

El liderazgo presidencial de Néstor Kirchner: de la debilidad a la fortaleza a partir de la conquista de recursos de poder

The Presidential Leadership of Néstor Kirchner: From Weakness to Strength Through Obtention of Resources of Power

DOI: 10.0031/RACP.10380084

Juan Cruz Acebey Marinaro*

UBA/CONICET
Argentina

Fecha de recepción: 12-05-2022

Fecha de aceptación: 23-05-2023

Resumen

Este artículo se propone realizar un análisis del Liderazgo Presidencial de Néstor Kirchner, quien fue presidente de Argentina entre mayo de 2003 y diciembre de 2007. El objetivo es conceptualizar la forma en la que Kirchner pudo pasar de una posición institucional débil, debido a que asumió la presidencia con el 22% de los votos y contaba con escasos apoyos de actores del sistema político, a una posición de estabilidad y fortaleza institucional. Entendemos que la consolidación del Liderazgo Presidencial de Kirchner fue posible a partir de la conquista de Recursos de Poder, tales como mayoría parlamentaria, apoyo ciudadano, alineamiento de movimientos sociales. Para demostrar esto, realizaremos un recorrido histórico, articulando las medidas de Kirchner con la paulatina consolidación de su liderazgo en el marco de una Democracia Presidencialista de Baja Institucionalización.

Palabras clave: Liderazgo Presidencial; Néstor Kirchner; Recursos de Poder; Democracia Presidencialista de Baja Institucionalización.

Abstract

This article intends to conduct an analysis about presidential leadership of Néstor Kirchner, who was the president of Argentina between May of 2003 and December of 2007. The objective is to conceptualize the way in which Kirchner could go through a weak institutional position, reflected by his inauguration of presidency whose votes were only 22% of the active politic population and little support from the politic system in general, towards stability and institutional strength. It can be established that by the acquisition of Resources of Power such as the parliamentary majority, citizen support, alignment of social movements, Kirchner's presidential leadership was consolidated. To demonstrate this, we will go over Kirchner's measures by a linear way proving the gradual strengthening of his leadership within a low-institutionalization democratic presidential system.

Keywords: presidential leadership; Néstor Kirchner; resources of power; low-institutionalization democracy.

* <https://orcid.org/0009-0005-9068-8260>. Correo electrónico de contacto: jcdacebey@gmail.com

I. Introducción

En el siguiente artículo nos proponemos abordar el liderazgo presidencial de Néstor Kirchner, quien llegó a la Presidencia de la República Argentina el 25 de mayo de 2003 y completó su mandato el 10 de diciembre de 2007. Nuestro objetivo es indagar y conceptualizar la forma en la que Kirchner pasó de una marcada debilidad al momento de asumir —ya que había obtenido el 22% de los votos y carecía del apoyo de todo el Partido Justicialista y de los movimientos sociales o sindicatos— a establecerse como un líder presidencial fuerte, con amplios poderes y apoyo de varios actores. Realizamos un recorrido por los cuatro años y medio de gobierno de Kirchner, indagando en las medidas relevantes que le permitieron consolidar su liderazgo y permanecer en el gobierno.

La presidencia de Kirchner se inserta dentro de una Democracia Presidencialista de Baja Institucionalización (DPBI), concepto clave para entender la realidad política sudamericana. Como expondremos más adelante, los rasgos de una DPBI pueden dar lugar tanto a la salida anticipada de un presidente como a su consolidación. En ese sentido, este trabajo constituye un estudio de caso, en los términos de Gerring (2004), por lo que abordaremos la presidencia de Kirchner como una unidad en todas sus dimensiones, ahondando en las particularidades de su presidencia. Para nuestra indagación, tomaremos conceptos centrales para abordar el desenvolvimiento de la presidencia de Kirchner como los de “liderazgo presidencial”, “Recursos de Poder” y “Posición Político-Institucional”.

La articulación de estos conceptos nos permitirá explorar la forma en la que Kirchner se vinculó con los distintos actores de la arena política, pues es a partir de esos vínculos que podrá consolidarse y permanecer en su cargo. Nuestra hipótesis es que Kirchner pudo cerrar una etapa de inestabilidad en la política argentina —marcada por la salida anticipada de quienes lo precedieron en el cargo— en la medida en que logró el alineamiento del partido mayoritario de la Argentina, el apoyo del Congreso, la conformación de una nueva Corte Suprema y la gestación de un extenso conjunto oficialista (conformada por el Partido Justicialista, gobernadores, sindicatos, movimientos sociales y organismos de derechos humanos) frente a una oposición dividida. Kirchner, además, contó con un elevado índice de aprobación, factor con el que compensó su bajo porcentaje de votos en la elección presidencial. Fue la conquista de recursos de poder lo que le permitió completar su mandato.

El artículo se estructura en tres partes. En la primera se explicita los conceptos fundamentales para abordar un liderazgo presidencial. La segunda articula esos conceptos con el desenvolvimiento de la presidencia de Kirchner, tomando ciertas medidas o hechos específicos de su gobierno para explorar cómo pasó de un liderazgo presidencial débil a uno dominante. Por último, esbozaremos algunas conclusiones.

II. Democracia Presidencialista de Baja Institucionalización y Liderazgo Presidencial

Comenzaremos explicitando la noción de Democracia Presidencialista de Baja Institucionalización (DPBI), acuñada por María Matilde Ollier. Para Ollier (2010) las democracias en Sudamérica, a excepción de Chile y Uruguay, presentan una serie de rasgos que la llevan a conceptualizarla como democracias de baja institucionalización, ya que las reglas escritas no son estables o no se aplican en su totalidad.

