todos)	129.764	0,67
Sullings - Ambrosio (Humanista)	105.702	0,55
Arcagni - Zenof (Alianza Tiempo de Cambios-Unión Popular)	63.449	0,33
Mazzitelli - Camps (Socialista Auténtico)	50.239	0,26
Zaffore - Perie (Movimiento de Integración y Desarrollo)	47.951	0,25
Herrera - Cúneo (Demócrata Cristiano)	47.750	0,25
Breide Obeid - Vasena (Partido de la Reconstrucción)	42.460	0,22
Mussa - Suarez (Alianza Unidos o Dominados)	39.505	0,20
Terán - Bonacci (Movimiento por la Dignidad y la Independencia)	31.766	0,16
Votos Positivos	19.387.895	97,28
Votos en Blanco	196.574	0,99
Votos Nulos	345.642	1,73
Total Votantes	19.930.111	

Fuente: Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior de la Nación. Citado en Atlas electoral de Andy Tow.

Cuadro 2: Votos y porcentajes agregados de las fuerzas peronistas y ex integrantes de la Alianza

	VOTOS	%
PJ ¹	11.789.253	60,8
Ex Alianza ²	6.159.770	33,88
Otros ³	949.659	5,33

presidente nuevo, *outsider* de la política, (hiper)activo, pragmático y de acción, dispuesto a resolver problemas, cercano a la gente y al universo ideológico-político de la década del setenta, para lo cual da a su imagen una impronta generacional, referenciada en esos años (Ollier, 2005).

Segundo, la perspectiva fundacional que da a su gobierno lo lleva a que su figura se complementa con un discurso de confrontación, nacionalista y polarizante asentado en el viejo paradigma A/E que identifica en un mismo campo al líder (Kirchner, único garante del “proyecto nacional y popular”), con el pueblo y con la patria frente al enemigo que simboliza el antipueblo y la antipatria.¹⁵ A lo largo de los años el kirchnerismo declara la guerra a las “corporaciones” que comienza con la política, pasa por la militar, la agraria, la eclesial y la mediática para terminar en la judicial. Enunciado desde la cúpula del estado frente a cada conflicto, el discurso sirve para justificar la acumulación y concentración del ejercicio del poder en las manos presidenciales.

Tercero, entre las acciones políticas iniciales, el armado de la “transversalidad” –donde el Frepaso es un aliado indispensable– cumple un doble objetivo: conferir el barniz de lo nuevo y de centro izquierda, y advertir al peronismo que no lo precisa para gobernar.¹⁶ Una combinación impactante para el ciudadano urbano. Con este objetivo decide hechos que dan verosimilitud a su planteo de renovación de la política: a) descabeza a las Fuerzas Armadas y a la Policía Federal y b) toma seis medidas que lo diferencian de los años noventas; 1) promueve la renovación de la Corte Suprema de Justicia, amenazando con juicio político a los ministros de la “mayoría automática”, proponiendo ministros de reconocido prestigio y tornando más transparente (decreto 222/2003) el nombramiento de los miembros del tribunal; 2) anula las leyes de Obediencia Debida y Punto Final; y 3) decreta la adhesión al Tratado Internacional que declara imprescriptibles los delitos de lesa humanidad, que le garantizan el aval de varios Organismos de Derechos Humanos, de numerosos intelectuales y de franjas medias; 4) produce un hecho que tuvo enorme repercusión mediática que fue descolgar el cuadro del ex dictador Videla de la Casa Rosada, 5) ordena desalojar las instituciones militares de la Escuela de Mecánica de la Armada, que la legislatura de la ciudad de Buenos Aires, en 2000, había destinado a la instalación del Mueso de la Memoria, y restituirlo a la Ciudad de Buenos Aires; 6) aprueba la intervención de los tres poderes en Santiago del Estero, reclamada por la oposición debido a su deterioro institucional (denuncias de persecución política, espionaje, abuso policial y manipulación judicial).

¹⁵ Para la lectura sobre el discurso kirchnerista, Iazzeta (2012).

¹⁶ Para más detalles de su imagen, Ollier (2005).

La conquista de recursos sociales suma otro componente a la PPIP. Al igual que con la oposición política, el gobierno divide, se alía o coopta a diferentes actores. Frente a los piqueteros duros, los “blandos” lo apoyan.¹⁷ Luego de dar curso a las demandas del movimiento obrero, derogando la ley de flexibilización laboral y de regulación de las negociaciones colectivas de trabajo, el presidente impulsa la unidad del sindicalismo. Con la unificación de la Confederación General del Trabajo (CGT), en 2004, recompone el campo peronista tradicional, lleva adelante las negociaciones con los sectores populares y tiene un interlocutor más estable que los piqueteros para contener la protesta social. Más adelante, en 2010, se divide la CTA, un central sindical que nace contra las políticas del menemismo, a propósito del apoyo o la oposición al gobierno y el gobierno kirchnerista logra el respaldo de un sector.

Kirchner avanza entonces en la conquista de recursos ciudadano/electoral y parlamentario. Frente al recambio legislativo y de algunas jefaturas provinciales, negociando con los gobernadores la inclusión de sus candidatos en las listas, logra un número importante de diputados y una victoria rotunda para el PJ.

Sin embargo, la versión combativa del discurso no siempre se despliega en la acción política, que oscila entre la confrontación y el pacto, sobre todo cuando se trata de conseguir el recurso partidario: la disciplina del PJ. Por eso mientras su popularidad se consolida, Kirchner da la batalla por el liderazgo peronista, donde a la confrontación le sucede el acuerdo. Al inicio, el presidente considera al justicialismo como parte de la vieja corporación política, se niega a presidirlo y defiende la transversalidad que le suma apoyos de otros sectores. No obstante, sabe que lo necesita para gobernar, y ahí Duhalde constituye una amenaza, dado su poder bonaerense y en la Cámara Baja.¹⁸ Por eso dos conflictos tienen su epicentro en Buenos Aires, cuando Duhalde se niega a 1) la participación de los candidatos del presidente en las listas para las elecciones del 2003 y 2) la distribución de poder social entre los piqueteros y los caudillos del peronismo bonaerense. Kirchner en favor de los primeros y Duhalde de los segundos.

La batalla por la jefatura justicialista cruza entonces los conflictos de liderazgo entre Kirchner y Duhalde con los referidos al lugar del PJ en el dispositivo de poder y de gobernabilidad presidencial. Primero, Kirchner impide la participación del partido, presionando con la transversalidad.¹⁹ Segundo, rechaza presidirlo. Tercero no recibe a la dirigencia peronista durante el primer año de gobierno mientras atiende a los piqueteros y a las madres de Plaza

17 De los piqueteros también obtendría una fuerza de choque. Como lo prueba su silencio frente a distintos episodios protagonizados por el grupo (ataques a comisarías y bloqueo a estaciones de servicio Shell).

18 Ollier (2004 y 2005).

19 Un ejemplo de ello, fue la elección a gobernador de Misiones y Catamarca.

de Mayo. Más todavía, deja al peronismo fuera de acciones destinadas a ganarse el recurso ciudadano y su popularidad, como el anuncio del Museo de la Memoria (en la ESMA).²⁰ De ahí que el PJ se encuentra molesto, y lo expresa en el Congreso que nombra las autoridades partidarias al cual Kirchner no asiste y su esposa es abucheada.

Que la confrontación con el peronismo es parte de una táctica rumbo a conseguir su obediencia, se confirma cuando a poco de andar sobreviene el acuerdo. Respalddado por su popularidad, Kirchner cuenta con el instrumento necesario para ser reconocido como líder del PJ y disciplinarlo. Comienza el “operativo unidad”, que apunta a que los kirchneristas ocupen posiciones en las listas de candidatos a legisladores a cambio del reparto de fondos que los gobernadores precisan para anunciar obras públicas en sus territorios. El acuerdo se cierra con la unificación de la fecha electoral (Ley N° 25.983) en 2004, que faculta únicamente al ejecutivo nacional para convocar a las elecciones a cargos nacionales. El cambio evita que la decisión caiga en manos de los gobernadores y se elijan diputados y senadores nacionales en distintas fechas a los provinciales. Así la PPIP suma el recurso federal. Por este camino, Kirchner va a la búsqueda del recurso ciudadano/electoral negado en las urnas.

Mientras tanto se produce la amplísima delegación en el ejecutivo con la aprobación simultánea de dos leyes en ambas cámaras: el senado sanciona el presupuesto 2005 y la cámara de diputados prorroga de ley de emergencia económica. El hecho implica la delegación de dos grupos de facultades. La primera, votada en plena crisis de 2002, otorga una amplia delegación de poderes (las facultades para renegociar contratos con las privatizadas y regular los precios de insumos y servicios críticos) del legislativo al ejecutivo. El presupuesto, por su parte, incluye un capítulo con otras delegaciones al jefe de gabinete, quien podrá reasignar todas las partidas sin ningún tipo de límite. Incluso, usar las previstas para gastos de capital (inversión) en gastos corrientes, como el pago de salarios. Desde entonces, las tensiones del presidente con el congreso se revuelven a favor de la concentración de poder en el ejecutivo vía dos mecanismos: el otorgamiento de superpoderes y los decretos de necesidad y urgencia. La delegación implica otorgarle al jefe de gabinete facultades absolutas en el manejo de los recursos y los gastos. Apelar a los decretos de necesidad y urgencia, resulta además el otro mecanismo para sortear el debate parlamentario.²¹ Si la disciplina peronista en el congreso allana la

20 Más detalles, Ollier (2005).

21 Desde que asumió Kirchner envió al congreso 306 mensajes, de los cuales 166 fueron decretos. En la cámara baja de los 142 decretos, 95 fueron de necesidad y urgencia; diario *La Nación* 24/5/2005.

sanción de las leyes,²² con el cúmulo de facultades que implicó la delegación de poderes, el ejecutivo queda liberado de contrapesos institucionales al implementar sus políticas.²³ El recurso parlamentario fortalece aún más la PPIP.

La iniciativa de unificar las elecciones intermedias en 2005 es tomada por Kirchner para crear un efecto de nacionalización al ser presentadas como un plebiscito a su gestión. El triunfo en estas elecciones lo convierte en un presidente fuerte. De los 16 distritos gobernados por el peronismo, solo San Luis resulta díscolo, mientras cuatro gobernadores radicales ofrecen lugares en sus listas al presidente, mientras otros dos y Neuquén siguen siendo opositores. Se trata de la entrega, al poder central, de la autonomía política, a nivel provincial, para perderla luego en el terreno económico (González, 2013). En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Aníbal Ibarra logra un acuerdo informal con Kirchner que le permite sumar los votos necesarios para ganar en el ballottage a su rival, Mauricio Macri. Kirchner coloca sus candidatos en las listas de Ibarra y de Miguel Bonasso. La defección del rol opositor de dirigentes radicales, socialistas, frepasistas e independientes y su incorporación a la coalición de gobierno fortalecen la PPIP, en las elecciones de 2005, ayudando a convertirlo en un presidente fuerte y a posteriori dominante.

