

El liderazgo presidencial en Raúl Alfonsín. Teoría y práctica

FABIÁN BOSOER

Politólogo, historiador y periodista. Docente e
investigador UNTREF/IDEIA

ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]
Voces plurales para pensar la
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSNe: 2250-6950
estudiossociales@unl.edu.ar
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0061

Esta obra está bajo una Licencia Creative
Commons Atribución- NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional.



LAS DERIVAS DEL PRESIDENCIALISMO

El presidencialismo como forma de gobierno, característica del sistema institucional y de la cultura política latinoamericana, sigue siendo un fértil campo analítico, académico y político, y un aspecto clave para comprender el devenir de los procesos de democratización, el funcionamiento y evolución de los regímenes democráticos, sus disfuncionalidades y crisis, durante las últimas cuatro décadas.

Atendiendo específicamente al caso sudamericano, se constata que desde el retorno de la democracia, los países que iniciaron esta transición en los años 80 del siglo pasado se encontraron ante el desafío de lograr una fórmula superadora entre la omnipotencia y la neutralización del poder presidencial.¹

1\ Se considera como parte de un mismo ciclo de salida de regímenes dictatoriales e inicio de procesos de transición democrática el iniciado con Ecuador en 1979, Perú en 1980, Bolivia en 1982, Argentina en 1983, Uruguay en 1984 y Brasil en 1985, con la llegada al poder de gobiernos surgidos de elecciones libres luego de prolongadas dictaduras militares. El ciclo, inscripto en lo que Samuel Huntington define como «la tercera ola de la democratización», se completaría en 1990 con Chile y 1993 con Paraguay (Ver Bosoer, F. y Leiras, S., 2001; Huntington, S., 1994).

Las tensiones entre estas dos derivas tomarán diferentes modalidades, a medida que los procesos políticos, en el mosaico de sus sociedades y culturas, irán definiendo diferentes modelos institucionales y formas de ejercicio y legitimación del poder.² Pese a las diferentes trayectorias del orden republicano y democrático, el embate de los autoritarismos a lo largo del siglo XX será el patrón común de respuesta de las fuerzas conservadoras ante las fuerzas de ampliación democrática, la ampliación del *demos* a la que se refiere Robert Dahl.³

La recuperación de los regímenes democráticos en los países del Cono Sur marcó un verdadero momento de ruptura respecto de lo acontecido durante las décadas precedentes. Los presidencialismos como forma de gobierno atravesaron diferentes desafíos y adquirieron también distintas características a lo largo de los procesos de transición, superando los riesgos de su interrupción abrupta mediante golpes de Estado, consolidando sus procesos electorales de recambio de gobierno y alternancia en el poder. Han pasado por distintas etapas siempre en el centro de la escena política: tanto en la dimensión de la forma de gobierno como en el nivel del ejercicio del poder Ejecutivo como función decisiva de la gobernabilidad.

2\ En el caso argentino, por ejemplo, los debates sobre la forma de gobierno llegarán a incluir una monarquía constitucional (posición impulsada por Manuel Belgrano) como alternativa al presidencialismo concebido desde los Estados Unidos. Ya en la línea de este último, y tomando como base los escritos de *El Federalista*, Alberdi propondrá las bases para un sistema adecuado a la realidad argentina, que se debatirá entre la república posible y la república verdadera. El orden constitucional argentino sancionado en 1853/60 adoptó el sistema presidencialista de gobierno de filiación norteamericana, pero poniendo énfasis en las potestades del Ejecutivo; por eso, se lo llamó «presidencialismo fuerte».

3\ Robert Dahl concibe al *Demos* como la comunidad política de una sociedad o, en otras palabras, aquel o aquellos sector/es de una sociedad que se encuentra/n habilitado/s para participar políticamente (Dahl, 1991).

Un primer interrogante que plantean las líneas precedentes es el siguiente: la reinstauración del régimen democrático ¿implicó la restauración de los tipos de presidencialismo vigentes y conocidos en la región hasta antes del último ciclo autoritario o supuso más bien la instalación de un nuevo tipo de presidencialismo?

EL CASO ARGENTINO: TRANSICIÓN POR RUPTURA

¿Cuáles eran las referencias o antecedentes que estas nuevas presidencias encontraban en el pasado? Para este ejercicio conjetural, se propone retrotraer el análisis al punto de partida del presidencialismo «realmente existente» en la Argentina contemporánea, el que marca el momento de la recuperación del régimen democrático en diciembre de 1983 y el definido por las condiciones que signaron la presidencia de Raúl Alfonsín durante el período 1983–1989, su estilo de liderazgo, el rol que en términos integrales sostuvo como titular del poder Ejecutivo durante su mandato y, luego, como jefe del principal partido de la oposición y figura referencial en su condición de expresidente hasta su muerte, el 31 de marzo de 2009.⁴

4\Para el análisis del presidencialismo en las «nuevas democracias» de los años 80 tomamos como referencia el debate teórico que sostienen las posturas de Juan Linz (1990) y Scott Mainwaring–Matthew Shugart (1994). Mientras el primero, tomando las bases del presidencialismo tradicional, efectúa una crítica a dicho sistema de gobierno desde una posición favorable al parlamentarismo, los segundos lo cuestionan al sostener que sus tesis y críticas descansan exclusivamente en los quiebres democráticos ocurridos en el pasado y no debidos exclusivamente al diseño institucional. Los presidencialismos, señalan estos autores, pese a sus defectos y problemas, contienen un cúmulo de resortes para prevalecer como forma de gobierno, y esto es lo que ha ocurrido, de hecho, en el caso de las transiciones democráticas en América latina. Mainwa-