Las DPBI presentan tres dimensiones. 1) Son democracias en las que no hay sistemas de partidos entendidos en su sentido clásico como los que existen en Europa, sino que existen configuraciones partidarias. Este término se amolda a las características de los partidos de la región, ya que los partidos políticos carecen, en la mayoría de los países, de estructuración interna y de lealtades sólidas por parte de la sociedad (Cavarozzi y Casullo, 2002). La existencia de configuraciones partidarias deviene de que las relaciones entre los partidos no están enmarcadas por reglas claras, además de que los partidos son frágiles y a su interior existe una fuerte fragmentación, lo que deriva en que los partidos aparezcan y desaparezcan en un periodo corto de tiempo. 2) El poder no proviene únicamente de una estructura partidaria, sino que existen fuentes de poder extrapartidarias, tales como sindicalistas, gobernadores provinciales, empresarios, movimientos sociales, entre otros, actores que cuentan con cuotas importantes de poder y no se hallan dentro de una estructura partidaria. 3) Las DPBI se caracterizan por la existencia de una dinámica presidente/oposición en lugar de una dinámica oficialismo/oposición que se desenvuelve en democracias más institucionalizadas. La centralidad del presidente lleva a la oposición a antagonizar con él y no con su partido o con otros partidos aliados (Ollier, 2010; Serrafiero, 2007).

Según Levitsky y Murillo (2012), estos tres rasgos se corresponden con la presencia de un entorno débilmente institucionalizado, marcado por una elevada discrecionalidad. En ese marco de debilidad institucional pueden surgir liderazgos presidenciales delegativos,

caracterizados por la concentración de poder y por la subordinación de otras instituciones que son incapaces de controlar las decisiones tomadas por el presidente. Se trata de un rasgo propio de las llamadas “democracias delegativas” (O’Donnell, 1994). Un líder presidencial podrá aprovechar el marco de debilidad institucional y los rasgos de las DPBI en la medida que la estructura partidaria que lo respalda sea la más fuerte del país, que cuente con la subordinación de muchos actores extrapartidarios que poseen cuotas de poder, y que la oposición se encuentre fragmentada (Ollier, 2010). Sin embargo, existen otras situaciones en las que los rasgos de la DPBI conducirán a la existencia de liderazgos débiles, que deberán hacer frente a situaciones de inestabilidad que podrán dar lugar a una salida anticipada de la presidencia.

En ese contexto que hemos señalado, teniendo en cuenta que el presidente desempeña un rol central en el sistema, cobra importancia el concepto de liderazgo político. El líder es entendido como un individuo investido de poder decisonal mientras que el liderazgo se entiende como la acción realizada por ese individuo. De esta manera, el líder es un actor, y el liderazgo es “una relación que se activa para solucionar un determinado problema, o para poner en marcha un determinado proceso decisonal” (Fabbrini, 2008, p. 24). Esta distinción es importante, ya que un líder ejerce el liderazgo en un tiempo histórico y contexto institucional específico, y éstos pueden ir variando. La definición de liderazgo político puede ajustarse al contexto presidencial, y es así que Ollier define al liderazgo presidencial (LP) como “la actividad que entraña la forma de gobernar del presidente, la cual implica los vínculos que el jefe de Estado entabla con los partidos, con los otros poderes del Estado y con la sociedad entendida de modo amplio” (2010, p. 7).

Un presidente ejerce su liderazgo estableciendo vínculos con distintos actores y mediante el uso de Recursos de Poder. Para abordar esta cuestión, cuya comprensión es uno de los puntos centrales a la hora de abordar el desenvolvimiento de un LP, es preciso partir del concepto de posición político-institucional (PPI) de un presidente, que remite a “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, los recursos con los que cuenta para gobernar” (Ollier, 2014, p. 11). El concepto de PPI permite abordar el poder real de un presidente y determinar si es fuerte o débil dependiendo de las relaciones que mantenga con otros actores y los recursos con los que cuenta.

El análisis de los recursos de los que se vale un liderazgo deviene fundamental para comprender si esos liderazgos logran generar (o no) transformaciones políticas, económicas, sociales e institucionales, y también revalidar sus mandatos. Para este trabajo tomaremos el marco de análisis propuesto por Fraschini y Tereschuk (2015) y Fraschini (2021), quienes establecen seis tipos de Recursos de Poder (RP), los cuales engloban las distintas dimensiones del poder en la arena política regional. Estos autores sostienen que para comprender un mandato presidencial es necesario partir de la idea de que cada liderazgo presidencial pone en juego ciertos recursos, puede generar nuevos recursos y también puede perderlos durante el desenvolvimiento de su mandato (Fraschini, 2021).

La PPI puede analizarse a partir de la abundancia o escasez de RP que un presidente posee y cuantos posee la oposición. Puntualizando en los RP, comencemos por hablar de los RP institucionales. Éstos refieren al control que el presidente ejerce sobre los distintos componentes del sistema político. Dentro de esos componentes se puede mencionar: al Parlamento, los gobernadores y los intendentes; el Poder Judicial; las Fuerzas Armadas; el partido político. A estos elementos propuestos por añadimos el papel del presidente dentro de una coalición. En el caso de que un presidente llegue al gobierno mediante una coalición de partidos, debe considerarse si es el líder de la coalición y si ha sido uno de los actores fundadores de la misma (Carrizo y Galván, 2006).

