
**“II Jornadas de Investigación en Política y Gobierno”,
Universidad Nacional de San Martín, 16 y 17 de abril de 2015.**

**“La construcción de liderazgo en el marco de la transición democrática.
El caso de Raúl Alfonsín (1983-1989)”**

Nombre y apellido: Andrés Alberto Masi
Correo electrónico: masiandres@yahoo.com.ar
Institución: Universidad Católica de Cuyo

Resumen

Esta investigación aborda el Liderazgo Presidencial (LP) de Alfonsín en el contexto de la transición democrática argentina. Las particularidades de dicho liderazgo han sido insuficientemente trabajadas, no obstante su impacto en la transición y las fases siguientes del desarrollo democrático. Los esfuerzos se han concentrado en torno a las problemáticas políticas y económico-sociales atravesadas por Alfonsín durante su gestión gubernamental y su relación con los actores partidarios y corporativos, pero no han aportado marcos explicativos suficientes que exploren los recursos del jefe radical para la construcción y consolidación de su liderazgo. Este trabajo analiza los recursos presidenciales, la incidencia del factor externo y los recursos de la oposición político-corporativa. Esta perspectiva permite un abordaje innovador del LP de Alfonsín: su marco político-institucional, sus habilidades políticas y sus recursos para el ejercicio de la función pública.

Palabras clave: Liderazgo presidencial de Alfonsín, recursos objetivos y subjetivos, factor externo a la dinámica política, dinámica presidente/oposición.

Abstract

This paper approaches Alfonsín's presidential leadership in the context of the democratic Argentine transition. The particularities of this leadership have been insufficiently explained, in spite of its impact on the transition and the following phases of the democratic development. The investigation efforts have focused on political and socioeconomical problems crossed by Alfonsín during his governmental period and his relationship with political parties and corporative actors, but they don't contribute to give enough explicative frames which explore his resources for the construction and consolidation of his leadership. This investigation approaches the availability of Alfonsin's resources, the incidence of the external factor and the mobilization of the opposition resources. The perspective allows an innovative boarding of Alfonsín's presidential leadership: the institutional frame, his political skills and the subjective and objective resources for the exercise of the public function.

Keywords: Alfonsín's Presidential Leadership (PL), objective and subjective resources, external factor, dynamic president/opposition

**“La construcción de liderazgo en el marco de la transición democrática.
El caso de Raúl Alfonsín (1983-1989)”**

Andrés Alberto Masi

Esta ponencia explora el liderazgo presidencial (LP) de Alfonsín en el marco de la transición democrática argentina. Las particularidades de dicho liderazgo han sido insuficientemente trabajadas, no obstante su impacto en la transición y las instancias siguientes del desarrollo democrático. Los esfuerzos investigativos se han focalizado en torno a las problemáticas políticas y económico-sociales atravesadas por Alfonsín en el transcurso de su gestión gubernamental y su relación con los actores partidarios y corporativos, pero no han aportado marcos explicativos suficientes que exploren los recursos para la construcción y consolidación de su liderazgo. Este trabajo aborda los recursos presidenciales, la incidencia de la economía sobre su liderazgo y los recursos de la oposición político-corporativa, perspectiva que permite un abordaje innovador del liderazgo presidencial de Alfonsín: el marco institucional, sus habilidades políticas y sus recursos para el ejercicio de la función pública.

Esta investigación pretende corroborar que la construcción y consolidación del LP de Alfonsín se encontraron asociadas a un recurso clave: el apoyo de la ciudadanía, que permitió a su liderazgo contrarrestar los recursos de la oposición político-corporativa, especialmente entre 1983 y 1987. La arremetida y la actitud no cooperativa de tal oposición y una dimensión económica adversa debilitaron su LP, motorizaron el agotamiento de ese capital político (apoyo ciudadano) y devinieron clave en su salida anticipada del poder.