Cuando el gobernador Felipe Solá respalda la candidatura de Cristina F de Kirchner a senadora nacional por Buenos Aires, lugar que el duhaldismo reservaba para Hilda G. de Duhalde, se completa el proceso por el cual Kirchner se convierte en el jefe del peronismo e incrementa de modo notable sus recursos federal y parlamentario. Es la ocasión para darle una estocada mortal a Duhalde. La ruptura se produce cuando Duhalde se niega a aceptar las condiciones presidenciales en el armado de las listas del PJ bonaerense. El final de la historia es la división del peronismo bonaerense en dos listas –la oficialista (Cristina Kirchner) y la opositora (Hilda Duhalde)– que reflejan la disputa nacional penetrando en el territorio bonaerense. El triunfo de Cristina Kirchner trae el pasaje del ex aparato duhaldista hacia la nueva conducción con vértice en Kirchner. Ahora la subordinación de la provincia al poder central conforma un recurso federal de suma importancia para la constitución de un presidente dominante.

Las pocas excepciones al alineamiento detrás de la Casa Rosada muestran la relevancia del acatamiento de legisladores, intendentes y funcionarios detrás del liderazgo presidencial. Dos de los rasgos favorables que otorga el peronismo a un presidente de su pertenencia, la disciplina y la doble jefatura, comienzan a hacerse visibles (ver cuadro 3).

22 Diario *Clarín*, 15/11/2004.

23 En 2004, por ejemplo, la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas en el Poder Ejecutivo aprobó la renegociación del contrato con Edelap, concesionaria del servicio de energía eléctrica en La Plata. El dictamen salió contra la oposición del radicalismo y del ARI.

Cuadro 3: Partidos que obtuvieron bancas o más del 10% de los votos en las elecciones a diputados 2005 por cada distrito

PROVINCIAS	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
Buenos Aires	Alianza Frente para la Victoria	2.831.777	43,04	18	El PJ va dividido entre la facción duhaldista y la Kirchnerista. También vence en senadores.
	Justicialista	998.069	15,17	6	
	Afirmación para una República Igualitaria	577.130	8,77	3	
	Unión Cívica Radical	521.004	7,92	3	
	Alianza Propuesta Republicana	459.726	6,99	3	
	Unidad Federalista (Paufe)	394.398	6,00	2	
CABA	Alianza Propuesta Republicana	610.898	34,09	6	El otro 22,5% de los votos se lo repartieron otras 26 fuerzas.
	Afirmación para una República Igualitaria	394.373	22,01	4	
	Alianza Frente para la Victoria	367.164	20,49	3	
Catamarca	Alianza Frente para la Victoria	53.024	35,63	1	El PJ oficial está vinculado a Barrionuevo.
	Alianza Frente Cívico Y Social	49.384	33,18	1	
	Alianza Frente Justicialista	40.455	27,18	1	
Córdoba	Alianza Unión por Córdoba	530.620	37,76	4	NK apoyó a los dos primeros candidatos, con hombres fieles en las dos listas.
	Alianza Frente Nuevo	349.112	24,84	3	
	Alianza Encuentro para El Cambio Unión Cívica Radical - Socialista	259.912	18,50	2	

PROVINCIAS	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
Corrientes	Alianza Frente de Todos	281.077	72,76	3	Frente de Todos incluye al partido justicialista, a la UCR, entre otras. Frente Unidos por Corrientes incluye al Partido Nuevo, al Autonomista y Liberal. Elije Gobernador, gana Colombi con apoyo de NK. “En Corrientes, el kirchnerismo se adjudicó otra victoria gracias a una sociedad con el radicalismo, que le reportará tres legisladores nacionales. Sin embargo, uno de ellos es el actual gobernador Ricardo Colombi, quien ingresará al Congreso como un aliado del Presidente pero deberá integrar el bloque de la UCR, fuerza opositora de la que es vicepresidente” (<i>La Nación</i> , 24/10/05)
	Alianza Frente Unidos por Corrientes	60.642	15,70	0	
	Alianza Frente Proyecto Corrientes	23.907	6,19	0	
Chaco	Alianza Frente de Todos	271.596	56,61	3	Frente de todos está compuesto principalmente por la UCR.
	Alianza Frente para la Victoria	143.007	29,81	1	
Chubut	Alianza Frente para la Victoria	105.123	51,85	2	
	Unión Cívica Radical	48.000	23,67		
	Acción Chubutense	26.773	13,21		

PROVINCIAS	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
Entre Ríos	Alianza Frente Justicialista para la Victoria	262.479	45,96	3	
	Unión Cívica Radical	124.410	21,78	1	
	Alianza Concertación Nuevo Espacio Entrerriano	80.019	14,01	1	
Formosa	Alianza Frente para la Victoria	124.929	61,83	2	
	Unión Cívica Radical	54.441	26,95		
Jujuy	Alianza Frente para la Victoria	119.767	48,10	2	Frente jujeño compuesto principalmente por la UCR.
	Alianza Frente Jujeño	75.098	30,16	1	
La Pampa	Justicialista	56.138	34,92	2	Los kirchneristas se sumaron a las listas del PJ que orienta el senador Rubén Marín. También lleva candidatos en el Partido Del Frente.
	Unión Cívica Radical	50.273	31,27	1	
	Alianza Encuentro	22.410	13,94		
	Del Frente	13.944	8,67		
La Rioja	De La Victoria	75.679	55,35	1	El kirchnerismo vence al Justicialismo comandado por Menem.
	Justicialista	48.388	35,39	1	
	Unión Cívica Radical	8.549	6,25		
Mendoza	Unión Cívica Radical	234.715	32,19	2	
	Alianza Frente para la Victoria	157.138	21,55	2	
	Demócrata-Recrear	93.571	12,83	1	
	Afirmación Por Una República Igualitaria	78.599	10,78		

PROVINCIAS	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
Misiones	Alianza Frente Renovador de la Concordia	190.423	46,47	2	Los dos candidatos son acompañados por Kirchner. Pero con más fuerza al FR, puesto que el PJ oficial está vinculado a Ramón Puerta.
	Alianza Frente Justicialista para la Victoria	112.826	27,53	1	
	Alianza Frente Cívico Radical Intransigente	47.472	11,58		
Neuquén	Movimiento Popular Neuquino	86.606	49,33	2	Gana Sobisch posible presidenciable.
	Alianza Frente Cívico para la Victoria	62.257	35,46	1	
Río Negro	Alianza Frente Para La Victoria	111.376	43,34	1	Concertación para el Desarrollo está compuesta por la UCR, primera derrota en 22 años.
	Alianza Concertación Para El Desarrollo	99.413	38,68	1	
Salta	Alianza Frente Justicialista para la Victoria	154.974	36,25	2	
	Renovador de Salta	100.686	23,55	1	
	De la Victoria	48.468	11,34		
	Del Obrero	46.169	10,80		
San Juan	Alianza Frente para la Victoria	130.566	46,16	2	
	Alianza Frente Producción Y Trabajo	60.677	21,45	1	
	Intransigente	28.528	10,09		
San Luis	Alianza Frente Justicialista	105.765	61,74	3	Arrasan los Saá. Adolfo gana la senaduría y el FPV la banca por la minoría
	Alianza Frente para la Victoria	27.234	15,90		

PROVINCIAS	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
Santa Cruz	Alianza Frente para la Victoria	48.744	50,74	2	
	Unión Cívica Radical	26.498	27,58	1	
	Socialista	12.378	12,89		
Santa Fe	Alianza Frente Progresista, Cívico y Social	633.203	43,05	5	
	Alianza Frente para la Victoria	489.584	33,28	4	
Santiago del Estero	Alianza Frente Cívico por Santiago	187.265	71,05	3	Elige Gobernador, los dos apoyados por NK, gana la lista del Frente Cívico (Zamora).
	Justicialista	45.392	17,22		
Tierra del Fuego	Alianza Frente para la Victoria	16.978	32,89	1	Candidatos de la UCR renuncian antes de la elección, NK apoyaba al FPV y tenía simpatías con el MPF que por poco pierde la segunda banca.
	Afirmación por una Republica Igualitaria	9.487	18,38	1	
	Movimiento Popular Fuegoíno	9.447	18,30		
	Union y Libertad	8.407	16,28		
Tucumán	Alianza Frente Para La Victoria	382.426	63,96	4	Ningún otro partido supera el 10 %. El 36,04% se reparte entre 13 partidos.

Fuente: Elaboración propia.

Si sumamos los votos peronistas (oficialistas y disidentes) y los votos opositores no peronistas se ven claramente los dos fenómenos: el alineamiento peronista creciente detrás de Kirchner y la dispersión del voto opositor que sumado alcanza 45,31% (ver cuadro 4).

El resultado de las elecciones de 2005 ya deja en claro, tal como planteo en otro lugar (Ollier, 2005), que Kirchner se ha convertido en el jefe informal del conglomerado peronista. Pues ha logrado 41,93% de los votos, frente a 12,76% del PJ no oficialista. De todos modos, no deja de llamar la atención que el campo no peronista ha reunido 45,31% de los votos, es decir, más que el oficialismo. El campo no oficialista tiene un alto respaldo ciudadano. Ahora,

Cuadro 4: Votos y porcentajes de las elecciones de diputados nacionales de 2005, agregados en oficialismo, peronismo disidente y no peronismo

FUERZA PARTIDARIA	VOTOS	%
FPV Aliados	6.713.848	41,93%
Pj No K	2.042.926	12,76%
Oposición no Pj	7.255.268	45,31%
Total	16.012.042	100,00%

Fuente: Elaboración propia.

mientras la transversalidad le sigue aportando a la construcción de su imagen en la opinión pública, el peronismo le habrá de garantizar la gobernabilidad, y ambos la acumulación y concentración de poder en sus manos. Deslegitimar a la oposición al convertirla en enemiga de la nación, fracturarla o cooptarla son estrategias exitosas de Kirchner, a la cual sectores de la oposición se pliegan –quizás por coincidencias ideológicas– y obtienen beneficios materiales y simbólicos. El acatamiento de la mayoría del conglomerado peronista al presidente impacta en el poder legislativo, que tiende a subordinarse al ejecutivo, garantizándole el recurso parlamentario. El Parlamento funciona como poder de apoyo al gobierno más que de su control y cumple dos funciones: sanciona las leyes que el ejecutivo le pide y es un instrumento de intercambio de favores con los gobernadores.

En suma, entre 2003 y 2005, Kirchner transita de una débil PPIP a una fuerte. Eso significa la adquisición de distintos recursos a partir de la popularidad que supo conseguir ni bien asume el cargo poniendo en juego su recurso político-personal inserto en el universo peronista. A esa popularidad contribuye el discurso A/E que no siempre se refleja en su acción política que oscila entre la confrontación y el pacto y que peregrina entre la renovación prometida y la preservación de las estructuras tradicionales. Su imagen positiva pasó de 76% en 2003 a 66% y 61% en los años siguientes, y fue muy baja la imagen negativa (4%, 7% y 8% entre 2003 y 2005). El recurso ciudadano, producto de la rápida popularidad obtenida, le permite sortear con éxito la debilidad de origen. Su posición contrasta con lo que ocurre dentro del resto de los partidos opositores que se encuentran atomizados, fragmentados en diputados y con escasa representación en el Senado.