Cada uno de estos elementos que componen los RP institucionales juega un papel importante en el sostenimiento o caída de un presidente. Comenzando con el Congreso, la situación de gobierno dividido, la cual es entendida como “aquella situación en la que el presidente no cuenta con mayoría propia en el Congreso, ya sea en una o en ambas cámaras” (Mustapic, 2005, p. 265), es entendida por la literatura especializada como un factor de inestabilidad presidencial (Bonvecchi y Zelaznik, 2006; Calvo, 2013; Carrizo y Galván, 2006). cuando un presidente no cuenta con mayoría, se genera una situación de bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que imposibilita al presidente de concretar sus planes de gobierno. Respecto al Poder Judicial, señalamos que los tribunales del poder judicial pueden trabar ciertas medidas impulsadas por el presidente en tanto ejercen control de constitucionalidad. Por esa razón, un presidente tenderá a tomar medidas que eviten que el Poder Judicial pueda bloquear sus políticas, porque una situación de bloqueo puede derivar en inestabilidad.

Los gobernadores provinciales desempeñan un importante papel en el sistema político, sobre todo en Argentina al ser un país federal. La literatura coincide en señalar que los gobernadores son actores de poder con influencia a nivel nacional. En un entorno débilmente institucionalizado, surge un espacio informal de organización política. En dicho espacio, los gobernadores desempeñan un papel clave, ya que controlan aparatos políticos que les permiten imponerse frente a sus rivales internos y frente a otros partidos. Además de contar con los recursos para obtener votos, generalmente controlan a diputados y senadores procedentes de sus provincias. Para un presidente, contar con el apoyo de la mayor cantidad de gobernadores resulta esencial, porque le garantizan favores electorales, apoyo legislativo y el respaldo del aparato político provincial (Caruncho, 2014; Gervasoni, 2011 y 2012).

El último elemento por considerar es el partido y coalición de partidos que respalda a un presidente. El contar con un partido unificado le garantiza a un presidente contar con aparatos políticos capaces de obtener votos o promover movilizaciones (Caruncho, 2014). Asimismo, le garantiza el acompañamiento del partido en sus propuestas políticas. En cambio, un presidente verá fuertemente afectada su estabilidad si el partido que lo sustenta está dividido. De hecho, se afirma que la situación de partido dividido genera mayores dificultades para un presidente que la situación de gobierno dividido (Carrizo y Galván, 2006; Mustapic, 2005). La existencia de facciones puede dar lugar a la formación de fuerzas políticas que se enfrenten al presidente y también derivan en una falta de apoyo a las propuestas presidenciales. Por último, debe contemplarse la coalición de partidos que sustenta a cada liderazgo presidencial. Lo primero que debe analizarse es el tipo de coalición. Sartori (1994) sostiene que un liderazgo contará con mayor autonomía si es el líder de un partido central acompañado por partidos menores en una coalición asimétrica. En cambio, una coalición simétrica, formada por partidos con similar dimensión y peso político dentro del sistema (Serrafero, 2006), puede convertirse en un factor desestabilizante (Carrizo y Galván, 2006). Esto se debe a que el abandono de uno de los socios de la coalición puede dejar en una situación de debilidad al presidente.

Luego están los RP sociales, los cuales abarcan el control e influencia del primer mandatario sobre actores sociales. Entre estos actores pueden mencionarse: empresarios, sindicatos, movimientos sociales, movimientos indígenas. El hecho de que un presidente ejerza influencia o controle estos actores sociales puede resultar clave para sostenerse en su

cargo e implementar determinado tipo de medidas. Contar con el apoyo de sindicatos o movimientos sociales le garantiza al presidente ser respaldado en situaciones adversas o evitar que se gesten movilizaciones callejeras en su contra. Según el estudio de Pérez-Liñán (2009) la protesta callejera es un factor desestabilizante para un presidente.

Un tercer tipo de RP son los financieros, que están compuestos por aquellos recursos que el presidente controla y que provienen de beneficios económicos. Estos beneficios pueden proceder de distintas organizaciones, empresas del Estado, ayuda exterior, otras formas de financiamiento generadas por el propio líder o preexistentes a su llegada al poder y que le permiten financiar sus planes de gobierno (Fraschini y Tereschuk, 2015). Entendemos que, en la medida que un presidente pueda llevar adelante sus programas de gobierno y asegurar estabilidad financiera y crecimiento económico, tendrá más posibilidades de consolidarse en el cargo. En cambio, un presidente que carezca de recursos financieros, esto es, que no pueda acceder a crédito exterior, que no cuente con recursos procedentes de ingresos fiscales, etc., se verá en serias dificultades para llevar adelante sus planes de gobierno y negociar con actores del sistema político.

Por otro lado, se encuentran los RP de estrategia política, éstos refieren a la construcción que realiza el presidente de su liderazgo político a partir del estilo con que ejercen el poder y como son percibidos por la población. Los RP de estrategia política se miden a partir de la habilidad y destreza del líder para crear nuevos escenarios institucionales, la capacidad de imaginar herramientas para resolver problemas de gobierno, la creación de RP para fortalecer su propio liderazgo, aquellas maniobras que le permiten mantenerse en el gobierno, la capacidad del líder para generar canales de comunicación con la ciudadanía y que eviten que sea debilitado por las críticas (Fraschini, 2021). Durante su mandato, un presidente deberá hacer frente a situaciones problemáticas, y, en esas circunstancias, deberá optar por alguna medida que le permita salir de esas situaciones. Asimismo, los RP de estrategia política abarcan aquellas reformas institucionales que un liderazgo presidencial impulsa con el objetivo de fortalecerse. Estos RP también abarcan los estilos con los que un liderazgo presidencial ejerce el poder y la conducta que encara para relacionarse con otros actores del sistema. Existen distintos tipos ideales de estilo de liderazgo. Algunos de estos estilos están ligados con la manera en la que un presidente se vincula con otras instituciones (por ej., el