En igual dirección, la investigación sobre el LP de Alfonsín no deja de estar inserta en los debates sobre presidencialismo. La ponencia sostiene que los poderes formales presidenciales enunciados en la Constitución resultaron insuficientes para la construcción y consolidación de su LP, a diferencia de los informales (recursos) que cobraron fuerza para el ejercicio de la presidencia.

1. Perspectiva de análisis

Esta investigación aborda las singularidades del LP de Alfonsín sobre el marco teórico diseñado por Ollier (2008: 75-78), quien inicia su construcción teórica recuperando la noción de Fabbrini (1999: 10-15) al distinguir al líder del gobierno de liderazgo. Si el primero es concebido como el “individuo particular investido por un poder decisonal”, con el segundo se

pretende interpretar a “la naturaleza de la acción decisional efectuada por aquel individuo”. Por lo tanto, si un líder es un actor, “el liderazgo es una relación que se activa para resolver determinado problema o para promover un resultado decisional deseado y que se desarrolla en un contexto y en un tiempo”.¹

Ollier adecua tal noción al caso en que sea ejercido por un titular del Ejecutivo. Define al 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”.² Esos nexos puestos en marcha a través de diversos mecanismos encierran, entre sus objetivos centrales, que el presidente resuelva determinados problemas, produzca resultados favorables para la sociedad en un contexto nacional y en un período de gobierno (Ollier, 2008: 76). La perspectiva focaliza en los recursos objetivos y subjetivos que un presidente posee (o no) o es capaz de generar (o no). Los recursos objetivos se despliegan en el marco político-institucional en el cual se encuentra: el partido o coalición de gobierno, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa y los actores e instituciones sobre los que posee algún control (sindicatos, fuerzas armadas, gobernadores, etc.). Los recursos subjetivos se definen a partir del uso que el presidente hace de los recursos objetivos y de su capacidad para generar nuevos. Los recursos de un presidente, en tanto se desenvuelven en un contexto socio-económico caracterizado por ciertos problemas que debe resolver, se encuentran impactados positiva o negativamente por el mismo. Ese contexto se denomina “factor externo a la dinámica política”.³

La investigación sobre LP no deja de estar asociada a los debates sobre presidencialismo. En este último, los poderes del Ejecutivo constituyen una clave importante para diferenciar las diversas modalidades de sistema presidencialista.⁴ En ese orden, debe distinguirse entre: a) los

¹ Fabbrini (1999: 10).

² Ollier (2008: 76).

³ Ollier (2008: 77).

⁴ Siguiendo el planteo de Mainwaring y Shugart (2002: 11-12) puede sostenerse que las variaciones entre los presidencialismos se producen “sobre todo en relación con 1) los poderes constitucionales asignados al presidente y 2) el tipo de partidos y de sistema de partidos [...] Los poderes constitucionales, tales como la atribución de vetar proyectos de ley o de emitir decretos-ley, permiten al presidente dar forma a los resultados de políticas del sistema sin importar que sean o no líderes de un partido o bloque de partidos en control de una mayoría legislativa [...] Los poderes partidarios son la capacidad de modelar (o, incluso, de dominar) el proceso de confección de la ley que se origina en la posición del presidente ante el sistema de partidos [...] La interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y determina en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo”.

poderes presidenciales formales, diferenciando entre las atribuciones legislativas (decretos, iniciación y promulgación de leyes y veto) y las no legislativas (formación de gabinete y nombramiento de las máximas autoridades), y b) los poderes informales del presidente (interpretados como recursos en nuestra perspectiva teórica).⁵ En ese marco, los poderes formales enunciados en una Constitución pueden resultar insuficientes para el ejercicio de un LP y la presencia/ausencia de los poderes informales (recursos) puede cobrar relevancia para su fortalecimiento/debilitamiento de un liderazgo. En consecuencia, la generación de poderes informales (recursos) puede fortalecer la posición presidencial dentro del sistema político. En ese sentido, la fortaleza de un LP puede depender más del poder de persuasión del presidente, del apoyo de la ciudadanía, de su liderazgo partidario y de las ventajas proporcionadas por su posición al frente de la presidencia, que de los poderes formales constitucionales propiamente dichos.