Desde el punto de vista institucional sus recursos federales, partidarios y parlamentarios aumentan desde que logra 1) alinear a los gobernadores peronistas –con alguna excepción– que se completa luego del pase de Buenos Aires a las filas kirchneristas, 2) ordenar al PJ bajo su exclusiva conducción y

desarticular a una oposición ya de por sí fragmentada, captando a la mayoría frepasista y a un sector importante de la UCR (con poder territorial e institucional), 3) incrementar el número de diputados propios en el parlamento y 4) conquistar la mayoría en el Senado. Si bien la Corte no se convierte en un recurso del gobierno, haber conseguido su renovación le garantiza al menos la independencia del tribunal de cualquier otra fuerza política. La ratificación de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, y el aplazamiento de la vigencia de ley sobre emergencia pública concentran poder en manos presidenciales.

Desde el punto de vista social, el incremento de sus recursos se alcanza obteniendo la unificación de la CGT, cuya colaboración es clave en la puja distributiva, cooptando un sector de los piqueteros y alcanzando el apoyo incondicional de varios organismos de derechos humanos. Desde el punto de vista económico-financiero, los recursos producto del crecimiento de la economía empiezan a hacer rendir sus frutos: en diciembre Kirchner cancela la deuda argentina con el FMI utilizando las reservas internacionales. Dos días antes lo había hecho Brasil. El recurso ciudadano expresado tanto en su imagen positiva como en el incremento de votos en las elecciones legislativas, en 2005, completa un cuadro de recursos que lo ha convertido en un presidente fuerte camino a organizar una presidencia dominante.

4. De la fortaleza a la dominación presidencial (2006-2011)

La PPI de Kirchner ha adquirido los recursos suficientes para ser ventajosa y convertirse en un presidente dominante. La fragmentación de la oposición advierte, por el contrario, sobre su incapacidad para obtener recursos y fortalecerse. En 2006, las facciones del PJ se realinean y permiten a Kirchner obtener la mayoría en diputados: primero, incorporando otros bloques menores al PJ-FPV; segundo, reabsorbiendo a la mayoría de los diputados bonaerenses agrupados en el bloque peronismo federal (ver cuadros 5 y 6). La contracara del proceso de fortalecimiento del presidente la configura el debilitamiento de la oposición que se atomiza y fragmenta. El fenómeno se expresa en la irrupción de fuerzas menores (PRO, FREPOBO, ARI, PAUFE, etc.) surgidas al calor de un liderazgo —el PRO en torno a Mauricio Macri, el ARI en torno a Elisa Carrió son los más significativos—, y en el crecimiento de los bloques unipersonales y en la merma de bancas de la UCR. En este caso, pierde 7 senadores entre 2000 (20) y 2007 (13) y 45 diputados entre 1999 (85) y 2007 (40). A pesar de ello, continúa siendo la segunda minoría en ambas cámaras, lo cual da idea de la baja representación del resto de las fuerzas (ver cuadro 7).

Cuadro 5: Composición de la Cámara de Diputados (2006)

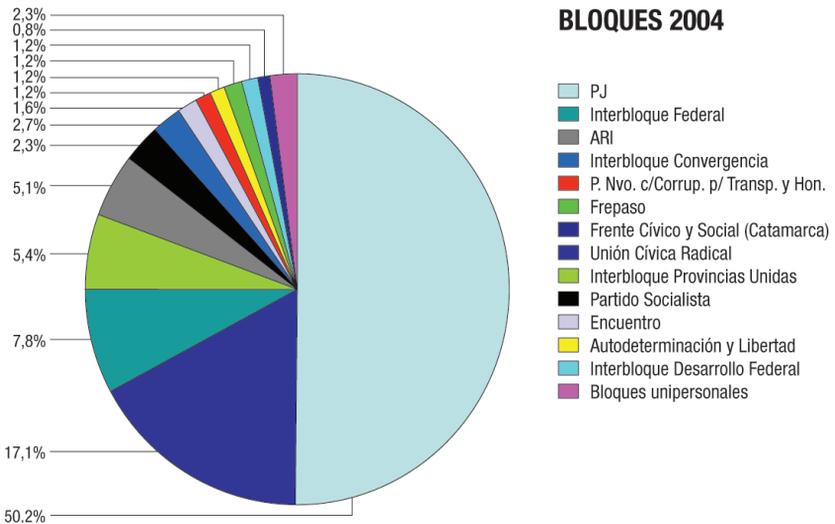
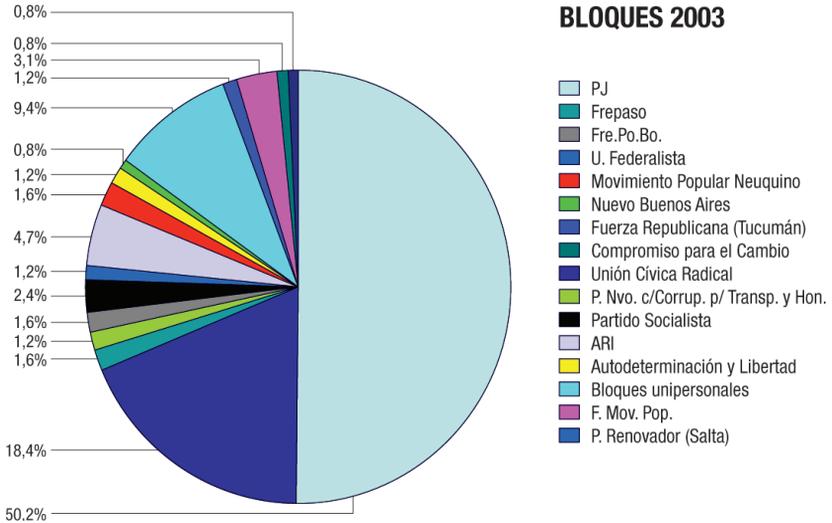
BLOQUE	PRESIDENTE	MIEMBROS
Frente para la Victoria	Agustín Rossi	117
Unión Cívica Radical	Fernando G. Chironi	36
Peronista Federal	José M. Díaz Bancalari	20
Justicialista Nacional	Jorge E. Sarghini	15
A.R.I.	Eduardo Macaluse	13
PRO	Jorge R. Vanossi	11
P. Socialista	Hermes J. Binner	5
P. Nvo. c/ Corrup. p/ Trans. y Hon.	Daniel O. Giacomino	5
Movimiento Popular Neuquino	Alberto C. Pérez	4
PaUFe	Nélida M. Mansur	4
Fuerza Republicana (Tucumán)	Roberto I. Lix Klett	2
P. Renovador (Salta)	Andrés Zottos	2
Frente Cívico y Social	Genaro A. Collantes	2
Frente Cívico por Santiago	Santiago Daniel Agustín Brue	2
Concertación Entrerriana	Juan Carlos Godoy	2
Bloques unipersonales		17

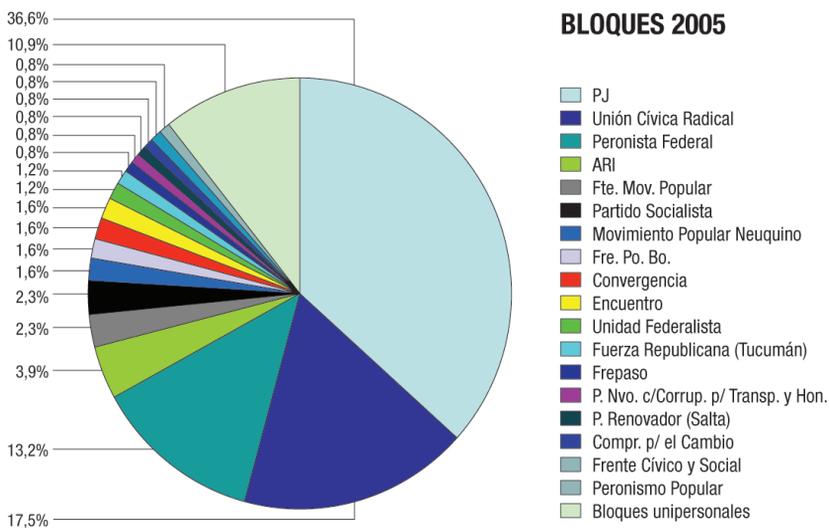
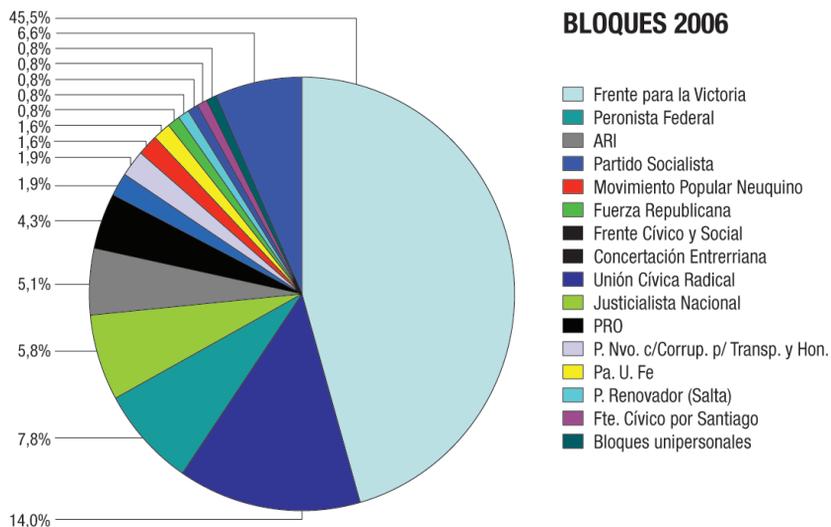
En el Senado, el presidente mantiene la disciplina del peronismo con 41 de las 72 bancas que componen el cuerpo, es decir, mayoría absoluta, sin llegar a dividirse. Con excepciones, entonces, el justicialismo se mantiene unido con el nombre de PJ- Frente para la Victoria.²⁴

Dada la recuperación económica, el año 2006 es clave en la conversión de Kirchner en un presidente dominante, pues a partir de los recursos que alcanza sanciona leyes y toma medidas que le permiten concentrar mayor poder en sus manos. El presidente cuenta con el recurso parlamentario, tal como lo revelan cinco leyes que sanciona el Parlamento tendientes a la concentración del ejercicio del poder presidencial. Primero, la prórroga de la vigencia de la Ley sobre Emergencia Pública, sancionada al calor del 2001, faculta al Poder Ejecutivo nacional a adoptar las medidas tendientes a lograr una salida ordenada de la situación de emergencia pública, cuando ninguna razón vinculada a necesidades