Congreso). Un presidente podrá tener un estilo de liderazgo decisionista, negociador, de confrontación, entre otros. (Mustapic, 2005; Pérez-Liñán, 2009)

Un quinto RP son los de apoyo popular. Éste se ve plasmado en: el respaldo electoral que reciba el presidente durante los comicios realizados en el lapso de su mandato; la movilización política de las bases del presidente, que puede darse a partir de la convocatoria del primer mandatario; la popularidad presidencial medida en los estudios de opinión realizados durante el mandato del presidente (Fraschini y Tereschuk, 2015; Fraschini, 2021). El apoyo ciudadano, en cualquiera de estas tres vertientes, resulta de suma importancia para un presidente. Algunas perspectivas sostienen que, en un contexto de crisis de los partidos, los presidentes tienden a entablar lazos directos con la ciudadanía, siendo ese un importante sustento de su gobierno (Cheresky, 2008). Asimismo, el descenso de la popularidad del presidente termina siendo un importante factor de desestabilización en la medida que el partido del presidente tenderá a alejarse de éste (Pérez-Liñán, 2009).

Y, por último, se encuentran los RP internacionales. El presidente podrá generar o incrementar las relaciones internacionales que le permitan mejorar su PPI; incorporar al país a estructuras supranacionales que aumenten sus RP; lograr el apoyo de alguna potencia o de organismos multilaterales que tengan incidencia en la política del país; establecer vínculos con organizaciones supranacionales que le reporten apoyo dentro del país (Fraschini, 2021). El hecho de que un presidente cuente con el respaldo de alguna potencia o que haya insertado al país dentro de un organismo supranacional puede brindarle un punto de apoyo en un contexto de crisis y así evitar una salida anticipada. Además, el entablar relaciones con ciertos países puede dar lugar, también, al ingreso de divisas e inversiones, lo cual puede generar estabilidad económica, y esto contribuye a que un presidente se mantenga en su cargo (Pérez-Liñán, 2009).

III. El Liderazgo Presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)

A-De presidente débil a dominante: análisis de los Recursos de Poder

1. Contexto de asunción

Néstor Kirchner asumió la presidencia argentina con una PPI muy débil. Prácticamente no contaba con Recursos de Poder, ni siquiera con una legitimidad electoral. En los comicios del 27 de abril de 2003, quedó en segundo lugar con el 22,25% de los votos, detrás de Carlos

Menem, quien había obtenido el 24,45%. Cabe señalar que el entonces presidente Eduardo Duhalde buscando un candidato que pudiera enfrentar a Menem, decidió darle su apoyo a Kirchner, quien era gobernador de Santa Cruz. Con el respaldo del aparato justicialista bonaerense y habiendo generado cierta expectativa en la ciudadanía por el hecho de ser un dirigente con un elevado grado de desconocimiento a nivel nacional, Kirchner logró quedar en segundo lugar en una contienda electoral marcada por la fragmentación partidaria y la disputa electoral abierta del Partido Justicialista (Lucca, 2014). La segunda vuelta electoral no se realizó, ya que Carlos Menem renunció a participar (Borón, 2004; Cheresky, 2004).

Fuera del plano electoral, Kirchner tampoco contaba con vínculos con otros actores claves del sistema político. Desde lo institucional, no contaba con mayoría en el Congreso, principalmente porque el Partido Justicialista estaba fraccionado en tres bloques en la Cámara Baja: el bloque Partido Justicialista respondía a Duhalde y contaba con 95 legisladores, el bloque Frente Federal Justicialista Azul y Blanco respondía a Menem y contaba con 19 diputados; y, el bloque Frente Movimiento Popular respondía a Adolfo Rodríguez Saa y contaba con 8 diputados (Bonvecchi y Zelaznik, 2006). Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estaba compuesta, en su mayoría, por jueces afines al menemismo, lo cual podía significar un bloqueo para las políticas que Kirchner implementara (Gargarella, 2012; Ollier, 2010). Asimismo, el partido de gobierno se hallaba fuertemente fraccionado y no estaba alineado tras la figura del presidente. En definitiva, el único sustento institucional era el aparato justicialista bonaerense, pero éste no respondía a su figura sino a Duhalde (Lucca, 2014).

En cuanto al RP social, los sindicatos habían apoyado a otros candidatos y los movimientos sociales mantenían relaciones tensas con la mayoría de la clase política (Diez, 2016; Lucca, 2014; Retamoso y Di Bastiano, 2017). Desde lo financiero, si bien el país había empezado a mostrar síntomas de recuperación, aún se hallaba en default y no tenía forma de obtener crédito internacional. El único RP financiero eran las retenciones que se habían establecido en 2002 durante la presidencia de Duhalde (Kulfas, 2016). En cuanto al RP de estrategia política, puede destacarse que la normativa de emergencia sancionada en 2002 por el Congreso de la Nación le daba ciertas herramientas para maniobrar y llevar a cabo sus políticas. Y finalmente, en cuanto al RP comunicacional, Kirchner no contaba con medios de

comunicación que lo apoyasen. De hecho, algunos medios auguraban una caída del gobierno por su debilidad y falta de legitimidad (Galasso, 2016).