La hipótesis que se sostiene en este artículo postula que la presidencia de Alfonsín sienta las bases de un tipo característico de presidencialismo temperado, y a la vez intensivo, en el cual el atributo del liderazgo presidencial está orientado a poner en marcha y proteger la institucionalidad democrática recuperada y, al mismo tiempo, a cuestionar y replantear críticamente los problemas y distorsiones que frustraron las experiencias democráticas precedentes. Desde dicha crítica, el tipo de liderazgo presidencial postulado y ejercido por Alfonsín diseñará pilares fundamentales de la nueva democracia al mismo tiempo que dejará abiertos y sin resolver algunos de sus problemas característicos.⁵

El programa de reformas que planteará Alfonsín para dar respuesta a dichos desafíos se verá parcialmente concretado después de su presidencia, con la reforma constitucional de 1994, pese a que los aspectos innovadores de dicha reforma vinculados al funcionamiento del régimen político tendrán cumplimiento parcial o limitado y confrontarán con el decisionismo presidencialista, dominante durante los dos gobiernos de Carlos Menem en la década del 90 y en las que le siguieron.

Los presidentes que sucederán a Alfonsín se encontrarán de nuevo con las paradojas del hiperpresidencialismo: la fortaleza circunstancial del recurso excepcional encubrirá una debilidad estructural inherente a sus propias limitaciones intrínsecas. Frente a estas distorsiones, Alfonsín seguirá planteando la idea de un «presidencialismo alternativo», sucedánea de la esbozada por Giovanni Sartori (1994), de una «democracia de dos motores».

ring y Aníbal Pérez Liñán actualizan dicho debate en Mainwaring S. y Pérez Liñán A. (2019).

5\ El tema es tratado en Bosoer F. y Vázquez J.C. (2012).

Es importante subrayar que el análisis, en este caso, se concentrará en la singularidad del tipo de liderazgo presidencial durante el primer período tras la recuperación de la democracia en la Argentina, sin efectuar de manera sistemática contrapuntos con aquellos que le sucedieron. Se fundamentará que la reinstauración democrática en el caso argentino no significó la restauración del presidencialismo que rigió de manera predominante e intermitente a lo largo de gran parte del siglo XX, sino la construcción de uno de diferente tipo, capaz de enfrentar con éxito los obstáculos que obstruyeron o frustraron la consolidación de un régimen democrático en el pasado.

Durante el período 1983–1989 la figura presidencial se desmarca del lugar que había tenido tradicionalmente como principio y fin de la estabilidad del régimen político y se constituye como actor instituyente de una renovada legitimidad democrática; una suerte de «anticiclón» de presiones y tensiones, que preserva al poder Ejecutivo de ataques directos e indirectos de factores de poder intra y extraestatales vinculados con el pasado autoritario, convoca a la movilización ciudadana y utiliza la centralidad de su investidura para generar «acciones laterales» sobre los pilares de un régimen reinstaurado que se estaba levantando por sí mismo, abriéndose camino bajo las amenazas de involución.

ENTRE HAMILTON, MADISON Y ARENDT

Este nuevo rol de la figura presidencial se prefiguró como un desafío a la concepción tradicional del presidencialismo, buscando un enfoque diferente tanto respecto del modo en que fue entendido por las teorías clásicas del republicanismismo que influyeron en los constituyentes argentinos del siglo XIX, cuanto de las categorías dicotómicas de la política

comparada. Su condición de *rara avis* implicó la búsqueda de un poder Ejecutivo que debería hacerse fuerte a través de su autolimitación: ecuación difícil de encuadrar en el marco de los postulados clásicos de Alexander Hamilton y James Madison. Un presidencialismo autolimitado en aras de construir un poder Ejecutivo fuerte desafiaba simultáneamente el modelo de presidencialismo fuerte de Hamilton y el modelo de equilibrio de poderes de Madison, en una limitación que proviene del propio titular del poder Ejecutivo, y no solo del sistema de frenos y contrapesos que, según este pensador, debía lograrlo.

¿Cómo entender esa fortaleza, entonces? Más allá del debate originario del constitucionalismo norteamericano y sus influencias sobre el debate constitucional en la Argentina, la clave puede encontrarse en la interpretación que realizará Hannah Arendt de la frase apodíctica de Montesquieu: «Solo el poder contrarresta al poder». En efecto, en su obra *Sobre la revolución* (1992) Arendt postula que se debe completar dicha frase del siguiente modo: «Solo “el poder contrarresta el poder”: sin destruirlo, sin sustituir el poder por la impotencia» (153). Ciento treinta años después, el desafío con el que se encuentra la democracia argentina reinstaurada radica en la limitación del poder en un doble nivel: dar cabida (y eventualmente neutralizar) las presiones y demandas de los distintos actores políticos y sociales organizados y, en ese cometido, limitar el propio poder presidencial para preservarlo de su propia entropía, mientras promueve, al mismo tiempo, el ejercicio de una nueva dinámica de convivencia política.

Así lo entiende Alfonsín al asumir un papel innovador al frente del poder Ejecutivo: si «solo el poder contrarresta el poder», entonces la estrategia consistirá en promover y dotar de marcha propia desde su propio poder aquel poder de las otras dos instancias que, junto al Ejecutivo, renacían

con la democracia: el Judicial y el Legislativo. Los tres poderes debían actuar de manera autónoma y convergente para llevar adelante una dinámica institucional que hiciera prevalecer la estabilidad y consolidación del sistema democrático frente a los factores exógenos y problemas endógenos que dificultaban esta consolidación.