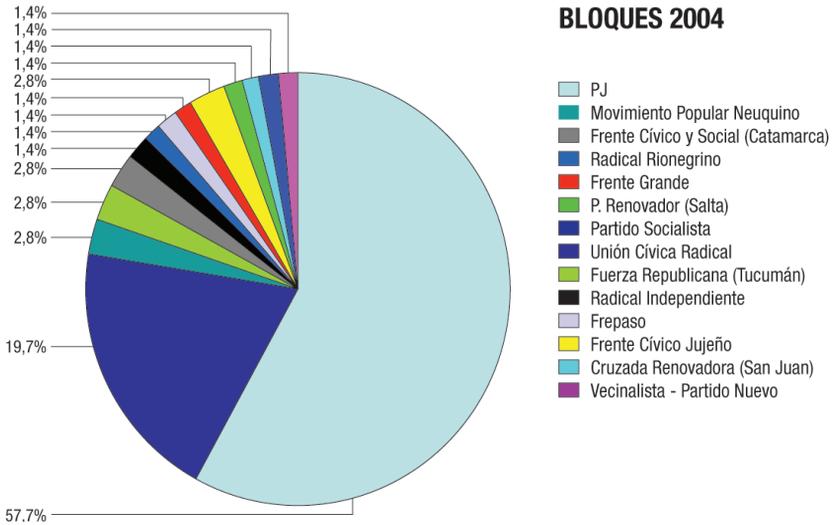
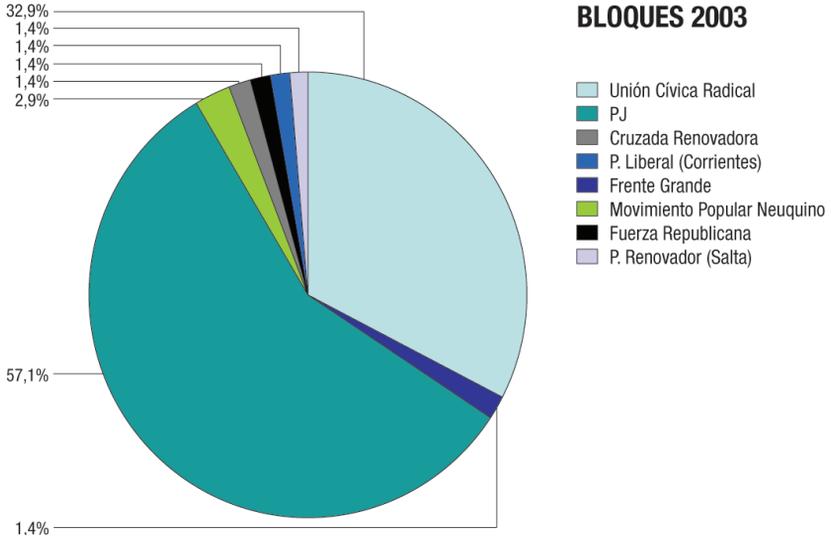
24 Carlos Menem forma un bloque unipersonal (Federalismo y Liberación) y Adolfo Rodríguez Saa y Liliana T. Negre de Alonso armaron el bloque Justicialista de San Luis. Directorio Legislativo, sitio web, fotos. <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2011/08/Evoluci%C3%B3n-de-los-bloques-legislativos.pdf>. Acceso 11/02/2013.

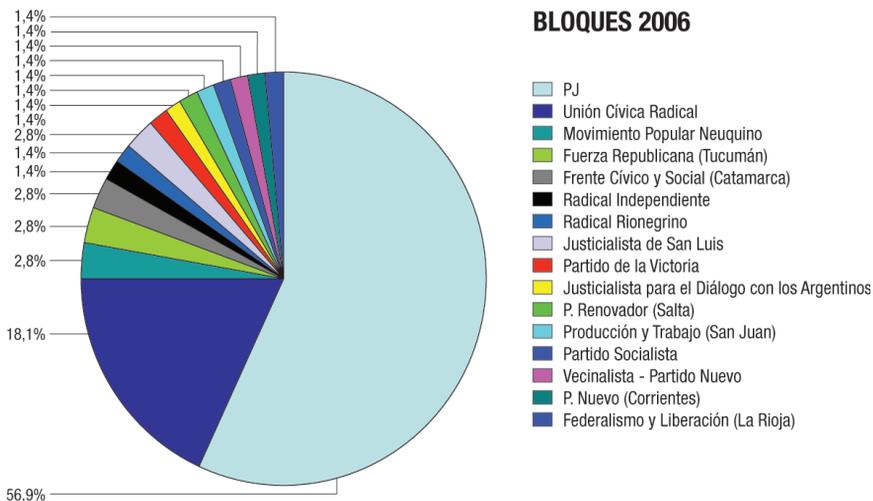
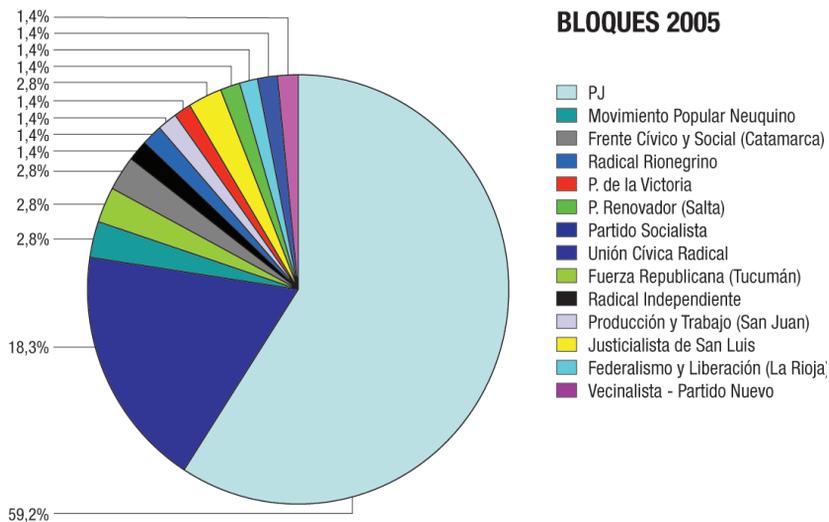
Cuadro 6: Composición de los bloques en la Cámara de Diputados (2003-2006)





Cuadro 7: Composición de los bloques en ambas cámaras (2003-2006)





económicas amerita la prórroga de la emergencia pública, pues el PBI crece en 2003: 8,8%, en 2004: 9% y en 2005: 9,2% (ver cuadro 8).²⁵ Segundo, la ratificación del DNU 1599/2005 que establece que las reservas que excedan el respaldo del cien por ciento de la base monetaria pueden destinarse al pago de obligaciones contraídas con organismos financieros internacionales, siempre que esas operaciones resulten de un efecto monetario neutro. Esta ratificación contraría, en los hechos, el discurso combativo del presidente contra el FMI.

Tercero, la reglamentación de los DNU de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes dan mayor poder al ejecutivo al mantener vigente cualquier DNU hasta tanto ambas cámaras se expidan, sin poner plazos a la resolución del Congreso. Así el presidente se garantiza mayor poder para decidir sus políticas sin control parlamentario.²⁶ Cuarto, la aprobación de forma *permanente* (Ley N° 26.124) de la Ley de Superpoderes que faculta al Jefe de Gabinete a modificar el presupuesto sin la intervención del Congreso con lo cual su confección se torna una mera formalidad.

Quinto, la ratificación de la delegación legislativa en el poder ejecutivo (Ley N° 26.135, sancionada a la salida de la crisis del 2001) por otros tres años. Desde ahí intenta avanzar sobre la Justicia como lo prueban dos leyes: la reforma del Consejo de la Magistratura que incluye mayor número de miembros políticos, otorgando más poder al presidente (Gargarella, 2011)²⁷ y la reducción a 5 del número de miembros de la Corte Suprema (Ley N° 26.183), estableciendo una normativa transitoria.

El conjunto de leyes muestra una oposición débil, con una franja cooptada por el oficialismo, que corona cuando Kirchner designa sucesora, para 2007, a su esposa, y cierra una alianza, Concertación Plural, con un sector radical y un desprendimiento del socialismo, que defeciona del rol opositor. Las llamadas “colectoras” suman votos a la candidata oficial, debilitando más aún a la oposición, pues la fórmula presidencial encabeza listas con diferentes candidatos (gobernador, diputados, senadores, intendentes y concejales) compitiendo entre sí.²⁸ Kirchner deja el gobierno con un ejecutivo dominante y una

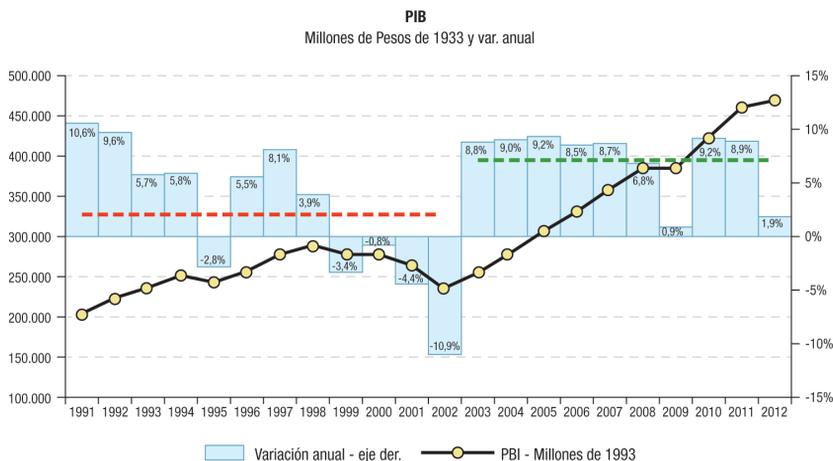
25 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012). La macroeconomía argentina 2003-2012. Más información en: <http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>

26 Esto motiva el rechazo unánime de la oposición, que durante el debate considera que esta prerrogativa le quita atribuciones al Congreso en beneficio del Ejecutivo. “Ahora el silencio del Congreso crea leyes”, ironizó un diputado. *La Nación*, 1/7/2006.

27 Según Gargarella (2011), el Consejo [de la magistratura] debía procurar el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal, por lo tanto la ley 26080 promovida por el kirchnerismo distorsionó de modo significativo el “equilibrio” constitucional reduciendo de veinte (20) a trece (13) los miembros del Consejo y aumentando en los hechos a cinco (5) los representantes del oficialismo en dicho organismo.

28 En cuatro provincias de las ocho en las que se realizaron elecciones nacionales y provinciales, los dos principales candidatos a gobernador adosaron sus boletas a la fórmula presidencial oficialista.

Cuadro 8: Evolución del PBI (1991-2012)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012). *La macroeconomía argentina 2003-2012*. <http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>.

oposición fragmentada.²⁹ La concentración de poder personal que acompaña el decisionismo se fortalece, en 2007, con la intervención del INDEC, que falsea los índices de inflación, pobreza, indigencia y desempleo, sancionando a quienes difundieran números distintos a los oficiales. De este modo se destruye una de las pocas instituciones creíbles en el país.

La construcción de la PPIP dominante y el debilitamiento de la oposición se simbolizan 1) en los dieciocho gobernadores que apoyan la fórmula oficial Kirchner- Cobos, de los cuales cinco no peronistas acompañan al kirchnerismo, a los que se suman el jefe de Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 2) en provincias donde triunfa la oposición, la fuerza que apoya a C. F. K. logra el segundo lugar con un buen caudal electoral (excepto San Luis) e incluso va al ballottage en CA-BA y en Tierra del Fuego (ver cuadros 9 y 10). Si miramos los totales nacionales, también se observa la dispersión del voto opositor (ver cuadro 11).