2. Saliendo de la debilidad

En ese marco, Kirchner optó por ganar el apoyo ciudadano, como medio para conquistar los demás recursos, pues, como señala Ollier (2014), el peronismo se caracteriza por apoyar al líder que cuenta con una amplia legitimidad popular. La conquista del RP de apoyo ciudadano podía ser alcanzada en la medida que existía un grado de expectativa por parte de la ciudadanía hacia el nuevo gobierno. Para lograr este respaldo, sobre todo de la amplia mayoría que rechazaba las políticas neoliberales, Kirchner emprendió una serie de acciones. Primero, buscó recuperar un rol activo del Estado dentro de la economía. Segundo, emprendió un fuerte cuestionamiento a los hechos de la corrupción durante la etapa neoliberal (Borón, 2004). De esta manera, la ciudadanía lo percibió como un presidente guiado por cierta idea de justicia. A raíz de esto, logró construir una especie de “electorado poselector”, un apoyo ciudadano manifestado principalmente en los elevados índices de aprobación de su gestión, que le valió el alineamiento de diversos actores (Cheresky, 2004).

Para ganar el RP de apoyo ciudadano, Kirchner apuntó a diferenciarse de la dirigencia política. Para ello instaló temas en la agenda como los Derechos Humanos (Ohanian, 2018) y el desarrollo de un capitalismo soberano que no excluyera a ciertos sectores (Kulfas, 2016), a la vez que dispuso medidas concretas como el descabezamiento de las Fuerzas Armadas (al pasar a retiro a 27 generales), que le permitió mostrar fortaleza y subordinar a un actor del sistema (Battaglino, 2013). Esto, junto con la posterior derogación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, descolgar los cuadros de Videla y Bignone del Colegio Militar, promover la reapertura de causas por delitos de lesa humanidad y nombrar a Eduardo Luis Duhalde como secretario de Derechos Humanos, le brindó el apoyo de organismos defensores de Derechos Humanos como las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo e HIJOS, a cuyos miembros incorporó en su gestión (Ohanian, 2018).

El RP ciudadano, medido en términos de popularidad y aumento de su imagen positiva en un 70%, creció, además, con la mejora de la situación económica, por aumentos salariales promovidos desde el Estado y la reducción de la inflación y del desempleo (Cheresky, 2004; Galasso, 2016). Para comprender la reactivación económica es necesario abordar la conquista

del RP financiero, generado principalmente por la exportación de productos primarios. Kirchner se haría con este RP financiero a través de la ratificación y ampliación de las retenciones a las exportaciones. Con esa masa de recursos, el Estado pudo dinamizar la economía a partir de subsidios, realización de obras públicas, entre otras acciones. Kirchner también pudo diferenciarse de sus predecesores en el cargo en lo que refiere a la renegociación de la deuda mostrándose como un presidente que no estaba dispuesto a ceder frente a presiones externas (Borón, 2004; Cheresky, 2004; Kulfas, 2016).

El otro elemento que le permitió construir ese “electorado poselector” diferenciándose de sus predecesores fue el enfrentamiento con la Corte Suprema, organismo que se hallaba desprestigiado debido a diversos sucesos ocurridos durante la década de los noventa. El 5 de junio de 2003, Kirchner realizó su primera cadena nacional, en la que confrontó directamente con los miembros de la “mayoría automática”¹ de la CSJN e instó a la Cámara de Diputados a iniciar el proceso de juicio político contra el presidente de la Corte, Julio Nazareno. Este accionar le permitió conquistar a un actor institucional clave, removiendo a miembros contrarios a su proyecto político (Borón, 2004; Galasso, 2016; Gargarella, 2012; Lucca, 2014).

Por otro lado, en sus primeras semanas de gestión, Kirchner buscó construir una mayoría legislativa que le garantizara el acompañamiento del Congreso a su proyecto político. Como se señaló, la presencia de un gobierno dividido puede ser un factor de ingobernabilidad y, en algunos casos de inestabilidad presidencial. Por eso, Kirchner reunificó el bloque justicialista de la Cámara de Diputados (incorporando al Frente Federal Justicialista Azul y Blanco), que pasaría a contar con 114. A esto se añade el empleo de la noción de “transversalidad”: aprovechando la elevada fragmentación partidaria Kirchner pudo conformar coaliciones legislativas coyunturales durante sus primeros meses de gobierno. Con éstas, logró la aprobación de 28 de los 38 proyectos enviados al Congreso y de 16 de un total de 17 proyectos relevantes (Bonvecchi y Zelaznik, 2006). Asimismo, el ciclo electoral de renovación parcial del Congreso y de las gobernaciones en agosto y noviembre de 2003 arrojó un saldo positivo para Kirchner. No sólo por la reunificación del justicialismo (Bonvecchi y Zelaznik, 2006; Lucca, 2014) y cierto alineamiento del partido hacia su figura (Ollier, 2014) sino

¹ Estaba compuesta por los jueces Julio Nazareno, Eduardo Moliné O’Connor, Guillermo López, Adolfo Vázquez y Antonio Boggiano. Emitieron fallos cuestionados desde el punto de vista jurídico y respaldaron las reformas impulsadas por el presidente Menem.

porque obtuvo la mayoría en ambas cámaras del Congreso. En diputados, el Bloque PJ pasó a estar compuesto por 129 diputados y en el Senado, a contar con 41 bancas (Lucca, 2014). A esto debe añadirse que la principal fuerza de oposición, la UCR, sólo tenía 45 diputados y 16 senadores (Bonvecchi y Zelaznik, 2006; Lucca, 2014).