La perspectiva teórica elegida permite un abordaje innovador del LP de Alfonsín desde múltiples perspectivas: su marco político-institucional, sus condiciones para conducirse en ese ámbito y los recursos objetivos y subjetivos orientados a la construcción de su liderazgo, la incidencia de la economía sobre los mismos y los recursos de la oposición político-corporativa.

2. Alfonsín y la construcción de poder político en la transición democrática

La construcción del liderazgo de Alfonsín se encontró asociada a tres fenómenos políticos: a) la necesidad de la UCR de una renovación partidaria; b) el deceso de Ricardo Balbín y c) la transición por colapso ocurrida en Argentina. En cuanto a la primera, el radicalismo afrontó un fuerte desafío en la década del '80: ajustarse a las condiciones políticas de la transición. Alfonsín no desconocía que la adaptación al nuevo contexto debía motorizarse sobre el cambio en las relaciones partidarias de poder y la consolidación de una tendencia alternativa a la ortodoxia balbinista. Advirtió la necesidad de generar un proceso de reestructuración interna y de introducir innovaciones en la relación del radicalismo con el resto de la constelación política y la ciudadanía. Interpretaba que ése es el tiempo de la renovación: un momento en el cual arbitrar los instrumentos para constituir a la UCR en recurso objetivo a su favor, generando un cambio que operara en dos direcciones: la debilidad de la conducción radical

⁵ Sobre esa tipología véase Shugart y Carey (1992); Carey y Shugart (1998) y Mainwaring y Shugart (2002).

para dirimir sus tensiones internas y las dificultades del justicialismo para suplir el liderazgo de Perón.

En segundo lugar, la muerte de Balbín devino en factor concluyente para la interpretación de las mutaciones en el mapa de poder del radicalismo, al posicionar a Alfonsín como principal referente partidario. El deceso del líder de Línea Nacional (LN) no sólo supuso una pérdida física: trajo aparejado la conclusión de una modalidad de pensar la política, del sostenimiento de un modo de competencia interpartidaria identificada con la resignación frente a la posición mayoritaria peronista desde la década del '70 y de la renuncia a configurar al radicalismo como alternativa de poder.⁶ En ese contexto, Alfonsín logró desrutinizar la jerarquía, desplazar a la conducción balbinista con una propuesta programática diferente y, a nivel de bases, penetrar sectores del electorado proclives a entregar su voto a otras expresiones partidarias.⁷

En tercer lugar, su distanciamiento del Proceso de Reorganización Nacional (PRN) lo situó como el referente mejor posicionado tras la redefinición de las relaciones de poder generada por la derrota militar del Atlántico Sur. La pérdida de credibilidad del PRN, producto de su fracaso en el frente militar y en el ejercicio del poder, no permitió al régimen autoritario articular acuerdos mínimos con la oposición e imponer un modelo pactado de salida institucional. El final del conflicto confirió centralidad a Alfonsín, un líder que había efectuado una lectura crítica del pasado reciente y un referente no asociado a los actores corporativos.⁸

Un primer eje a considerar para la construcción del LP de Alfonsín es el apoyo ciudadano, que supuso un recurso clave para autonomizarlo de los condicionantes partidarios y corporativos. Entre 1982-1983 y a nivel interno, su táctica discursiva contra la dirigencia radical, su confrontación contra los actores corporativos (y especialmente con el PRN), la promoción de

⁶ LN era una tendencia partidaria conducida por Balbín, quien había hegemonizado la conducción partidaria desde 1959.

⁷ Alfonsín había creado en 1972 el Movimiento de Renovación y Cambio (RyC) una facción crítica de la ortodoxia partidaria conducida por Balbín. Entre 1982 y 1983 derrotó en elecciones internas a LN en 21 de las 24 jurisdicciones nacionales.