Los resultados del cuadro 12 muestran que si los sectores afines de la oposición en vez de defecionar de su rol se hubiesen unido, su performance electoral hubiese sido otra. Mientras la fórmula Kirchner-Cobos obtiene 45,29%, la suma de otras fuerzas que configuran la oposición parlamentaria llega

29 La UCR se divide en dos cuando 5 gobernadores (Gerardo Zamora de Santiago del Estero, Julio Cobos de Mendoza, Arturo Colombi de Corrientes, Eduardo Brisuela de Moral de Catamarca y Miguel Saiz de Río Negro) y varios intendentes forman parte de la coalición que lleva a C. F. K. a la presidencia.

a 42,96%. Si bien se sabe que la política no es una ciencia exacta, las cifras merecen una reflexión, sobre todo considerando que en los números oficiales hay votos radicales, socialistas, frepasistas e independientes y que de las filas

Cuadro 9: Distritos en los que triunfó CFK y aliados de en 2007

FECHA	DISTRITO	FÓRMULA
11 de Marzo	Catamarca	Eduardo Brizuela del Moral - Lucía Corpacci (Frente Cívico y Social)
18 de Marzo	Entre Ríos	Sergio Uribarri - José Lauritto (Frente para la Victoria)
20 de Mayo	Río Negro	Miguel Saiz - Bautista Mendioroz (Alianza Concertación para el Desarrollo)
12 de Agosto	San Juan	José Luis Gioja - Rubén Uñac (Frente para la Victoria)
19 de agosto	La Rioja	Luis Beder Herrera - Teresa Luna (Alianza Frente del Pueblo Riojano)
26 de Agosto	Tucumán	José Alperovich - Juan Luis Manssur (Frente para la Victoria)
2 de Septiembre	Córdoba	Juan Schiaretti - Héctor Campana (Unión por Córdoba)
16 de septiembre	Chaco	Jorge Capitanich - Juan Ivanoff (Partido Justicialista)
16 de Septiembre	Chubut	Mario Das Neves - Mario Vargas (Partido Justicialista-ProVeCh)
28 de octubre	Buenos Aires	Daniel Scioli - Alberto Balestrini (Frente para la Victoria)
28 de octubre	Formosa	Gildo Insfrán - Floro Bogado (Partido Justicialista)
28 de octubre	Jujuy	Walter Barrionuevo - Pedro Segura (Frente para la Victoria)
28 de octubre	La Pampa	Oscar Mario Jorge - Luis Campo (Partido Justicialista)
28 de octubre	Mendoza	Celso Jaque - Cristian Racconto (Partido Justicialista)
28 de octubre	Misiones	Maurice Closs - Sandra Giménez (Frente Renovador de la Concordia)
28 de octubre	Salta	Juan Manuel Urtubey - Andrés Zottos (Convergencia Salteña)
28 de Octubre	Santa Cruz	Daniel Peralta - Luis Martínez Crespo (Frente para la Victoria Santacruceña)
30 de Octubre de 2008	Santiago del Estero	Gerardo Zamora (Frente Cívico)

Fuente: Elaboración propia.

de la oposición se dispersaron ante la ausencia de un liderazgo atractivo capaz de aglutinarla detrás de él.

Los recursos sociales del kirchnerismo convertidos en parlamentarios se expresan cuando los piqueteros ubican a Cecilia Merchán y Victoria Don-da de Barrios de Pie, y a Gloria Bidegain y Adela Segarra del Movimiento Evita como diputados. Dentro del movimiento de derechos humanos, la Asociación Madres de Plaza de Mayo, las Abuelas de Plaza de Mayo, parte de H.I.J.O.S y de las Madres de Plaza de Mayo-Línea apoya al gobierno; mientras el CELS expresa simpatía por el oficialismo. Una vez constituido en un líder popular y en presidente dominante, Kirchner asume la presiden-cia formal del PJ.

En suma, la presidencia dominante se define porque la PPI del jefe de estado es ventajosa a partir de los recursos que logra reunir: *partidarios* (la conducción real del PJ bajo su mando, del frepasismo, de sectores indepen-dientes, radicales y socialistas), *federales* (la alineación de los gobernadores peronistas y aliados), *parlamentarios* (el incremento de diputados propios en el parlamento y mayoría en el Senado) que le permiten la ratificación de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, la prórroga de la vigencia de ley sobre emergencia pública y las leyes que he mencionado, *sociales* (la unificación de la CGT, el apoyo de sectores piqueteros, la cooptación y par-tidización de varios organismos de derechos humanos), *económicos* (el poder ejecutivo nacional obtiene un porcentaje mayor de la masa de recaudación de impuestos del país que la lograda por las provincias; esta situación le otorga ventajas al regular el otorgamiento de recursos en función de cuán-to se doblegan al poder central) y *ciudadanos* (alta imagen positiva en la

Cuadro 10: Distritos en los que ganaron fórmulas opositoras en 2007

FECHA	DISTRITO	FÓRMULA
24 de Junio	Capital Federal	Mauricio Macri - Gabriela Michetti (Pro- puesta Republicana)
3 de Junio	Neuquén	Jorge Sapag - Ana Pechen (Movimiento Popular Neuquino)
24 de Junio	Tierra del Fuego	Fabiana Ríos - Carlos Basanetti (ARI)
19 de Agosto	San Luis	Alberto Rodríguez Saá - Jorge Pellegrini (Partido Justicialista)
2 de Septiembre	Santa Fe	Hermes Binner - Griselda Tessio (Frente Progresista, Cívico y Social)
4 de octubre de 2009	Corrientes	Colombi- Brailard Pocard (Encuentro por Corrientes)

Cuadro 11: Distritos en los que ganaron fórmulas opositoras en 2007

FÓRMULAS (PARTIDOS)	VOTOS	%
Fernández de Kirchner - Cobos (Alianza Frente para la Victoria)	8.651.066	45,29
Carrió - Giustiniani (Alianza Confederación Coalición Cívica)	4.401.981	23,04
Lavagna - Morales (Alianza Concertación una Nación Avanzada)	3.229.648	16,91
Rodríguez Saá - Maya (Alianza Frente Justicia, Unión y Libertad)	1.458.955	7,64
Solanas - Cadelli (Socialista Auténtico)	301.265	1,58
López Murphy - Bullrich (Recrear para el Crecimiento)	273.015	1,43
Sobisch – Asís	268.255	1,40
- El Movimiento de las Provincias Unidas	152.419	0,80
- Union Popular	69.079	0,36
- Movimiento de Acción Vecinal	36.809	0,19
- Movimiento Por la Dignidad y la Independencia	9.948	0,05
Ripoll - Bidonde (Movimiento Socialista de los Trabajadores)	142.421	0,75
Pitrola - Arroyos (Obrero)	116.564	0,61
Montes - Heberling (Alianza Frente Pt.s. - M.a.s. - Izquierda Socialista)	84.662	0,44
Ammann - Deleonardi (Alianza Frente Amplio hacia la Unidad Latinoamericana)	69.760	0,37
Castells - Pelozo (Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados)	48.786	0,26
Breide Obeid - Vergara (Popular de la Reconstrucción)	45.282	0,24
Mussa - Nespral (Confederación Lealtad Popular)	10.551	0,06
Votos positivos	19.102.211	92,40
Votos en blanco	1.330.885	6,44
Votos nulos	240.074	1,16
Total votantes	20.673.170	

opinión pública e incremento de los votos). Esta acumulación de recursos lo faculta para ejercer el poder de manera concentrada. Por el contrario, la debilidad de la oposición se manifiesta en la fragmentación que se dio para las elecciones presidenciales, el escaso caudal de votos de cada fuerza política y de un sector con poder territorial que se alía al gobierno. Eso le resta recursos al conjunto opositor, aunque mantiene un alto nivel representativo; sin embargo al encontrarse dividida, la oposición no

Cuadro 12: Votos y porcentajes de las elecciones presidenciales del 2007, agregados en oficialismo, peronismo disidente y no peronismo

FUERZA POLÍTICA	VOTOS	PORCENTAJES
FPV	8651066	45.29
PJ no K	1727210	9.04
Ex Alianza	8205909	42.96
Otros	455242	2.73
Total	19039427	100.02

Fuente: Elaboración propia.

logra imponer su control sobre el ejecutivo, ni forzarlo a negociar, ni ser una alternativa de gobierno.³⁰

La presidenta Fernández de Kirchner comienza su mandato contando con el recurso ciudadano: los votos obtenidos se suman al 56% de imagen positiva.³¹ En principio, esto le garantiza el mantenimiento de sus recursos partidario y parlamentario, como queda demostrado al lograr la prórroga de la ley de emergencia pública. Sin embargo, las elecciones legislativas de 2009 llevan al oficialismo a una derrota importante en la provincia de Buenos Aires, sobre todo porque jugaba su carta más fuerte, la candidatura del ex presidente Kirchner, quien encabeza la lista de diputados nacionales (ver cuadro 13). La presidenta decidió adelantar la fecha electoral para evitar el impacto pleno que en la economía argentina tendría la crisis originada en Estados Unidos con la caída de Lehman Brothers.

Cuando se suman los votos de la oposición a la candidatura de Néstor Kirchner, los números muestran con más claridad: 1) el terreno que ha perdido el oficialismo en el campo peronista, y la merma del caudal opositor con relación a las elecciones de 2007 que eran presidenciables. En estas era más esperable voto opositor que sin duda también se ha trasladado al campo peronista. El cuadro 14 muestra esta realidad electoral.

Esta derrota en el conflicto con el sector agroexportador por el intento de aplicar retenciones móviles a la producción de soja, merced al histórico desempate del vicepresidente Julio Cobos a favor del campo,

30 Entre 1853 y 1989 los decretos de necesidad y urgencia fueron utilizados en 35 oportunidades (Alfonsín lo hizo en 10). La cantidad de DNU aumentó de manera significativa durante el gobierno de Menem. Entre el 8/7/89 y 23/8/94 el presidente justicialista emitió 336 (Jones, 2002: 241-242). Hasta la entrada en vigencia de la nueva constitución el presidente Menem emitió 336 DNU. En el año 1989, 30, en 1990, 63; en 1991, 85 (la mayor cantidad), en el año 1992, 69, en el año 1993, 62 y el último año hasta el día que entró en vigencia la nueva constitución, 27.

31 Poliarquía en *La Nación*, 24/5/2013.

Cuadro 13: Elecciones nacionales a diputados en Provincia de Buenos Aires (2009)

PARTIDOS / ALIANZAS ELECTORALES	VOTOS	%	CARGOS
Alianza Unión Pro	2.606.632	34,68	13
Alianza Frente Justicialista para la Victoria	2.418.104	32,18	12
Alianza Acuerdo Cívico y Social	1.613.037	21,46	8
Alianza Nuevo Encuentro	415,961	5,53	2
Alianza Frente de la Izquierda y los Trabajadores Anticapitalista y Socialista	107,174	1,43	
Obrero	79,467	1,06	
Alianza Frente es Posible	60,495	0,80	
Movimiento Federal de los Jubilados	49,158	0,65	
Alianza Movimiento Socialista de los Trabajadores - Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupa- dos - Nueva Izquierda En Unidad	39,976	0,53	
Nueva Unión Ciudadana	27,561	0,37	
Vecinalista de Integración Ciudadana	26,079	0,35	
Popular de la Reconstrucción	19,632	0,26	
Renovador de la Provincia de Buenos Aires	18,633	0,25	
Auténtico	12,613	0,17	
Movimiento Popular para la Reconquista	12,493	0,17	
Voluntad para la Integración y el Desarrollo Auténtico	3,576	0,05	
Acción Social Independiente	4,081	0,05	
Concertación Plural	621	0,01	
Votos positivos	7.515.293	93,77	
Votos en blanco	397,906	4,96	
Votos nulos	101,667	1,27	
Total	8.014.866		35

Fuente: http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2009/Bs_As_Tot_Distrito_2009_DN.pdf.

construye en la interacción de reglas formales y recursos a partir de lo cual logra una PPIP dominante (quinta conclusión). Ganar recursos le facilita salir victorioso en la competencia política, con lo cual define reglas que refuerzan el ejercicio personalizado y concentrado del poder (sexta conclusión).