Pero, para lograrlo, el ejercicio del poder presidencial que inauguraba la transición democrática no podía quedar circunscripto a aquel presidencialismo tradicional establecido en la Constitución de 1853 y cuya vigencia efectiva se había perdido a partir de 1930: debía delinearse un nuevo tipo de presidencialismo que no avasallara a los demás poderes y evitara al mismo tiempo su neutralización y parálisis. Tomando la cita de Arendt, el poder presidencial constituido debería ser lo suficientemente equilibrado para que, no siendo avasallador, tampoco se tornara impotente.

La lectura de Arendt nos proporciona algunas claves para una aproximación filosófico-política al tipo de liderazgo presidencial que representó Alfonsín durante su gobierno. Al analizar los postulados de Montesquieu sobre la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos puede leerse que el principio de la separación de poderes no solo proporciona una garantía contra la monopolización del poder por una parte del gobierno, sino que realmente implanta, en el seno del gobierno, una especie de mecanismo que genera constantemente nuevo poder, sin que, no obstante, sea capaz de expandirse y crecer desmesuradamente en detrimento de los restantes centros o fuentes de poder. (Arendt, 1992:154)

De este modo, se explica por qué el liderazgo presidencial debía operar desde el centro de la escena política fortaleciendo el rol de los poderes legislativo y judicial: no para cubrirse tras ellos, sino para dar lugar a la reinstauración de su propia fuerza; y utilizarla —junto a la de una figura

presidencial atemperada, pero con un liderazgo de fuerte contenido republicano— en el reaseguro de la transición democrática. Ello posibilitaría lograr ese «mecanismo capaz de generar constantemente nuevo poder» y aunar el funcionamiento sistémico de los tres poderes republicanos junto al poder de la sociedad civil en la construcción de una democracia que superara los condicionamientos que habían frustrado su continuidad en el pasado.

Bajo estas premisas, el ejercicio del liderazgo presidencial de Alfonsín tendrá características particulares, inaugurales e inciertas, que transitan entre el formato constitucional y la práctica institucional concreta, en un escenario por demás delicado, cuya complejidad demandará definir un tipo de figura presidencial que excedía la dicotomía clásica entre un poder Ejecutivo autónomo y dominante y un poder Ejecutivo controlado y limitado.

EL PRESIDENCIALISMO DURANTE LA PRESIDENCIA (1983-1989)

En los momentos políticos decisivos, Alfonsín entendió que debía privilegiar la fortaleza de largo plazo del sistema democrático y utilizar todo el capital del poder presidencial para robustecer la institucionalidad y encausar los conflictos y tensiones sin producir rupturas o derramamientos de sangre. Así lo describirá en aquel momento un analista norteamericano:

En los primeros años de la democracia, Raúl Alfonsín estaba solo en el mando. Fue el único líder que pudo guiar a la Argentina a través de esas aguas peligrosas. Alfonsín es una rareza argentina; combina el carisma con el impulso democrático. Respeto la ley. Más importante aún, fortalece la democracia con el pragmatismo. (Poneman, 1988)

Desde el primero al último día de su gestión, desde la puesta en marcha de los procesos y juicios de lesa humanidad, la conformación de la CONADEP y la elaboración del Informe «Nunca Más», el Juicio a las Juntas, así como las sucesivas crisis militares hasta el asalto al cuartel de La Tablada, fueron acontecimientos que pusieron a prueba y en tensión máxima la autoridad y el poder presidenciales.

En simultáneo con a la dimensión política y militar, la presidencia de Alfonsín tuvo otros frentes acuciantes en la *dimensión económica y social*. Su presidencia debió enfrentar las deudas externa e interna, en el marco de una «década perdida» latinoamericana sumamente adversa en la que pesaba además el deterioro de los términos de intercambio. Las prioridades políticas marcaron la actuación del gobierno: desactivar los factores que conspiraban contra la posibilidad de que la transición democrática llegara a buen término insumió, desde el inicio hasta el final del mandato, una parte importante de las energías de gobierno. Por ello es que durante los primeros tramos de su gestión, se tendió a considerar que sorteando los principales obstáculos, la democracia y sus instituciones restauradas darían una respuesta firme y natural al escenario de crisis económica que el país enfrentaba. Pero tal estrategia resultó insuficiente: la «década perdida» traía consigo embates que excedían (y por mucho) lógicas domésticas de actuación económica y surgiría una nueva amenaza para los argentinos: la hiperinflación.

Quedarán ya en el camino las propuestas de reforma sindical, obras sociales y seguro nacional de salud, por la oposición frontal del justicialismo y la dirigencia gremial. El Plan Austral, en junio de 1985, tuvo un buen comienzo y recepción, pero la inflación —que ya se arrastraba en niveles oscilantes desde hacía varias décadas— volvió a cobrar una tendencia ascendente en 1986, y en 1987 evidenció la necesidad

de una reforma estructural de la economía. Fue en ese año cuando se anunció una serie de medidas paulatinas dirigidas a la reforma del sector público, pero las mismas no tuvieron una acogida favorable ni en un Congreso con mayoría opositora, ni en el propio radicalismo. La oposición sindical, por otro lado, se tradujo en una creciente conflictividad gremial con paros generales de la CGT y movilizaciones en repudio de la política socioeconómica del gobierno.