⁸ Alfonsín disintió con los términos en que la conducción interpretaba la crisis de Malvinas. Fue uno de los pocos referentes que no expresó su apoyo a la guerra y quien mantuvo una actitud reticente ante el desembarco. En esa dirección, exigió al régimen información sobre las tropas argentinas y expresó una tesitura contraria a la decisión del PRN, en tanto que el resto de los referentes justificó la intervención bélica. Aún cuando la confrontación armada no había concluido, Alfonsín entendía que “Argentina debía comenzar de inmediato a transitar el camino a la democracia” (La Nación, 16/05/82). A su juicio, y una vez superada la crisis de Malvinas, un civil debía hacerse cargo de la presidencia, acompañado por un gabinete de crisis. Sostenía que la transición debía comenzar de inmediato “con la búsqueda de la democracia a través de un gobierno civil de transición [...] y el radicalismo tiene un nombre: Arturo Illia” (Clarín, 04/06/82).

una renovación partidaria y sus movimientos a favor del régimen republicano devinieron clave en orden a obtener su doble popularidad partidaria y social, convertirse en jefe del radicalismo y emerger como la figura democrática de la transición. Entre sus maniobras se destacaron la profundización de una actitud confrontativa con el régimen autoritario y la construcción de un discurso (recurso subjetivo) cuyo aporte novedoso consistió en la recuperación de las instituciones republicanas, una lectura crítica del pasado autoritario y la capacidad para invertir los términos de un sistema partidario en el cual la UCR había jugado al compás del peronismo.

Alfonsín constituyó a la ciudadanía en recurso favorable a su liderazgo elevando un discurso de cuatro dimensiones: a) el posicionamiento del peronismo en el disyunto autoritario de la dicotomía democracia/dictadura;⁹ b) la captación de los votos progresistas. La prédica antimilitar del jefe radical, su planteo de la antinomia democracia/autoritarismo, su confrontación con el PRN y su discurso a favor de los derechos humanos configuraron tácticas que condujeron a fuerzas progresistas a encolumnarse tras su figura; c) la introducción de una perspectiva ética de la política, asociada a la cuestión de los derechos humanos y la reconstrucción de las instituciones republicanas, y d) el impulso a la idea de que el nuevo orden constitucional debía encontrarse desvinculado de la presión corporativa de la institución militar.

Alfonsín impuso en el imaginario colectivo tres perspectivas referidas a la situación partidaria: a) que el radicalismo era un radicalismo *más allá de Balbín*. En el nuevo juego político se propuso resituar a esa expresión política como sujeto activo del sistema partidario. Sus estrategias se orientaron a terminar con la idea de que la UCR configuraba un sujeto político pasivo acostumbrado a jugar el juego impuesto por Perón y el justicialismo; b) que el PJ de 1983 *era un peronismo sin Perón*, discurso orientado a conquistar bolsones peronistas, y c) que, tras el fallecimiento de Perón, el justicialismo no había encontrado la fórmula necesaria para su sucesión.¹⁰ Estas maniobras permitieron a Alfonsín ampliar el “territorio de caza” de un partido conducido por un líder carismático, fiel a un *cursus honorum* partidario, que logró mantener sus bolsones tradicionales (los sectores medios), conquistar el voto juvenil y generar

⁹ En ese marco se inscribió su denuncia del Pacto Sindical-Militar, que expresaba una posible asociación entre ambos actores corporativos. Con esta maniobra, Alfonsín identificó a su principal oponente con el pasado inmediato, con el conflictivo período 1974-1976 y con el gobierno autoritario mediante una supuesta connivencia entre la esfera sindical y algunos hombres del PRN (Clarín, 26/04/83).

¹⁰ Cursiva mía.

el fenómeno inédito de aglutinar sectores progresistas con su prédica antimilitar y el voto de la centro-derecha.¹¹

En octubre de 1983 Alfonsín logró el 51,75 % de los sufragios, mientras que el PJ obtuvo el 40,16 %. El caudal electoral demostró la efectividad de su discurso, que captó votos peronistas (especialmente de clase media), progresistas y de centro-derecha. El sufragio popular, tanto a nivel intra o inter partidario, se configuró en el instrumento que consagró a Alfonsín, quien logró entre julio y diciembre dos recursos objetivos clave para la construcción de su LP: el partido y la ciudadanía.