Cuadro 14: Votos, porcentajes y bancas elecciones en BS AS en 2009

FUERZA POLÍTICA	VOTOS	%	BANCAS
FPV	2.418.104	32,18	12
PJ no K	2.667.127	35,48	13
Oposición no PJ	2.430.062	32,34	10
Total	7.515.293	100	35

Fuente: Elaboración propia.

hace descender la imagen presidencial a 20 puntos y causa la contienda con los medios de comunicación por la cobertura realizada durante conflicto. Para recuperar la iniciativa, la presidenta decreta la expropiación de Aerolíneas Argentinas y la nacionalización de las AFJP. Esta última implica obtener cuantiosos recursos económicos.³² Pues la derrota se hizo sentir en todo el territorio nacional. Basta mirar los resultados por cada provincia (ver cuadro 15). Si sumamos (ver cuadro 16) los votos, el porcentaje y el número de bancas obtenidas por el kirchnerismo de un lado, y las oposiciones de otro, se advierte que la derrota electoral ha golpeado al oficialismo de modo contundente.

El panorama nada alentador, por la derrota en la batalla sojera, frente a las elecciones legislativas de 2009, conduce al kirchnerismo a dos medidas destinadas a conservar recursos parlamentarios y ciudadanos/electorales: 1) adelanta la fecha de los comicios para disminuir el impacto de una economía estancada en los votantes y para evitar a la atomizada oposición organizarse; y 2) adopta las listas testimoniales. La derrota de Kirchner, quien encabeza la lista de diputados nacionales por Buenos Aires, acompañado por el testimonial Daniel Scioli, lo lleva a renunciar a la presidencia del PJ, acusando de traición a los intendentes. Más allá de la lectura que se dé a esta mirada de Kirchner, que supone que los intendentes controlan el voto de los ciudadanos humildes, su señalamiento advierte que un actor es leído desde el poder central con capacidad de actuar autónomamente.

32 En noviembre de 2008, la Corte declara inconstitucional el artículo que establece ser afiliado a un sindicato con personería gremial para ser delegado, favoreciendo a la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) al abrir una brecha para el histórico reclamo que realizaba la central sindical. También se anula la obligatoriedad de estar afiliado a un sindicato con personería gremial para convocar a elecciones, elegir y ser elegido representante de un sector de trabajadores. La sentencia favorece a los delegados de subterráneos de Buenos Aires que no se encuentran afiliados a la UTA (Ollier, 2010).

Cuadro 15: Partidos que obtuvieron bancas o más del 10% de los votos en las elecciones a diputados 2009 por cada distrito

PROV.	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
Buenos Aires	Alianza Unión Pro	2.606.632	34,68	13	De Narváez vence a la lista que encabeza NK.
	Alianza Frente Justicialista para la Victoria	2.418.104	32,18	12	
	Alianza Acuerdo Cívico y Social	1.613.037	21,46	8	
	Alianza Nuevo Encuentro	415.961	5,53	2	
CABA	Alianza Propuesta Republicana	567.695	31,19	5	
	Alianza Proyecto Sur	441.971	24,29	4	
	Alianza Acuerdo Cívico y Social	348.261	19,14	3	
	Alianza Encuentro Popular - Alianza Frente para la Victoria	211.277	11,61	1	
Catamarca	Alianza Frente Cívico y Social	58.758	38,96	2	http://www.lanacion.com.ar/1144824-otra-victoria-oficialista-en-catamarca
	Alianza Frente para la Victoria	50.489	33,47	1	
	Alianza Frente Movimiento Acción Popular	26.779	17,75		
Córdoba	Unión Cívica Radical	485.096	29,03	3	El PJ responde al gobernador Schiaretti, alejado de los K.
	Alianza Frente Cívico	468.918	28,06	3	
	Justicialista	174.294	10,43	2	

PROV.	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
	Frente para la Victoria	69.959	4,19	1	
Corrientes	Alianza Frente de Todos (Frente de Todos y Liberal)	154.873	35,71	1	Gana Encuentro por Corrientes de A. Colombi. http://www.lanacion.com.ar/1144837-gana-el-cobismo-en-corrientes
	Alianza Encuentro por Corrientes (UCR)	142.086	32,76	1	
	Alianza Frente Correntinos por el Cambio (PJ)	111.508	25,71	1	
Chaco	Alianza Frente Chaco Merece Más (PJ)	257.147	49,93	2	http://www.lanacion.com.ar/1144814-en-chaco-el-oficialismo-revalido-sus-titulos
	Alianza Frente de Todos (UCR)	229.045	44,48	2	
Chubut	Alianza Frente por la Integración	132.818	55,58	2	http://www.lanacion.com.ar/1144826-contundente-ventaja-del-pj-en-chubut
	Union Cívica Radical	43.507	18,21		
Entre Ríos	Alianza Acuerdo Cívico y Social	231.137	35,01	3	http://www.lanacion.com.ar/1144835-entre-rios-triunfo-del-acuerdo-civico
	Alianza Frente Justicialista Entrerriano	226.832	34,36	2	
Formosa	Alianza Frente para la Victoria	146.328	64,33	1	
	Alianza Acuerdo Cívico y Social	81.126	35,67	1	

PROV.	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
Jujuy	Alianza Frente para la Victoria	111.994	39,80	2	
	Alianza Frente Acuerdo Cívico y Social	87.068	30,94	1	
	Alianza Frente Primero Jujuy	45.846	16,29		
La Pampa	Justicialista	67.070	37,74	2	http://www.lanacion.com.ar/1144828-verna-gano-con-lo-justo-en-la-pampa
	Alianza Frente Pampeano Cívico y Social	63.151	35,53	1	
	Pueblo Nuevo	22.307	12,55		
La Rioja	Alianza Frente Justicialista del Pueblo	84.028	53,57	1	http://www.lanacion.com.ar/1144822-yoma-gano-pero-resigno-una-banca
	Alianza Frente Cívico y Social	50.028	32,21	1	
Mendoza	Alianza Frente Cívico Federal-UCR	423.022	48,58	3	
	Justicialista- FPV	163.877	18,82	1	
	Alianza Frente Demócrata-Pro	125.074	14,36	1	
Misiones	Alianza Frente Renovador de la Concordia	212.621	48,12	2	FR aliado K. Por Unión Pro ingresa Ramón Puerta. El PJ disidentes un allegado de Hugo Moyano. http://www.lanacion.com.ar/1144869-en-misiones-gano-el-oficialismo
	Alianza Frente Unión Pro Dignidad	73.933	16,73	1	

PROV.	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
	Alianza Frente Justicialista de la Dignidad y el Progreso	73.483	16,63		
Neuquén	Movimiento Popular Neuquino	78.690	29,50	2	http://www.lanacion.com.ar/1144805-el-cobismo-gano-un-lugar-en-neuquen
	Union Cívica Radical	67.818	25,43	1	
	Alianza Frente para la Victoriaa	34.786	13,04		
Río Negro	Justicialista	86.957	31,41	1	http://www.lanacion.com.ar/1144871-dura-derrota-para-la-ucr-rionegrina
	Alianza Concertación para el Desarrollo	76.133	27,50	1	
	Afirmación para una República Igualitaria	66.270	23,94		
Salta	Justicialista	145.052	29,59	1	El PJ es comandado por el gobernador Urtubey, aliado circunstancial de los K. FPV quedó sexto con 24.321 votos (4,96%). Por Alianza Salta Somos todos entra Alfredo Olmedo. http://www.lanacion.com.ar/1144786-el-kirchnerismo-perdio-en-salta-un-diputado
	Alianza Frente Federal	115.395	23,54	1	
	Alianza Salta Somos Todos	83.270	16,98	1	

PROV.	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
San Juan	Alianza Frente para la Victoria	180.774	56,28	2	http://www.lanacion.com.ar/1144803-tercer-escaño-con-suspenso-en-san-juan
	Alianza Frente Unión por S. Juan	60.796	18,93	1	
	Alianza Acuerdo Cívico y Social	48.529	15,11		
San Luis	Alianza Frente Justicialista es Posible	102.149	52,76	3	http://www.lanacion.com.ar/1144860-rodriguez-saa-gano-las-tres-bancas Los K están representados en la lista Más Vocación Sanluisenseña.
	Alianza Frente Federal, Cívico y Social	30.440	15,72		
	Alianza Más Vocación Sanluisenseña	24.327	12,57		
	Alianza Acuerdo Cívico y Social	23.099	11,93		
Santa Cruz	Alianza Frente Cambiemos para Crecer (UCR)	53.209	42,57	2	Primera derrota en la provincia kirchnerista
	Alianza Frente para la Victoria	51.427	41,14	1	
Santa Fe	Alianza Santa Fe Federal	673.382	39,87	4	La lista de Reutemann le gana al candidato de Binner y a Rossi.
	Alianza Frente Progresista Cívico y Social	672.351	39,81	4	
	Alianza Frente para la Victoria	162.615	9,63	1	
Santiago del Estero	Alianza Frente Cívico por Santiago	194.537	62,35	3	

PROV.	PARTIDO O ALIANZA	VOTOS	%	BANCAS	OBSERVACIONES
	Alianza Frente Justicialista Para La Victoria	48.951	15,69		
	Alianza Acuerdo Civico - Frente Unidad Popular	34.693	11,12		
Tierra del Fuego	Justicialista	15.376	25,24	1	http://www.lanacion.com.ar/1144838-dura-derrota-del-ari-fueguino El oficialismo provincial (ARI, queda en el 5° lugar con menos del 10 % de los votos)
	Federal Fueguino	12.653	20,77	1	
	Unión Cívica Radical	9.104	14,95		
	Popular	6.117	10,04		
Tucumán	Alianza Frente Para La Victoria	381.087	52,88	3	http://www.lanacion.com.ar/1144808-en-tucuman-amplio-triunfo-oficialista
	Alianza Frente Acuerdo Civico y Social	112.170	15,56	1	

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior de la Nación.

Cuadro 16: Votos, porcentajes y bancas obtenidas de las elecciones legislativas del 2009, agregados en oficialismo, peronismo disidente y no peronismo

FUERZA POLÍTICA	VOTOS	PORCENTAJES	BANCAS
FPV	5298837	29.16%	39
PJ no K	3873435	21.32%	25
Oposición no PJ	8996426	49.52%	61
Total	18168698	100.00%	125

Fuente: Elaboración propia.