De tal modo, las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1989 constituirían una victoria pírrica para el presidente Alfonsín. La Unión Cívica Radical llevó como candidato presidencial al gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz, mientras el justicialismo se presentaba con el gobernador de La Rioja, Carlos Menem como líder de características a la vez renovadoras y conservadoras, democráticas y populistas, acompañado en la fórmula por el exintendente de Lomas de Zamora, Eduardo Duhalde, buscando restituirle al peronismo su condición de movimiento mayoritario.

El triunfo de Menem significó una derrota política para Alfonsín pese a lo cual logró concretar el propósito mayor: la transmisión del poder a otro presidente elegido por el pueblo. Ante la gravedad de la situación económica y social y el escaso margen de maniobra que le quedaban para gobernar, Alfonsín decide adelantar cinco meses el traspaso del mando al presidente electo, para el 8 de julio del '89.

Las elecciones presidenciales anticipadas y la entrega adelantada del gobierno mostrarán el doble carácter asumido por el presidente, en el centro de la escena institucional y los bordes del sistema político, reforzando la democracia desde los flancos: la derrota electoral y el final anticipado del gobierno fueron asumidos por Alfonsín como sacrificios que debían aceptarse para transitar exitosamente

las pruebas de consistencia de la nueva democracia.⁶ Así lo explicó en su último mensaje ante el Congreso, el 1° de mayo del año 89, a dos semanas para las elecciones, al subrayar la proximidad del acontecimiento histórico que representaba la primera sucesión presidencial en los marcos de la normalidad institucional que se empezaba a considerar a esa altura como un bien adquirido.⁷

Un nuevo tipo de presidencialismo quedaba delineado: un presidencialismo temperado y a la vez intenso, alejado de un hiperpresidencialismo avasallante, pero no por ello impotente a la hora de conducir el país hacia una democracia de largo aliento. La retrospectiva histórica permite vislumbrar un poder Ejecutivo fuerte y equilibrado que, contra todos los obstáculos y ante un escenario sumamente adverso, logró cimentar pilares fundamentales de la democracia: la reconstrucción de la memoria sobre pilares de verdad

6\ Cuando el 8 de julio de 1989 Raúl Alfonsín le entregó los atributos del mando a Carlos Menem, ocurría en la Argentina algo más que el de por sí trascendente primer recambio de gobierno desde la recuperación del régimen democrático, que representaba al mismo tiempo la primera alternancia entre las dos principales fuerzas políticas del país desde 1916, cuando arriba a la presidencia Hipólito Yrigoyen luego de la serie de presidentes conservadores que se sucedieron en el poder desde la organización nacional. Si se considera desde el establecimiento del sufragio universal, secreto y obligatorio con la Ley Sáenz Peña, en 1912, el traspaso legítimo del poder de un partido a otro, y de un líder político a su adversario principal ocurrido en el '89 fue, en realidad, el primero en la historia de la democracia moderna en la Argentina (Bosoer y Leiras, 2001).

7\ Así lo señalará el propio Alfonsín en sus memorias: «Siempre pensé —y lo dije varias veces— que la prueba decisiva del éxito del camino iniciado en 1983 era llegar a las elecciones de 1989. Lo que no se pudo conseguir en los períodos constitucionales iniciados en 1952, en 1958, en 1963 y en 1973, estábamos a punto de lograrlo entonces. Nada ni nadie iba a arrebatar nos esa conquista cívica. En esa competencia cívica, el gobierno que concluía su mandato era, necesariamente, un protagonista más, un objeto de examen, de apoyos y de rechazos. Su acción se ubicaba en el ojo de la tormenta; lo sabía bien y así lo asumí» (Alfonsín, 2004, Capítulo 4).

y justicia en el abordaje de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura; el juicio civil a las juntas militares; la plena vigencia y actuación sin interferencias de los poderes Legislativo y Judicial; y un liderazgo presidencial responsable en el manejo de las crisis militares y los juicios de lesa humanidad.⁸

Durante este primer gobierno tras la recuperación democrática, el liderazgo presidencial actuó como timonel en las tormentas que condujo el barco de la democracia de la transición a su consolidación institucional. En este rol, no adoptó características omnipotentes ni decisionistas: su fortaleza nació de una capacidad de autolimitación que permitió a los demás poderes concentrarse en la labor institucional, más allá de sus funciones como frenos y contrapesos del Ejecutivo. No se recurrió, por otra parte, a otros recursos atribuidos tradicionalmente al presidente, con o sin la participación del Congreso, como el de las intervenciones provinciales: por primera vez un gobierno constitucional terminaba su mandato sin apelar a dicho recurso. El Estado de sitio, otra herramienta recurrente en la historia argentina anterior a 1983, fue decretado en una sola ocasión, y de manera limitada, en octubre de 1985 y por 60 días, para garantizar el proceso electoral frente a la ola de amenazas y

8\ El manejo de la crisis de Semana Santa de 1987, al producirse el primer levantamiento militar «carapintada» fue una demostración de fuerza y a la vez de templanza por parte de Alfonsín, indicando que no elegiría contestar a la insubordinación de la represión con más represión. De allí que la frase enunciada desde los balcones de la Casa Rosada frente a una Plaza de Mayo colmada de gente, al regresar de Campo de Mayo, referida al feliz deseo pascual y a la expresión de que la casa estaba en orden, llevara sobre su final la puntuación: ...y no hay sangre en la Argentina. Sobre los pormenores y trastiendas de la decisión política durante la crisis de Semana Santa de 1987, ver Alfonsín (2004:52-79), Jaunarena (2011:157-183) y Gerchunoff (2022:179-215).