A nivel de recursos objetivos el candidato radical obtuvo 129 diputados nacionales (sobre 254), 18 senadores nacionales (sobre 46) y 7 gobernadores, lo que evidenció sus escasos recursos territoriales. Asumió el poder frente a un justicialismo con fuertes recursos objetivos: 21 senadores nacionales, 115 diputados nacionales, 14 gobernaciones provinciales, sumado al tradicional control sobre la CGT. En consecuencia, Alfonsín accedió al poder en el marco de un gobierno dividido: no contaba con la mayoría en el Congreso (gobierno dividido horizontal) y no disponía de la mayoría de gobernadores, legisladores provinciales y autoridades municipales (gobierno dividido vertical).¹² Debió afrontar el control peronista del Senado, que supuso una “fuente de bloqueo federal”, sumado a gobernadores capaces de negociar con el presidente desde una sólida posición de poder institucional.¹³

En 1983 Alfonsín situó al PJ en un lugar inimaginado: la derrota en las urnas, que habían constituido un espacio político en el cual el peronismo había demostrado su imbatibilidad desde 1945. Accedió a la presidencia tras una campaña electoral en la que reconfiguró la competencia en términos de la opción entre democracia y autoritarismo y proclamó a su partido como la fuerza política con capacidad de devolver un nuevo orden a una sociedad convulsionada por la intolerancia. Inauguró un nuevo ciclo político en la Argentina, signado por el fin del PRN y por un esquema de partido dominante, situación que promovió un fortalecimiento del sistema de partidos en términos de alternancia en el poder. En consecuencia, su confrontación con el régimen y los actores políticos, su esfuerzo por ubicar al radicalismo como una expresión de la socialdemocracia local (señalando al régimen

¹¹ Panebianco (1990: 115).

¹² Colomer (2000: 41-54). Se entiende por gobierno dividido cuando “el partido que controla la presidencia no tiene mayoría absoluta (más de la mitad de las bancas) o relativa (primera minoría) en ambas cámaras del Congreso” (Molinelli, 1995: 17).

¹³ Calvo et al. (2005: 65).

autoritario como gran adversario) y sus movimientos a favor de los derechos humanos y del régimen democrático devinieron clave para configurarlo en un líder con popularidad.

En segunda instancia, la dinámica presidente/oposición político-corporativa. El peronismo constituye el partido eje de la configuración partidaria argentina (Cavarozzi y Casullo, 2002: 17) atravesado por un proceso de territorialización de las fuerzas políticas (Calvo y Escolar, 2005: 44-45). Esto significa que el ámbito subnacional ha constituido históricamente una importante fuente de poder del peronismo. En ese marco, Alfonsín afrontó el poder de los gobernadores peronistas que se tornaron recursos poderosos para ejercer presión respecto a los porcentajes de coparticipación y la necesidad de sanear las economías de los Estados subnacionales. Si bien el peronismo (especialmente su facción renovadora) acompañó las iniciativas presidenciales referidas a la restauración del Estado de Derecho (ED), el resguardo de los derechos humanos y la ampliación de las libertades civiles y políticas, la política económica se tradujo en causa de confrontación entre el ala política del justicialismo y el presidente. La Renovación Peronista (RP) elevó sus críticas a la política económica de Alfonsín, estrategia orientada a caracterizar a los programas presidenciales de estabilización como una continuidad de los instrumentos económicos promovidos por el PRN. En consecuencia, el presidente enfrentó a un justicialismo que estructuró sus estrategias sobre la base de las debilidades económicas del gobierno, explotando la economía a su favor y en contra de su LP.