Con construcción de estas mayorías, Kirchner logró remover a los cinco jueces de la “mayoría automática”: dos fueron vía juicio político y tres renunciaron. Kirchner obtuvo el aval del Senado para la designación de cuatro nuevos jueces, Carmen Argibay, Elena Highton de Nolasco, Ricardo Lorenzetti y Eugenio Zaffaroni (Gargarella, 2012), lo que le brindó un nuevo RP institucional.

En su primer año de gobierno, Kirchner fue solidificando su PPI. Así, consolidó su LP y se alejó de los pronósticos que anunciaban una caída presidencial. Además, el apoyo ciudadano también trajo aparejado el acompañamiento de los gobernadores peronistas (Caruncho, 2014; Gervasoni, 2012). Generalmente, los gobernadores del PJ tienden a acompañar a un presidente en la medida que éste cuente con aprobación ciudadana, como era el caso de Kirchner (Caruncho, 2014). El peronismo, tras el periodo electoral de 2003, obtuvo 16 gobernaciones. A este respaldo deben añadirse los vínculos que el presidente Kirchner entabló con jefes de Ejecutivos provinciales no peronistas, como Aníbal Ibarra, líder de una fuerza de centro-izquierda y jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Julio Cobos, gobernador radical de Mendoza (Lucca, 2014). De esta manera, Kirchner logró la conquista de la mayor parte de los actores institucionales del sistema en base a una extensa coalición política que tuvo como base a la mayoría del Partido Justicialista y otros actores sumados al oficialismo bajo la estrategia política de la “transversalidad”. El único punto endeble radicaba en que el expresidente Duhalde aún conservaba influencia dentro del PJ y en la Cámara Baja.

Para terminar de consolidar su PPI y reconstituir la autoridad presidencial (Cheresky, 2004) Kirchner se abocó a entablar lazos con dos importantes actores sociales: el sindicalismo y los movimientos sociales. El objetivo principal era conformar una coalición social que diera sustento al gobierno (Zelaznik, 2012), y lograr un proceso de desmovilización en tanto las protestas callejeras habían sido uno de los factores desestabilizantes de los presidentes argentinos (Escudé, 2007; Mustapic, 2005). Para lograr el alineamiento del sindicalismo, Kirchner entabló vínculos con la Central de Trabajadores Argentinos y con la CGT disidente de

Hugo Moyano. El entonces presidente promovió la candidatura de Moyano como nuevo secretario general para reunificar la CGT. Cabe señalar que, para el año 2003, la CGT se hallaba dividida: el sector “oficial” era conducido por Rodolfo Daer y nucleaba a sindicatos afines al menemismo; el sector disidente aglutinaba a sindicatos que habían conformado el Movimiento de Trabajadores Argentinos, una rama del sindicalismo opositora a Menem. Para mediados de 2004, la CGT se había reunificado bajo la conducción de Moyano. Así, Kirchner obtuvo el alineamiento de la mayor entidad sindical, la cual pasó a ser conducida por el líder de un sindicato clave en el nuevo modelo productivo, esto es, el sindicato de camioneros (Diez, 2016; Etchemendy y Collier, 2007). De esta manera, no sólo logró reestablecer los vínculos tradicionales de un presidente peronista con el sindicalismo, sino también contar con un importante aliado para la puja salarial (Diez, 2016).

Respecto a los movimientos sociales, Kirchner emprendió una tarea de cooptación para sumar a estos actores al espacio de adhesión al presidente, hecho que le daría gobernabilidad al ensanchar sus filas de apoyo y reducir los focos de protesta callejera (Escudé, 2007). El proceso de incorporación de movimientos sociales al espacio oficialista se dio mediante dos estrategias. Por un lado, el nombramiento de los principales dirigentes de los movimientos piqueteros en cargos nacionales o provinciales. Tales fueron los casos de Jorge Ceballos (dirigente de Barrios de Pie y fundador de Libres del Sur), Luis D’Elía (líder de la Federación Tierra y Vivienda) y Emilio Pérsico (líder del Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita). Asimismo, se incorporaría a miembros de estos movimientos en áreas estatales como el Ministerio de Desarrollo Social. Por otro lado, el gobierno negoció con estos sectores una serie de programas sociales, construcción de viviendas populares e impulso a las cooperativas formadas por miembros de estas organizaciones (Escudé, 2007; Retamozo y Di Bastiano, 2017). Con el respaldo de estas organizaciones y del sindicalismo, el presidente Kirchner adquirió un RP clave al conformar una coalición social que acompañara sus políticas y se movilizara para apoyarlo.

En lo que refiere al RP internacional, Kirchner priorizó fortalecer los vínculos con los países sudamericanos, dándole un mayor impulso al MERCOSUR y estrechando lazos con Brasil y Venezuela. Se trató de una estrategia de corte autonomista, que dejaba atrás el paradigma de las “relaciones carnales” que priorizaba el alineamiento con Estados Unidos (Simonoff, 2009). Kirchner se centró en estrechar los lazos tanto comerciales como políticos

con los países de la región. Por otro lado, también se abocó a ampliar las relaciones comerciales del país. Un elemento valioso fue la devaluación de la moneda a inicios de 2002, lo que le brindó condiciones favorables en el intercambio comercial. Uno de los principales socios comerciales de Argentina fue China, que constituyó una de las principales fuentes de ingreso de divisas para la Argentina, sobre todo por la compra de productos agrícolas (Thwaites Rey y Ouviaña, 2018).

Como vemos, entre 2003 y 2004, Néstor Kirchner logró adquirir una importante cantidad de recursos de poder, cerrando así la inestabilidad presidencial que caracterizó al país en el periodo 2001-2002. Durante sus primeros dos años de gobierno, Kirchner adquirió recursos claves para la consolidación de su gobierno, alejándose de los pronósticos que avizoraban su caída prematura.