actividades conspirativas de grupos vinculados a la última dictadura.⁹

Desde fines de 1985 y hasta fines de 1988, mientras enfrentaba los complejos desafíos de la gobernabilidad, Alfonsín promoverá la búsqueda de acuerdos para una serie de reformas institucionales, económicas y educativas relevantes. Entre las institucionales proponía aquellas que contribuyeran a descentralizar el poder, como el traslado de la capital al sur del país, y a favorecer los consensos, como la reforma constitucional, entendiéndose que el sistema presidencialista no incentiva los acuerdos, sino que estimula la confrontación.¹⁰ El nuevo tipo de presidencialismo se verá reflejado en el proyecto de reforma constitucional elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD), bajo la coordinación del jurista Carlos Nino. De allí partirá la propuesta de transformar el presidencialismo argentino que permitiera atenuar el personalismo y superar el hiperpresidencialismo,

9\ Sobre este trasfondo histórico —recordará Alfonsín— la experiencia iniciada en la Argentina el 10 de diciembre de 1983 cobraba significados, valores y méritos que no podían ser ignorados. El gobierno que presidía era el primero en toda la historia del país que llegaba a las postrimerías de su mandato sin presos políticos, ni leyes persecutorias, ni órganos de prensa clausurados, ni policías bravas, ni interventores instalados en provincias, sindicatos o universidades. Ni un solo gesto de nuestra trayectoria en el poder reflejó las inclinaciones autoritarias de las que estuvieron plagados gobiernos constitucionales del pasado. Ni un solo paso dado por nuestra administración estuvo encaminado a oprimir, amenazar o intimidar (Alfonsín, 2004:24).

10\ Al referirse a ese proyecto, escribirá Alfonsín: «Siempre creí que la marcha emprendida hacia la democratización del país tenía que incluir formas de acción contra esos atavismos políticos y culturales; formas que incluyeran también correctivos para aquellas instituciones de nuestro sistema político que aseguraban la continuidad de tales rémoras. Con ese espíritu propusimos en su momento a la ciudadanía y a las demás fuerzas políticas el proyecto de una reforma constitucional que apuntara a redefinir en un sentido más democrático la naturaleza del gobierno» (2004:155). Ver también, Gil Lavedra, R. (2018).

acordada con el presidente del Partido Justicialista y gobernador bonaerense Antonio Cafiero en enero de 1988.

El debate sobre la reforma constitucional y las iniciativas reformistas recobrarían impulso años más tarde en un nuevo contexto político-institucional, cuando el presidente Menem empieza a impulsar la idea de una reelección presidencial que le habilitara un segundo mandato. Dicha reforma tendría otra orientación, dirigida a afianzar el presidencialismo en el marco de las reformas económicas implementadas. La historia por venir mostraría que el acuerdo radical-justicialista de 1988 sería un antecedente del pacto firmado en Olivos el 14 de noviembre de 1993 por Menem y Alfonsín, acompañado del llamado Acuerdo de la Rosada, en el que se sella el Núcleo de Coincidencias Básicas que serían materia de la reforma constitucional de 1994. Pese a mantenerse en sus rasgos esenciales, el presidencialismo que Alfonsín había buscado modificar —en la teoría y en la práctica— durante su mandato, esta reforma contendría elementos fundamentales para su paulatina transformación.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Alfonsín no solo será el principal impulsor y arquitecto político-intelectual de la reforma constitucional de 1994, sino que cumplirá, también, un papel protagónico al frente del bloque de convencionales constituyentes de su partido en la Convención Reformadora que se reúne en Santa Fe, entre mayo y agosto del '94. El expresidente redactará personalmente varios de los artículos y cláusulas incorporadas y reconocerá como una de las principales consecuencias transformadoras de la reforma el haber podido plasmar una nueva forma de convivencia política entre mayorías y

minorías, entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y entre la Nación y las provincias.

En otros términos, el mejoramiento del sistema presidencial de gobierno y de la forma de organización del poder —aunque el hiperpresidencialismo entonces dominante no lo dejara ver con claridad— estaba apuntando a demarcar, según su perspectiva, el fin de las pretensiones hegemónicas, de la arrogación de mayorías absolutas y de la lógica de los antagonismos irreductibles.

La reseña de los cambios que introdujo la reforma constitucional del '94 puede cotejarse, en tal sentido, con las orientaciones generales y contenidos específicos del proyecto de reforma constitucional del CCD del '88. Los resultados inmediatos fueron visibles y concretos solo en algunos de sus puntos principales; entre ellos, además de la reelección presidencial, admitida por un solo período sucesivo y el acortamiento del mandato presidencial de seis a cuatro años, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la elección directa de su jefe de gobierno; la modificación del sistema electoral, con la elección directa del presidente (eliminación del Colegio Electoral) y la incorporación de la segunda vuelta cuando no estuviera definida una mayoría clara; la elección directa de los senadores y la inclusión de un tercer senador por la minoría de cada provincia y la creación del Consejo de la Magistratura.

En la conclusión de la tarea reformista, Alfonsín estimó que se habían introducido correctivos y frenos a las pretensiones hegemónicas y movimientistas de las corrientes o liderazgos neopopulistas que proliferaban en esa época con intenciones de instalar un modelo de democracia delegativa, autoritaria y con partidos políticos débiles. Asimismo, la reforma estableció, entre otras cosas, la obligatoriedad del voto, en el marco del pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular. La

importancia de esta cláusula se relacionaba con la aparición de expresiones que abogaban por la supresión de la obligatoriedad establecida por ley. Del mismo modo, la reforma incorporó a la Constitución normas para su propia defensa, en consonancia con las ya incorporadas en la ley de defensa de la democracia y la inclusión de los partidos políticos como instituciones fundamentales de la vida democrática.