En síntesis, y una vez en el poder, el LP de Alfonsín demostró su debilidad frente a una oposición peronista poco cooperativa y dispuesta a utilizar, en su propio beneficio, los recursos que disponía (ciudadanía, poder senatorial, los gobernadores y el sindicalismo), sobre todo desde 1987, cuando el presidente perdió su recurso clave: el respaldo ciudadano.¹⁴ El presidente no logró arbitrar las estrategias conducentes a estructurar la coalición que lo había conducido al poder y orientarla a la eficacia en la función pública ni pudo generar los mecanismos tendientes a articular un acuerdo de gobernabilidad, especialmente entre 1987 y 1989.

En el orden castrense, el presidente conservó apoyo ciudadano frente a la amenaza militar y ganó en su confrontación con las fuerzas armadas al diseñar herramientas exitosas para

¹⁴ El 06/09/87 Alfonsín sufrió una derrota clave en las legislativas, que marcó el inicio de la fase descendente de su LP, al restarle fortaleza política e institucional al mismo.

abordar el pasado autoritario, como el Juicio a las Juntas Militares, y lograr que la institución aceptara el nuevo orden constitucional. La fortaleza del respaldo ciudadano, la fragmentación interna de la institución y la celeridad del enjuiciamiento, impidieron a las fuerzas armadas contrarrestar la política presidencial de derechos humanos. En esa dirección, Alfonsín afrontó una transición diferente al resto de América Latina porque dispuso de mayor libertad para enfrentar el pasado autoritario y debido a que la derrota en el Atlántico Sur impidió a las fuerzas armadas promover un modelo pactado de salida institucional.

En consecuencia, su defensa de los derechos humanos, sus movimientos a favor de la democratización de la sociedad y de las instituciones republicanas devinieron clave contra un actor corporativo dispuesto a conservar sus espacios e influencias obtenidos en décadas de intervención en la vida política. No obstante, su liderazgo se debilitó a expensas de una institución que pretendía conservar sus prerrogativas por medio de expresiones de fuerza. En ese orden, el actor militar aprovechó el descenso de popularidad presidencial y la pérdida de fortaleza de Alfonsín para profundizar su arremetida corporativa. Las rebeliones de Semana Santa, Monte Caseros y Villa Martelli reflejaron la dificultad presidencial para lidiar con la revisión del pasado y pusieron en evidencia que la política oficial, si bien exitosa para juzgar a la jerarquía de la institución militar, había conducido a los mandos medios hacia una conducta insubordinada. La táctica confrontativa de los hombres de armas y las dificultades presidenciales para imponer su autoridad sobre una institución fragmentada forzaron al presidente a operar pragmáticamente frente a las presiones del actor militar e impulsar las Leyes de Punto Final (LPF) y de Obediencia Debida (LOD).¹⁵ Esas normas resultaron instrumentos insuficientes para frenar el estilo confrontativo de la institución militar y evitar nuevos levantamientos de las facciones insurgentes del Ejército.

En cambio, el apoyo ciudadano devino un recurso insuficiente para obtener autonomía frente al sindicalismo, especialmente para afrontar la Ley de Reordenamiento Sindical.¹⁶ La

¹⁵ La Ley N° 23492 de Caducidad de Acción Penal extinguía toda “acción penal respecto de toda persona por su presunta participación en cualquier grado, en los delitos del artículo 10 de la ley 23049, que no estuviere prófugo, o declarado en rebeldía, o que no haya sido ordenada su citación a prestar declaración indagatoria, por tribunal competente, antes de los sesenta días corridos a partir de la fecha de promulgación de la presente ley”. En tanto, la Ley N° 23521 de Obediencia Debida establecía “que quienes a la fecha de comisión del hecho revistaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las fuerzas armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias, no eran punibles por los delitos a que se refiere el artículo 10, Punto N° 1 de la Ley 23049 por haber obrado en virtud de obediencia debida”.