3. 2005: triunfo electoral y liderazgo presidencial dominante

La estructura de recursos de poder adquirida entre 2003 y 2004 se mantuvo intacta hasta inicios de 2005. En los primeros meses de ese año, se desató una confrontación entre Kirchner y su predecesor, Duhalde, por el armado de las listas. El enfrentamiento tuvo dos consecuencias: por un lado, la pérdida de la mayoría absoluta con la que contaba el presidente en la Cámara de Diputados, ya que legisladores que respondían a Duhalde se alejaron del bloque oficialista, por el otro, las elecciones de 2005 supondrían una disputa por el liderazgo del justicialismo (Bonvecchi y Zelaznik, 2006; Calvo, 2005).

Con dificultades para impulsar proyectos en el Congreso, Kirchner optó por apoyarse en un elemento ya presente en sus primeros dos años de gobierno: los Decretos de Necesidad y Urgencia y decretos delegados. Esta práctica había sido utilizada para disponer aumentos salariales al inicio de su gestión y otras medidas de índole económica y social (De Riz, 2008). Una de las dimensiones de los RP de estrategia política remite a las herramientas que el presidente utilice para hacer frente a situaciones problemáticas de gobierno y salir de éstas. Además, deben añadirse la Ley de Emergencia Económica 25.561 y otras normativas de emergencia que delegaban facultades al presidente ratificadas en el último trimestre de 2004 (Bonvecchi y Zelaznik, 2006; Ollier, 2014). Con esto, Kirchner se hallaba en un escenario institucional favorable para encarar el proceso electoral de 2005.

Las elecciones del 23 de octubre de 2005 marcaron la consolidación definitiva del LP de Kirchner. Este triunfo le devolvió el control sobre el Congreso y el alineamiento de todo el justicialismo. La lista Frente para la Victoria (FPV) fue la más votada en todo el país, obteniendo el 39,84% de los votos en las listas de diputados y el 47,7% en las listas de senadores, superando ampliamente a la segunda fuerza política más votada, la UCR, que obtuvo el 11,8% de los sufragios en las listas de la Cámara Baja y el 8,13% en listas del Senado. Con estos resultados, el frente electoral del presidente se quedó con 64 de las 127 bancas en juego de diputados y 16 de las 24 bancas en juego de senadores (Calvo, 2005).

Tras el triunfo electoral, Kirchner se erigió como líder de su partido y como un presidente dominante respaldado por gobernadores e intendentes (tanto justicialistas como algunos de otras fuerzas políticas). Frente a su figura se hallaba una oposición fragmentada, incapaz de conformar una alianza que se presentase como alternativa y pudiera significar un cuestionamiento a su LP. Con todos los recursos adquiridos y con una oposición fragmentada, Kirchner concluyó su mandato el 10 de diciembre de 2007 sin haber sufrido ninguna situación de inestabilidad. Aunque no se presentó a la reelección designó a su esposa, Cristina Fernández, candidata a presidenta. Ésta triunfaría en las elecciones de octubre de 2007.

IV. Conclusiones

En este trabajo hemos expuesto las principales dimensiones sobre el LP de Néstor Kirchner. A partir de ese análisis de sus cuatro años y medio como presidente pueden extraerse ciertas conclusiones. En primer lugar, puede afirmarse que su gestión significó un cierre del periodo de inestabilidad política que el país atravesó a inicios del siglo XXI. A pesar de que comenzó siendo un presidente débil, pudo emplear acciones estratégicas que le permitieron ir construyendo un poder considerable, erigiéndose, así como un presidente fuerte.

En segundo lugar, podemos señalar que nuestra hipótesis fue corroborada. En la medida que Kirchner conquistó una serie de recursos institucionales (alineamiento de su partido, mayoría parlamentaria, renovación de la Corte Suprema, adhesión de gobernadores) y construyó un amplio conjunto oficialista, contando con el respaldo de importantes actores sociales, el presidente pudo salir de la débil posición en la que asumió. La salida de esa situación de debilidad fue posible gracias a la construcción de un electorado poselectoral, es decir, un elevado porcentaje de aprobación de la gestión presidencial que le permitió

compensar su escaso porcentaje de votos en las elecciones presidenciales de 2003. De esta manera, en sus primeros dos años de gobierno, el presidente Kirchner comenzó a fortalecer su LP y a conformar una base de sustento propia. Además, es importante resaltar que la existencia de una oposición fragmentada, incapaz de coordinarse y conformar una alternativa de gobierno fue muy beneficiosa para Kirchner, porque le otorgó un amplio margen de maniobra y negociación con distintos sectores.

En tercer lugar, afirmamos que Kirchner terminó de consolidar su LP tras el triunfo electoral de 2005. No sólo logró que su fuerza electoral triunfara en la mayoría de los distritos y se quedara con la mayoría de las bancas en juego, Kirchner también derrotó al único dirigente dentro del justicialismo que cuestiona su liderazgo partidario. Al derrotar a Duhalde, Néstor Kirchner terminó de solidificar su liderazgo al contar con un considerable respaldo institucional, amplios poderes, recursos financieros y una coalición social que lo sustentaba. Kirchner concluyó su mandato el 10 de diciembre de 2007, sin haber sufrido situaciones de inestabilidad y habiendo designado como su candidata a presidente a su esposa, Cristina Fernández, quien triunfó en las elecciones y lo sucedió en el cargo.