Estos avances, reconocía Alfonsín, ocurrieron en un contexto político adverso, en pleno despliegue de un modelo hegemónico, pese a lo cual, se valoraba el haber alcanzado una Carta Magna que podía ser, además de un reaseguro de la convivencia pluralista, una carta de derechos y mandatos para trabajar hacia el futuro con ideas, proyectos y programas de carácter progresista.

Otras modificaciones importantes en el texto constitucional, como la introducción de la figura del Jefe de Gabinete con responsabilidad parlamentaria, no se llegaron a incorporar a las prácticas políticas y el mejor funcionamiento institucional porque no existió una voluntad en ese sentido por parte de la mayoría justicialista; la cual, en lo esencial, mantuvo durante las dos presidencias de Carlos Menem una filosofía del poder fuertemente conservadora, presidencialista y «decisionista» asociada tanto a una de las vertientes que conformaron su tradición histórica como a la propia experiencia de gobierno y el estilo de liderazgo.

Las limitaciones de los poderes presidenciales no se cumplieron como lo mandaba la Constitución reformada y la figura del Jefe de Gabinete resultó subalternizada, circunscripta al papel de un ministro coordinador en la esfera del poder Ejecutivo. Pero es cierto también que ello fue así porque el gobierno de Menem mantuvo una mayoría parlamentaria, hasta fines de 1997, y luego, la dinámica de las prácticas políticas siguió atada a una cultura arraigadamente presidencialista, hasta el derrumbe del malogrado

gobierno de la Alianza presidido por Fernando de la Rúa, a fines de 2001.

La reforma constitucional, en tal sentido, tuvo implementación y cumplimiento parcial y dejó abiertas materias pendientes de tratamiento legislativo, reglamentación jurídica o implementación política. Entre ellas, cabe mencionar las formas de democracia semidirecta como la consulta popular, la coparticipación federal y la regionalización, la construcción de un renovado y fortalecido sistema de partidos políticos que expresen de manera genuina las distintas trayectorias y afinidades ideológicas y al más amplio espectro social y las nuevas formas de representación colectiva, la defensa de la competencia, la regulación medioambiental y el reconocimiento de los pueblos originarios, entre otras. La prédica de Alfonsín, a partir de entonces, buscó colocar a la Constitución reformada como una plataforma programática para la agenda de la democracia, de cara al siglo XXI.

LA IDEA DE UN «PRESIDENCIALISMO ALTERNATIVO»

Giovanni Sartori fue quien primero planteó, en su propuesta de un «presidencialismo alternativo», la idea de un sistema «con dos motores». El presidencialismo y el parlamentarismo, explica Sartori, son mecanismos impulsados por un solo motor. En el primer sistema, el motor es el presidente; en el segundo, lo es el Parlamento. Con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el parlamentarismo no tiene la potencia suficiente en el ascenso, la función de gobernar (Sartori, 1994).

El semipresidencialismo, «presidencialismo alternativo» o «presidencialismo intermitente», en cambio, podría considerarse como un sistema con dos motores. La idea básica

en este caso es la adopción de un sistema mixto, motivado o castigado por componentes de carácter parlamentarista o presidencialista que se activarían cuando uno u otro poder dejan de funcionar con plenas capacidades. En palabras de Sartori, «lo fundamental es tener una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta» (1994:168).

¿Qué aplicaciones puede tener esta idea al análisis del diseño institucional y el funcionamiento de la democracia en la Argentina contemporánea? ¿En qué medida resulta pertinente el debate sobre posibles formas mixtas, mayores componentes parlamentarios en un presidencialismo que, a todas luces, ha mostrado tanto su vigencia como sus limitaciones y déficit a lo largo de las últimas tres décadas?

La democracia argentina, como hemos observado, de Raúl Alfonsín a Cristina Fernández de Kirchner (1983–2015), puede ser definida como un sistema «de un solo motor», en el que la gobernabilidad descansa de manera extensiva e intensiva sobre la fortuna y virtud de quien detenta el timón presidencial (Bosoer, 2009; Quiroga, 2005, 2010; Ferraro y Rapoport, 2008). Presidencialismo puro, atenuado tímidamente por la reforma constitucional de 1994, con rasgos de hiperpresidencialismo durante el gobierno de Carlos Menem y evidenciando las deficiencias clásicas durante el período interrumpido de Fernando de la Rúa; en los términos en que las distinguió Juan Linz: legitimidad dual, rigidez del mandato, sobrecarga de tensiones sobre el presidente, lógica del ganador único o «suma cero», parálisis y crisis de gobernabilidad.

De haberse apelado a los mecanismos e incentivos introducidos por la reforma del '94, tal vez la presidencia de De la Rúa hubiera tenido otro destino; el presidente podría haber evitado su caída acordando una cohabitación con la oposición, que había triunfado en las elecciones legislativas de

octubre de 2001, designando un jefe de gabinete propuesto por la nueva mayoría en el Congreso y abriendo las puertas a un posible gobierno de coalición.