¹⁶ El Proyecto de Reordenamiento Sindical convocaba a elecciones inmediatas y sin proscripciones en los gremios, mediante la instauración del voto secreto, directo y obligatorio, bajo la fiscalización del Ministerio y

confrontación presidencial resultó funcional a la reunificación de la central obrera y galvanizó a ese actor corporativo en defensa de sus prerrogativas. La conflictividad social y la táctica de confrontación sindical forzaron a Alfonsín a operar pragmáticamente, promoviendo un cambio de estrategia: concertar con la ortodoxia.¹⁷ La articulación de un acuerdo con sindicalismo desgastó a su liderazgo debido a que la ortodoxia, objeto de sus críticas en la campaña electoral y situado oportunamente por el presidente en el espacio *esa Argentina de perfil corporativo hacia la cual no se debía volver*, se transformó en su aliado político.¹⁸ El acuerdo con un sector sindical en 1986 supuso la generación de una táctica confrontativa con otras facciones e hizo que las tendencias justicialistas no incluidas en el mismo galvanizaran sus tesis y constituyeran a Alfonsín en su único adversario.

En la dinámica presidente/oposición la figura presidencial se debilitó a expensas de un justicialismo que recuperó centralidad en el sistema partidario. En ese sentido, la táctica confrontativa del actor sindical resultó funcional a la tendencia política del peronismo, cuyas maniobras se orientaron a explotar la dimensión económica en contra del LP de Alfonsín.¹⁹ En un contexto donde el presidente focalizaba sus esfuerzos en defender al nuevo régimen y donde existía un actor militar desafiante que expresaba sus demandas corporativas por medio de levantamientos, puede afirmarse que la oposición sindical ejerció una actitud semileal al régimen democrático y al liderazgo del presidente.²⁰

aspiraba a intervenir en los sindicatos, debido a que sólo 350 de las 1200 organizaciones funcionaban con dirigentes elegidos democráticamente. En este contexto, Alfonsín intentó reformular la estructura de representación gremial, promoviendo una transformación en el movimiento obrero y buscando ampliar el poder oficial en el sector trabajador. Empero, la propuesta presidencial tropezó con la mayoría peronista en el Senado, que rechazó su sanción.

¹⁷ En 1986 Alfonsín anunció su propuesta de Convergencia Democrática (02/10/86), orientada a “profundizar las coincidencias entre algunos sectores [...] que condujera a acciones políticas concretas”, y apeló a la configuración del gabinete para frenar el estilo confrontativo de las organizaciones sindicales. De inmediato, el primer mandatario ofreció el cargo a Juan Carlos Alderete, dirigente del sindicato de Luz y Fuerza y perteneciente al Grupo de los ‘15, quien aceptó el nombramiento al frente de Trabajo (La Capital, 30/03/86).

¹⁸ Cursiva mía.

¹⁹ Entre 1983 y 1989 las organizaciones sindicales organizaron 13 huelgas generales y 2861 medidas de fuerza sectoriales. Fuente: Boletín de la Documentación e Información Laboral (DIL).

²⁰ En este punto, parto de la clasificación de Linz (1989: 22-38), quien plantea tres tipos de oposiciones partidarias: a) oposición desleal, que existe cuando un partido dirige sus críticas y prácticas contra las bases mismas del orden político; b) oposición leal, caracterizada por la presencia de partidos políticos leales a las reglas del orden político democrático, favoreciendo la estabilidad política y negándose a cualquier tipo de cooperación con actores antisistémicos. y c) oposición semileal, cuya característica consiste en el doble discurso del partido. Por una parte, las fuerzas opositoras expresan la necesidad de participación política y dinámica interpartidaria como única alternativa de consolidar el sistema democrático, y por otra, favorecen la inestabilidad política a causa de las constantes oposiciones al oficialismo

La Concertación Económico Social (CES) impulsada por Alfonsín (1984-1986) con empresarios y sindicatos constituyó un mecanismo que concluyó fortaleciendo la unificación de esos intereses organizados en contra de su propio liderazgo.²¹ Por una parte, los agentes asociados al capital focalizaron sus maniobras en orden a conservar sus privilegios y conseguir medidas presidenciales en orden a sostener una dinámica de acumulación. Por otra, el sindicalismo ejerció un estilo confrontativo no sólo en reclamo de mejoras para los trabajadores sino con el objetivo de reposicionarse en el PJ, que emergía como alternativa concreta para las elecciones presidenciales de 1989.