La oposición intenta en vano imponer su agenda sancionando la ley del 82% del salario mínimo, vital y móvil para los jubilados, pero el ejecutivo la veta. El revés electoral, por el contrario, convence al gobierno de preservar y concentrar poder, pasando una serie de iniciativas: 1) ratificación de la delegación legislativa en el poder ejecutivo, facultándolo para cobrar las retenciones, 2) sanción de la ley de servicios de comunicación audiovisual, lo cual limitaría el poder del grupo Clarín en favor de sectores afines al gobierno, entre los que se distribuye con mayor generosidad la pauta oficial, 3) prórroga de la ley sobre emergencia pública y 4) aprobación de la ley que introduce las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de los candidatos. Presentada a pocos meses de la derrota oficialista, esta ley no representa la voluntad política de la nueva mayoría, ni da tiempo para su discusión, por lo cual carece de consenso opositor. En sus aspectos relevantes favorece el bipartidismo tradicional (PJ y UCR), promueve incentivos contrarios a la participación partidaria y desalienta la afiliación, pues a la hora de elegir candidatos los afiliados tienen los mismos derechos que cualquier ciudadano, no regula la publicidad oficial que continúa a través de organismos estatales, no instrumenta la boleta única ni el voto electrónico, no evita el transfuguismo político al otorgar la banca al legislador y no al partido, y autoriza las candidaturas testimoniales.³³

La sorpresiva muerte de Néstor Kirchner en 2010 revierte el humor social adverso al gobierno, debido a la forma que la presidenta presenta su viudez: su imagen positiva pasa de 19% a 36% y a 55% para fin de año.³⁴ De ahí a las elecciones de 2011 transcurre un año donde Cristina Fernández se prepara para volver a ganar la presidencia.

La oposición continúa sin un liderazgo capaz de aglutinar una mayoría electoral y sin replicar a nivel nacional la coalición entre la UCR y el PS que gobierna la provincia de Santa Fe. Con lo cual ambas fuerzas llevan candidatos a presidente, en 2011, dispersando y debilitando el voto opositor. Mientras tanto, el oficialismo realiza una elección más favorable que en 2007. La presidenta obtiene en las PASO un respaldo de 50,24% de los votos, aventajando a una oposición hiperfragmentada (ver cuadro 17), donde el campo no peronista ha descendido al 25,6% y el peronismo disidente suma 20,29% (ver cuadro 18).

Las PASO adelantaron con claridad el futuro. La presidenta fue confirmada en el cargo en las elecciones generales con 54,11% (ver cuadro 19). Las cifras dejan al descubierto el fortalecimiento de la PPI de la presidenta y la fragmentación de la oposición, donde sectores que compartían visiones

33 Para más detalles, Ollier (2013b).

34 Poliarquía (*fuentes citadas*).

políticas similares no logran organizar una coalición electoral. Las coaliciones socialistas y radicales sumaron 29% (ver cuadro 20).

El tiempo transcurrido durante los 8 años de gobierno kirchnerista demuestran que la vieja antinomia peronismo/antiperonismo ha terminado de desaparecer de la política argentina, ya que comenzó bajo Menem. Ahora el peronismo oficial y disidente suma 67,93% de los votos y, si la vieja antinomia persiste, ya no divide más a la sociedad en dos, sino que en dos vs un tercio. En diciembre del 2011, C. F. K. sigue siendo una presidencia dominante, a casi diez años de su sanción, se vuelve a prorrogar la vigencia de la ley N° 26.204 sobre emergencia pública por dos años. Las reglas formales de ejercicio del poder presidencial, mantenidas merced al poder mayoritario en ambas cámaras y en consecuencia en el poder federal (ver cuadro 21), combinadas con la PPIP, han servido para que esa presidencia dominante se haya extendido desde 2006 hasta 2011, es decir, cinco años. Pero no puede afirmarse que es una debilidad institucional a secas lo que ha dado este resultado, pues el cuadro siguiente muestra con claridad que la presidencia ha recurrido al uso de todos los poderes formales de manera estable. Hay un uso formal de las reglas de la presidencia (de acceso, temporal y de ejercicio) asentadas en la PPIP.

La delegación legislativa se extendió desde 2003 hasta 2010 inclusive, la emergencia pública se prorrogó desde 2003 hasta 2011. Si se requiere cambiar esas reglas o ponerles más límites es otra discusión. Sin embargo, el kirchnerismo avanza formalmente en otorgar mayor concentración al ejercicio del poder presidencial con dos reglas más aprobadas en 2006. La primera, con aprobación permanente, es la llamada ley de superpoderes. La segunda es la reglamentación de los DNU, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes que dan mayor poder al ejecutivo al mantener vigente cualquier DNU hasta tanto ambas cámaras se expidan, sin poner plazos a la resolución del Congreso. Esta regla le garantiza mayor poder para decidir sus políticas sin control parlamentario.

El gobierno mantiene su avance sobre los organismos de control: la rendición de cuentas “no cuenta”. La Oficina Anticorrupción (OA) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) además de estar en manos del oficialismo, al carecer de autonomía funcional y financiera, dependen del Poder Ejecutivo al cual supuestamente tienen que vigilar.³⁵ La subordinación de los organismos de control al Ejecutivo añade al ejercicio concentrado y personalizado del poder la toma de decisiones sin control.

35 El titular de la Auditoría General de la Nación (AGN), Leandro Despouy, declaró que los organismos de control han sido amordazados y no se les permite publicar los informes que prueban irregularidades gubernamentales. *La Nación*, 25/11/2012.

Cuadro 17: Elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) 2011

PARTIDOS / ALIANZAS ELECTORALES: PRECANDIDATOS	VOTOS	POSITIVOS %	VÁLIDOS %
Alianza Frente para la Victoria: Fernández de Kirchner – Boudou	10.762.217	50,24	47,98
Alianza Unión para el Desarrollo Social: Alfonsín - González Fraga	2.614.211	12,20	11,65
Alianza Frente Popular: Duhalde - Das Neves	2.595.996	12,12	11,57
Alianza Frente Amplio Progresista: Binner – Morandini	2.180.110	10,18	9,72
Alianza Compromiso Federal: Rodríguez Saa – Vernet	1.749.971	8,17	7,80
Coalición Cívica - Afirmación Para Una República Igualitaria: Carrió – Pérez	689.033	3,22	3,07
Alianza Frente de Izquierda y de los Trabajadores: Altamira – Castillo	527.237	2,46	2,35
Alianza Proyecto Sur: Argumedo – Cardelli	190.094	0,89	0,85
Movimiento de Acción Vecinal: Pastore – Rodríguez	65.031	0,30	0,29
Del Campo Popular: Bonacci – Villena	48.774	0,23	0,22
Votos positivos	21.422.674	94,35	
Votos en blanco	1.007.753	4,44	
Votos válidos	22.430.427	98,79	
Votos nulos	274.951	1,21	
Total votantes	22.705.378		

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 18: Votos y porcentajes de las PASO 2011, agregados en oficialismo, peronismo disidente y no peronismo

FUERZA POLÍTICA	VOTOS	PORCENTAJES
FPV	10.762.217	50,2
PJ no K	4.345.967	20,3
No PJ	5.483.354	25,6
Otros	831.136	3,9
Total	21.422.674	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 19: Elecciones presidenciales 2011

FÓRMULAS - PARTIDOS / ALIANZAS ELECTORALES	VOTOS	%
Fernández de Kirchner - Boudou (Alianza Frente para la Victoria)	11.865.055	54,11
Binner - Morandini (Alianza Frente Amplio Progresista)	3.684.970	16,81
Alfonsín - González Fraga (Alianza Unión para el Desarrollo Social)	2.443.016	11,14
Rodríguez Saa - Vernet (Alianza Compromiso Federal)	1.745.354	7,96
Duhalde - Das Neves (Alianza Frente Popular)	1.285.830	5,86
Altamira - Castillo (Alianza Frente de Izquierda y de los Trabajadores)	503.372	2,30
Carrió - Pérez (Coalición Cívica - Afirmación para una República Igualitaria)	399.685	1,82
Votos positivos	21.927.282	95,52
Votos en blanco	803.362	3,50
Votos nulos	225.741	0,98
Total votantes	22.956.385	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 20: Votos y porcentajes de las elecciones presidenciales de 2011, agregados en oficialismo, peronismo disidente y no peronismo

FUERZA POLÍTICA	VOTOS	%
FPV	11.865.055	54,11
PJ no K	3.031.184	13,82
No PJ	6.527.671	29,77
Otros	503.372	2,3
Total	21.927.282	100

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 21: Reglas que contribuyen a incrementar el poder presidencial (2004-2011)

FECHA	LEY	DESCRIPCIÓN
11/08/2004	25.918	Ratificación de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, por dos años.
22/12/2005	26.077	Prórroga de vigencia de ley sobre emergencia pública: Facultase al Poder Ejecutivo nacional a adoptar las medidas necesarias tendientes a lograr una salida ordenada de la situación de emergencia pública.
16/08/2006	26.135	Ratificación de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo por tres años.
20/07/2006	26.122	Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes
2/08/2006	26.124	Ley de superpoderes (aprobación permanente): "El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades".
22/02/2006	26.080	Modificación de la ley del consejo de la magistratura.
12/12/2007	26.339	Prorroga la vigencia de la ley 26.204 sobre emergencia pública hasta el 31 de diciembre del 2008.
10/12/2008	26.456	Prórroga de la vigencia de la ley 26.204 sobre emergencia pública hasta el 31 de diciembre del 2009.

FECHA	LEY	DESCRIPCIÓN
25/11/2009	26.563	Prorroga vigencia de la ley N° 26.204 sobre emergencia pública hasta el 31 de diciembre del 2011.
20/08/2009	26.519	Ratificación de la delegación legislativa en el poder ejecutivo por otro año más.
21/12/2011	26.729	Prorroga la vigencia de la ley 26.204 sobre emergencia pública hasta el 31 de diciembre del 2013.

Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales

Conforme a lo visto, se puede sostener que una presidencia dominante se construye y no necesariamente se encuentra desde el origen de un mandato presidencial (*primera conclusión*). El caso argentino demostró que esa construcción se lleva adelante a lo largo de un proceso que compromete una dinámica entre el oficialismo y la oposición donde tanto uno como otro aportan su grano de arena (*segunda conclusión*). La fragmentación de la oposición es contracara y parte del mismo proceso: a medida que el presidente se vuelve dominante la oposición se debilita y fragmenta más todavía. Para mantener su posición dominante, el presidente debe sostener en equilibrio sus recursos, pues estos son inestables, como se puede deducir que ha ocurrido bajo el gobierno de Cristina Kirchner quien no parece contar con el recurso político-personal del ex presidente y eso la lleva a perder recursos ciudadanos y sociales, que pasan a la oposición en 2013 (*tercera conclusión*).