De todos modos, con el estallido político y social de fines de 2001 se produjo la primera experiencia de crisis institucional por renuncia del presidente que se resuelve poniendo en marcha los mecanismos parlamentarios de sucesión previstos por la Ley de Acefalía. Con la gestión de Eduardo Duhalde (2002–2003), surgida del mandato parlamentario y al frente de un gobierno de coalición con responsabilidad parlamentaria, Alfonsín entiende que se está introduciendo un elemento de carácter parlamentarista en el marco de las capacidades y recursos institucionales existentes. Un gobierno de coalición en el que, si bien la figura del presidente mantiene sus facultades dentro del formato presidencialista, gobierna con lógicas y bajo condiciones más cercanas a las de un sistema semiparlamentario.

La introducción del *ballotage*, por su parte, obliga a los competidores a conformar coaliciones más amplias para alcanzar mayorías eficientes. Las elecciones presidenciales de abril de 2003, y la posterior de renovación legislativa en octubre de 2005, cuyo epicentro fue ubicado en la figura presidencial y el liderazgo de Néstor Kirchner al frente de una nueva coalición mayoritaria, pusieron en evidencia una voluntad de transformación del sistema político y un proyecto de poder que, sin embargo, terminó refrendando el régimen presidencialista. Según algunos autores, tras el triunfo de Cristina Kirchner en 2007, el sistema político se acercaba a un presidencialismo con «dos motores» por la circunstancia particular del poder bicéfalo que representaban el expresidente y su esposa y sucesora (Quiroga, 2010:162).

La resignificación del presidencialismo está asociada en este caso a un cambio de autoridad que no modificó la lógica política imperante; y que en algunos aspectos, por el

contrario, la reforzó. Lo que asomaba, más bien, era un liderazgo que transformaba la esfera del Ejecutivo en una entidad dual además de neopatrimonial; un sistema de poder ejercido por un doble liderazgo: por un lado, una especie de «jefe de Gobierno» en las sombras y a la vez líder partidario, en el llano, Néstor Kirchner; y por el otro, un «jefe de Estado» con todas las facultades constitucionales, la presidente Cristina Fernández de Kirchner.

Por otra parte, la permanente invocación a la emergencia supuso un refuerzo del decisionismo presidencialista que seguía las mismas prácticas durante los gobiernos de Menem en los años 90 y luego continuados durante el corto período de De la Rúa con el uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y las facultades delegadas (Quiroga, 2016:87-118). Pero, por otro lado, ante la ausencia de liderazgos partidarios fuertes y pérdida de centralidad de los partidos tradicionales, el «presidencialismo de coalición» empieza a verse como una necesidad para poder gobernar, y esa es la matriz de la que nacen los dos protagonistas de la escena política de las dos primeras décadas del siglo XXI que ocupan el lugar del peronismo y el «no peronismo»: el Frente para la Victoria, luego Frente de Todos, y Cambiemos (PRO, UCR y CC), luego Juntos por el Cambio.

En 2008, en una de sus últimas intervenciones públicas de carácter político, al analizar el desenlace del conflicto entre el gobierno y las entidades agropecuarias, Alfonsín volverá a introducir la idea de «una democracia de dos motores»:

La democracia no puede funcionar con un solo motor, sea cual fuere el respaldo popular que un presidente obtenga en las urnas cuando es elegido. El híper presidencialismo argentino es eso: la democracia de un solo motor. Esta nueva etapa ofrece la oportunidad de colocarle otro motor a la democracia, que no obstruya sino que complemente y enriquezca la

tarea del gobierno y de la oposición. De tal modo, la república democrática podrá funcionar mejor, con un parlamento activo y una sociedad civil que se expresa en su pluralidad y en paz, sin miedos ni coerciones, y que puede influir en la dinámica de las decisiones.¹¹

Los ciclos del presidencialismo argentino a lo largo de las últimas cuatro décadas estuvieron signados por las figuras presidenciales que constituyeron el polo de referencia central del sistema político. Desde la recuperación democrática de 1983 hubo cinco alternancias entre gobierno y oposición (de Alfonsín a Menem, en 1989, de Menem a De la Rúa en 1999, de De la Rúa a Duhalde en 2001, de Cristina Kirchner a Mauricio Macri en 2015 y de Macri a Alberto Fernández en 2019). Esto quiere decir que ningún partido retuvo la presidencia por más de tres períodos, a lo que se suma que tras el colapso del bipartidismo imperfecto en 2001, lo que tendió a producirse es la formación de coaliciones dominantes de distinto signo antes que el trasvasamiento a un partido hegemónico. El bipartidismo tradicional y el predominio del peronismo como movimiento político mayoritario dejan paso a una reconfiguración que sigue teniendo mucho de las formas tradicionales mientras recoge los cambios y fenómenos emergentes de la Argentina poscrisis.

De alguna forma, esta tensión entre las reglas de juego del régimen político, el ejercicio del poder presidencial y las

11\ Raúl Alfonsín, *Otro motor para la democracia*, en *Clarín*, 20/07/2008. Esta sería una de las últimas intervenciones políticas del ex presidente. Fallece el 30 de marzo de 2009, a los 82 años, luego de soportar una enfermedad terminal, y recibirá un multitudinario homenaje cívico que quedará como una suerte de testimonio político póstumo. Lo mismo ocurriría un año y medio después, el 27 de octubre de 2010, con la sorpresiva muerte del ex presidente Néstor Kirchner.

prácticas agonales del conflicto político se vincula con lo que en otras épocas se definía como la distinción entre «democracia formal» y «democracia sustancial». Hay una corriente de interpretación que tiende a asumir que lo que está en juego es la orientación ideológica de un gobierno o la personalidad de un gobernante, antes que el propio desarrollo de la gobernabilidad democrática; entendiendo a esta última como aquella que dota a los gobiernos legítimos de plenas capacidades para llevar adelante sus políticas y a las sociedades de todas las garantías y mecanismos para que el poder no sea ejercido de manera arbitraria o discrecional.