Referencias bibliográficas

- Battaglino, Jorge (2013). La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político. *Revista SAAP*, 7 (2). 265-273.
- Bonvecchi, Alejandro y Zelaznik, Javier (2006). La construcción de la Mayoría Legislativa Kirchnerista. *Fundación Pent, Serie Aportes*, (16).
- Borón, Atilio (2004). Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner. *Revista SAAP*, 2 (1). 187-205.
- Calvo, Ernesto (2005). Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto. *Revista de Ciencia Política (Santiago de Chile)*, 25 (2), 153-160.
- Calvo, Ernesto (2013). El Congreso de la democracia: mayorías y consensos. *Revista SAAP*, 7 (2), 413-421.
- Carrizo, Carla y Galván, Cecilia (2006). Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006). *Revista Colección*, (17), 35-113.
- Caruncho, Lucía (2014). De la maquinaria partidaria a la industria electoral. Continuidades e incentivos institucionales en la Argentina: del radicalismo al kirchnerismo. *Revista SAAP*, 8 (2), 491-519.
- Cavarozzi, Marcelo y Casullo, María Esperanza (2002). Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis? En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina. (comps.) *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp. 9-32). Rosario: Homo Sapiens.
- Cheresky, Isidoro (2004). Argentina: cambio de rumbo y recomposición política. Néstor Kirchner cumple un año de gobierno. *Revista Nueva Sociedad*, (193), 4-16.
- Cheresky, Isidoro (2008). *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: Manantial.
- De Riz, Liliana (2008). Argentina, una vez más en la encrucijada. *Temas y debates*, (16), 9-27.
- Diez, Clarisa (2016). *Néstor Kirchner y la CGT de Moyano*. [Tesis de grado, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Rosario]. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/items/b0b184ec-3148-4526-8d92-a474b1fe40cd>
- Escudé, Carlos (2007). Kirchner y la cooptación de piqueteros, 2003-2007. *Documentos de trabajo de la Universidad del CEMA*, (359), 1-22.
- Etchemendy, Sebastián y Collier, Ruth (2007). Down but not out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007). *Politics & Society*, 35(3), 363-401.
- Etchemendy, Sebastián (2012). El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011). En A. Malamud y M. De Luca. (comps.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Fabbrini, Sergio (2008). *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Buenos Aires: FCE.

- Fraschini, Mariano y Tereschuk, Nicolás (2015). *El príncipe democrático sudamericano. Liderazgos presidenciales en el siglo XXI en la región*. Córdoba: Eduvim.
- Fraschini, Mariano (2021). Liderazgos Presidenciales en Sudamérica. Estado de la cuestión. En Fraschini Mariano y García Santiago (coords.) *Liderazgos en su laberinto. Cómo ejercen el poder los presidentes sudamericanos en el siglo XXI* (pp. 21-54). Buenos Aires: Prometeo.
- Galasso, Norberto (2016). *Kirchnerismo 2003-2015: el proyecto que transformó la Argentina*. Argentina: Colihue.
- Gargarella, Roberto (2012). Notas sobre kirchnerismo y justicia. En A. Malamud y M. De Luca. (comps.) *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 63-70). Buenos Aires: EUDEBA.
- Gerring, John (2004). What is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Gervasoni, Carlos (2011). Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy en español*, 3.
- Gervasoni, Carlos (2012). La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo. En A. Malamud y M. De Luca. (comps.) *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 115-127). Buenos Aires: EUDEBA.
- Kulfas, Matías (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Fortalecimiento institucional*, 3 (5), 17-44.
- Lucca, Juan Bautista (2014). Conflictos y realineamientos de los actores sociales y políticos durante el gobierno de Néstor Kirchner. *Revista Sudamérica*, (3), 27-29.
- Mustapic, Ana María (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Revista Desarrollo Económico*, 45(178), 263-280.
- O'Donnell, Guillermo (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, (5), 55-69.
- Ohanian, Bárbara (2018). *Condiciones de posibilidad y efectos de poder de la articulación entre memoria y derechos humanos en la presidencia de Néstor Kirchner*. [Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires]. Disponible en: <http://repositorio.sociales.uba.ar/collections/show/3>
- Ollier, María Matilde (2010). El liderazgo presidencial: Síntoma de un patrón sudamericano (el caso argentino 2003-2007). Trabajo presentado en el *XXIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association*. Canadá.
- Ollier, María Matilde (2014). Presidencias dominantes y oposición fragmentada: una construcción política Néstor y Cristina Kirchner (2003-2011). *Documentos de trabajo de la Escuela de Política de Gobierno*. Universidad Nacional de San Martín.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Retamozo, Martín. y Di Bastiano, Rocío (2017). Los movimientos sociales en Argentina. Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). *Cuadernos del CENDES*, (95), 117-153.

- Sartori, Giovanni (1994). Presidencialismo. En G. Sartori. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serrafero, Mario (2006). Coaliciones de gobierno: entre la ingeniería institucional y la civilización política. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. 3.
- Serrafero, Mario (2007). Semipresidencialismo En la Argentina: a dos décadas de la propuesta. En *Puertas a la política*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial-UADE.
- Simonoff, Alejandro (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *Revista CONfines*, 5, 71-86.
- Thwaites Rey, Mabel y Ouviaña, Hernán (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura. En H. Ouviaña y M. Thwaites Rey. (comps.) *Estados en disputa* (pp.17-61). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo.
- Zelaznik, Javier (2012). Las coaliciones kirchneristas. En A. Malamud y M. De Luca (comps.) *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 95-104). Buenos Aires: EUDEBA.