En el caso de Kirchner, el camino hacia la PD se originó en el recurso político- personal anclado en la pertenencia al peronismo, desde ahí conquistó la opinión pública (recurso ciudadano) y combinó la conquista creciente del resto de los recursos hasta iniciar un proceso de mutuo reforzamiento (*cuarta conclusión*). De todos modos, este puede no ser el camino para explicar otros casos de presidentes dominantes. El *paper* también probó que la posibilidad de ser PD no depende de la pertenencia a un sistema hiperpresidencialista, a los poderes constitucionales y/o partidarios, o a los poderes informales, más allá que estos cumplan un rol, sino a la PPIP ventajosa donde un presidente se alza con cuantiosos recursos y entabla una relación de subordinación con otros poderes del estado, con los partidos y con actores sociales y económicos. En ese camino utiliza las reglas formales que le son permitidas en el ejercicio del poder. Su poder se concentra no solo por el uso de sus reglas de ejercicio o por sus recursos tomados cada uno aisladamente. Su decisionismo se

se construye en la interacción de reglas formales y recursos a partir de lo cual logra una PPIP dominante (*quinta conclusión*). Ganar recursos le facilita salir victorioso en la competencia política, con lo cual define reglas que refuerzan el ejercicio personalizado y concentrado del poder (*sexta conclusión*). Finalmente, sigue abierta la pregunta de hasta dónde una presidencia dominante es tributaria de épocas de bonanza económica (*séptima conclusión*).

Por lo tanto, un presidente dominante puede garantizar la gobernabilidad después de una crisis e inclusive el bienestar económico de la población durante un período de tiempo, pero ni los recursos económicos ni ciudadanos que garantizan su PPI pueden durar para siempre. Entonces si no logró formalizar reglas con consenso opositor, es probable que estas vuelvan a cambiar con el próximo presidente. Lo mismo puede decirse de la oposición. Si cede a la tentación de aliarse con un liderazgo presidencial que le otorga ventajas o si el personalismo de sus dirigentes impide construir coaliciones más amplias capaces de obstaculizar que un presidente sea dominante y de amenazar al oficialismo con ser alternativa de gobierno, difícilmente logre el consenso que reclama.

Tanto la oposición como el oficialismo tienen su propio dilema. El dilema de la oposición gira en torno a la siguiente disyuntiva: sobrevivir atándose al ejecutivo, suicidarse como oposición o arriesgarse a perder las ventajas estatales que le otorga la alianza con el oficialismo, manteniéndose en el rol opositor. Por su parte, el oficialismo se confronta al dilema de garantizar la gobernabilidad, ejerciendo el poder centralizadamente con la incorporación de sectores opositores o de lidiar con una oposición facciosa, arriesgando perder en esa dinámica capacidad de gobierno.

Fuentes

Infobae, 27/11/2003.

Clarín, 15/11/2004.

La Nación, 24/5/2005. <http://www.lanacion.com.ar/706824-kirchner-soslayo-al-congreso-y-eligio-gobernar-por-decreto>

—, 21/7/2006. <http://www.lanacion.com.ar/825055-aprobaron-a-polemica-norma-sobre-decretos>

—, 25/11/2012. <http://www.lanacion.com.ar/1529661-gobernar-sin-rendir-cuentas-la-estrategia-k>

—, 24/5/2013. <http://www.lanacion.com.ar/158378-el-subibaja-de-la-imagen-de-nessor-y-cristina-kirchner>

Entrevista de Jorge Rial a Cristina Fernández de Kirchner, en el ciclo “Desde Otro lugar”, transmitido por América TV el 29/9/2013 y el 6/10/2013: <http://www.cfkargentina.com/video/index.html>

Directorio Legislativo: <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2011/08/Evoluci%C3%B3n-de-los-bloques-legislativos.pdf>.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012). *La macroeconomía argentina 2003-2012*: <http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>

Bibliografía

Altman, David, Perez Liñán, Aníbal (2002). “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries, Democratization”, *Coventry*, Vol. 9, N°2, pp. 85-100.

Barreda, Mikel (mimeo). *La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas*, *Estudios de Derecho y Ciencia Política*. España, Universitat Oberta de Catalunya.

Buchrucker, Cristian (1986). *Nacionalismo y Peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*. Buenos Aires, Sudamericana.

Carey, John M. (2005). “Presidential *versus* Parliamentary Government”, en Menard, C. y Shirley, M. M.: *Handbook of New institutional Economics*. Dordrecht, Springer, pp. 91-122.

Cavarozzi, Marcelo y Casullo, M. E. (2002). “Los partidos políticos en América Latina hoy; ¿consolidación o crisis?”, en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, J. M. (comps.): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires, Homo Sapiens.

Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2001). “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 163, octubre-diciembre, pp. 373-393.

Cheresky, Isidoro (2004). “Elecciones fuera de lo común. Las presidenciales y legislativas nacionales del año 2003”, en Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean-Michel (comps.): *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Santa Fe, Homo Sapiens.

Collier, David y Levitsky, Steven (1997). “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, Vol. 49, N° 3, pp. 430-451.

Coppedge, Michael (2012). *Democratization and Research Methods*. Cambridge, Cambridge University Press.

Dahl, Robert (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven, Yale University Press.

Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (2004). “The Quality of Democracy. An Overview”, *Journal of Democracy*, Vol. 15, N° 4, Washington D. C., pp. 20-31.

Fabbrini, Sergio (2009). *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
— (2013). “Prefacio. El ascenso del príncipe democrático: nuevos retos políticos y académicos”, en Diamint, Rut y Tedesco, Laura: *Democratizar a los políticos*. Madrid, Catarata.

Gargarella, Roberto (2011). “Notas sobre kirchnerismo y justicia”, en Malamud, Andrés y De Lica, Miguel (eds.): *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, Eudeba, pp. 63-70.

González, Lucas y Mamone, Ignacio (2013). “Presidential Politics and Redistribution in Developing Federal Democracies: Compensating Governors for their Territorial Support”. *Paper* presentado en la reunión anual de la American Political Science Association (APSA), del 29 de agosto al 1 de septiembre, Chicago.

Hall, Peter A. y Taylor, Rosemarie (1996). "Political Science and the Three New Institutionnalisms", *Political Studies*, Vol. 44, Nº 5, pp. 936-957.

Iazzetta, Osvaldo (2012). "Democracia y dramatización del conflicto en la Argentina kirchnerista (2003-2011)", en Cheresky, Isidoro (comp.): *¿Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires, Prometeo.

Jones, Mark (2002). "Una evaluación de la democracia presidencialista argentina 1983-1995" en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew: *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

Kellerman, Barbara (2004). *Bad Leadership*. Boston, Harvard Business School Press.

Levine, Daniel H. y Molina, José E. (2007) "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, Nº 45, pp. 17-46.

Levitsky, Steven y Way, Lucan (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after cold War*. New York, Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (comps.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

Manin, Bernard (2007). "Publickumdemokratie Revisited", *Nachwort zur Deutschen Ausgabe*, en *Kritik der repräsentativen Demokratie*. Berlin, Matthes & Steiz, pp. 327-349.

— (1992). "La metamorfosis de la representación", en Dos Santos, Mario (coord.): *¿Qué queda de la representación política*. Buenos Aires, CLACSO.

Morlino, Leonardo (2012). *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*. Oxford, Oxford University Press.

Marsteintredet, Leiv y Berntzen, Einar (2008). "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions", *Comparative Politics*, Vol. 41, Nº 1, pp. 83-101.

Mustapic, Ana María (2005). "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001", *Desarrollo Económico*, Vol. 45, Nº 178, pp. 263-280.

— (2000). "Oficialistas y diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 39, Nº 156.

Navia, Patricia y Walker, Ignacio (2010). "Political institutions, populism, and democracy in Latin America", en Mainwaring, Scott y Scully, Timothy: *Democratic governance in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.

Negretto, Gabriel (2001). "Negociando los poderes del presidente: Reforma y cambio constitucional en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 163.

Neustadt, Richard (1990). *Presidential Power and Modern President: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York, The Free Press.

Norris, Pippa (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge, Cambridge University Press.

Novaro, Marcos (2001). "El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia", en Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés: *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Paidós.

O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, N°1.

O'Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo y Vargas Cullell, Jorge (2003). *Desarrollo Humano y Ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario, Homo Sapiens y PNUD.

Ollier, María Matilde (2013). "La democracia invertida: entre la abdicación y la dominación. Hacia su formulación conceptual en un estudio de caso", en Rut Diamint y Laura Tedesco (coords.): *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*. Madrid, Los libros de la Catarata.

— (2013a). "La democracia invertida: entre la acefalía y la hegemonía: hacia su formulación conceptual en un estudio de caso", *Revista Debate*, Vol. 7, N° 1, Porto Alegre, pp. 199-227.

— (2013b). "La reforma política del 2009 y su impacto en la organización partidaria argentina", Jornadas de análisis internacional *Partidos y organizaciones políticas en América Latina: democracia interna y organización territorial*, SIFDE-TSE/PFD-PNUD/IDEA Internacional, Santa Cruz - La Paz, 28 de febrero al 2 de marzo de 2013.

— (2011). "Centralidad presidencial y debilidad institucional en las democracias delegativas", en O'Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo y Quiroga, Hugo (comps.): *La democracia delegativa*. Buenos Aires, Prometeo.

— (2011a). "Weak Democratic Institutionalization and Different Types of Presidents in Inverted Democracy". Conferencia *Whatever Happened to*

- North-South*, de la International Political Science Association (IPSA), European Consortium for Political Research (ECPR), organizada por la Brazilian Political Science Association, Sao Paulo, Universidad de Sao Paulo, del 16 al 19 de febrero.
- (2010). “Kirchner al poder institucional e informal, 2003-2010”, *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales* N° 20, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- (2010a). “El liderazgo político en democracias de baja institucionalización. El caso del peronismo en la Argentina”, *Revista de Sociología* N° 24.
- (2010b). “Presidencias centralizadoras y presidencias inestables: las dos caras de una misma democracia (el caso argentino)”. *Paper* presentado en ALACIP, Buenos Aires, del 28 al 30 de julio.
- (2009). “Las mil caras del peronismo (1975-2007)”, *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea* N° 9.
- (2008). “Inestabilidad Presidencial: Instituciones, Liderazgo y Sociedad Civil en la Argentina”, *América Latina Hoy* N° 49, Universidad de Salamanca.
- (2005). “Liderazgo presidencial y jefatura partidaria: entre la confrontación y el pacto (2003-2005)”, *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales* N° 10, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- (2004). “Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial”, *Estudios Sociales*, Año XIV, N° 27, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Philip, G. y Panizza, Francisco (2011). *The Triumph of Politics*. Cambridge, Polity.

Pierson, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, Vol. 94, N° 2, junio, pp. 251-267.

Poguntke, Thomas y Web, Paul (2007). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, Oxford University Press.

Riker, William (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Heaven, Yale University Press.

Schmitter, Philippe C. (2003). *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability*. Firenze, European University Institute.

Skocpol, Theda (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge, Cambridge University Press.

Skowronek, Stephen (1997). *The Politics Presidents Make Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge y London, The Belknap Press of Harvard University Press.

Wildavsky, Aaron (1989). "A Cultural Theory of Leadership", en Bryan D. Jones (ed.): *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*. Lawrence, University Press of Kansas, pp 87-113.