Gobiernos que se consideran llamados a protagonizar epopeyas refundacionales o salvatajes de la patria u oposiciones empujadas a asumir un papel contestatario, reactivo o testimonial, tienden a entender la continuidad en el poder como perpetuación y el cambio o alternancia como ruptura. Es este un condicionante que sigue pesando sobre las posibilidades y oportunidades de avanzar hacia una democracia de mayor calidad, que no siga dependiendo tan fuertemente de la existencia —o la vacancia— de un liderazgo presidencial de carácter decisionista. En tal sentido, la gestión presidencial de Raúl Alfonsín, su tarea constituyente, su reflexión crítica sobre el presidencialismo argentino y su propuesta reformista, siguen siendo una fuente de referencia ineludible para la democracia argentina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSÍN, RAÚL (2004).** *Memoria política*. Fondo de Cultura Económica.
- ALFONSÍN, RAÚL (2008).** *Fundamentos de la República Democrática*. Eudeba.
- ARENDR, HANNAH (1992).** *Sobre la revolución*. Alianza Universidad.
- BOSOER, FABIÁN (2009).** Ciclos electorales y ciclos políticos en la Argentina: 1983–2008 ¿democracia de uno o dos motores». *Sociedad Global*, Vol. 3, Núm. 1. Universidad Abierta Interamericana, páginas 157–170.
- BOSOER, FABIÁN Y VÁZQUEZ, JUAN CRUZ (2012).** El liderazgo presidencial en Raúl Alfonsín. Teoría y práctica. En Santiago Leiras (Comp.) *Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983–2008*, Prometeo.
- BOSOER, FABIÁN Y LEIRAS, SANTIAGO (2001).** Los fundamentos filosófico–políticos del decisionismo presidencial en la Argentina, 1989–1999: ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina? En Julio Pinto (Comp.) *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Eudeba.
- BOTANA, NATALIO (1998).** *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Sudamericana.
- DAHL, ROBERT (1989).** *La Poliarquía. Participación y oposición*. REI.
- DAHL, ROBERT (1991).** *La democracia. Una guía para ciudadanos*. Taurus.
- DIAMOND, LARRY (2000).** El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia. En Ernesto López y Scott Mainwaring (Comp.) *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- FABBRINI, SERGIO (2009).** *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Fondo de Cultura Económica.
- FERRARO, RICARDO Y RAPPOPORT, LUIS (2008).** *Presidencialismo absoluto y otras verdades incómodas*. El Ateneo.

- FERREIRA, RAÚL GUSTAVO (2003).** *La Constitución vulnerable. Crisis argentina y tensión interpretativa.* Hammurabi.
- GERCHUNOFF, PABLO (2022).** *Raúl Alfonsín. El planisferio invertido.* Edhasta.
- GIL LAVEDRA, RICARDO (2018).** *La obsesión de Raúl Alfonsín, La Nación, 30 de octubre.*
- GIUSSANI, PABLO (1986).** *Los días de Alfonsín, Buenos Aires. Legasta.*
- GIUSSANI, PABLO (1987).** *¿Por qué, doctor Alfonsín? Sudamericana.*
- HUNTINGTON, SAMUEL (1994).** *La tercera ola. Democratización a finales del siglo XX. Paidós.*
- JAUNARENA, HORACIO (2011).** *La casa está en orden. Memoria de la transición. Taeda.*
- LEIRAS, SANTIAGO (COMP.) (2010).** *Estado de excepción y democracia en América latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada. Politeia/Homo Sapiens.*
- LINZ, JUAN (1990).** *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia? En Juan Linz, Arturo Valenzuela y Arendt Lipjhart, Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. Universidad Católica de Chile.*
- LINZ, JUAN Y STEPAN, ALFRED (1996).** *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe. Johns Hopkins University Press.*
- LORENZ, FEDERICO (2007).** *Combates por la memoria. Huellas de la dictadura en la historia. Capital Intelectual.*
- MAINWARING, SCOTT Y SHUGART, MATTHEW (1994).** *Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 34, Num. 135, IDES.*
- MAINWARING, SCOTT Y PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL (2019).** *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída. Fondo de Cultura Económica.*

- NOHLEN DIETER Y MARIO FERNÁNDEZ (ED.)** (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad.
- NOVARO, MARCOS (COMP.)** (2002). *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Grupo Editorial Norma.
- PINTO, JULIO (COMP.)** (1996). *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires.
- PONEMAN, DANIEL** (1988). *La democracia argentina puesta a prueba*. Emecé.
- QUIROGA, HUGO** (2004). *La Argentina de la emergencia permanente*. Edhasa.
- QUIROGA, HUGO** (2008). ¿Un presidencialismo distinto? *Clarín*, 17 de enero.
- QUIROGA, HUGO** (2010). *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina (2001–2009)*. Edhasa.
- QUIROGA, HUGO** (2016). *La democracia que no es. Política y sociedad en la Argentina (1983–2016)*. Edhasa.
- SARTORI, GIOVANNI** (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica.
- TORRE, JUAN CARLOS** (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de la política económica en los años de Alfonsín*. Edhasa.