En consecuencia, para Alfonsín *el problema estructural de la sociedad argentina consistió en la democratización de la sociedad y de sus principales actores*.²² Procuró reconstruir un sistema político que privilegiara las instituciones y el pluralismo para poner freno a los actores corporativos que habían conspirado en el pasado contra el orden institucional, en el entendimiento de “que la democracia no es un lujo; es la primera condición”.²³ Entre 1983 y 1985 el presidente logró ampliar su popularidad, recurso clave para operar contra las fuerzas armadas y enjuiciar a los hombres de armas involucrados en la represión ilegal. Empero, esa táctica concluyó fracasando con un sindicalismo que ejerció, en forma permanente, un estilo confrontativo.

En ese orden, los actores corporativos no asumieron una actitud cooperativa con el nuevo orden constitucional y privilegiaron sus prerrogativas a la defensa del régimen democrático, actitud que tornó a los intereses organizados corresponsables del fracaso presidencial. Paradojalmente, ninguno de estos actores se benefició de la oposición no constructiva efectuada al presidente ni logró apoyo ciudadano con tal estrategia de confrontación. Ello configuró una contribución central de Alfonsín al nuevo régimen democrático: la consolidación de la representación política.

Un tercer aspecto es la relación de Alfonsín con el radicalismo. Su imbricación como titular del partido (recurso objetivo) y presidente supuso el manejo de una masa de recursos que

²¹ En 1984 Alfonsín convocó a las organizaciones representativas del capital y el trabajo a participar de una instancia de consulta: la Concertación Económica y Social (CES), entidad en la que se reunieron representantes del empresariado, sindicalismo y funcionarios del gobierno. La estrategia surgió como respuesta a la actitud de la CGT que, con la intencionalidad de confrontar con la política oficial, impulsó el acercamiento con algunas corporaciones empresarias.

²² Cursiva mía.

²³ Alfonsín (1984: 11).

subordinaron a la UCR a su iniciativa y que alentó un bajo perfil de la conducción partidaria.²⁴ Enfrentó las disidencias internas y se consolidó como líder indiscutido logrando, entre 1983 y 1987, que las diferentes facciones lo acompañaran en las decisiones presidenciales conflictivas. En ese orden, Alfonsín dispuso de capacidad para distribuir incentivos y cuotas de poder que favorecieron el comportamiento disciplinado de sus legisladores. En el armado del gabinete (recurso subjetivo) descubrió un mecanismo capaz de frenar las tensiones intrapartidarias, distribuyendo entre las diversas facciones cargos en el Ejecutivo. En la conformación inicial de su gabinete, valoró la carrera de partido como requisito para el ascenso de los dirigentes al gobierno. Empero, y a partir de 1985, Alfonsín produjo un quiebre en la regla de asignar las carteras ministeriales a figuras partidarias y sus equipos de colaboradores no se encontraron constituidos por tradicionales referentes partidarios, sino por funcionarios extrapartidarios y de perfil mayormente técnico. Su doble LP y partidario le permitió la oclusión de los mecanismos internos de poder, la promoción de las carreras internas, la obtención de las distintas candidaturas a cargos de elección popular y un sólido control de las reglas de juego y resolución de conflictos.

Empero, el partido denotó ciertas características hacia 1987: la pérdida de los niveles de movilización de 1982-1983, la fuerte influencia presidencial en el marco de la toma de decisiones partidarias, la incorporación de tecnócratas al poder y las tensiones entre facciones internas. Alfonsín dispuso de autoridad para colocarse como líder de una fuerza política que, si bien constituyó un recurso en cuanto al respaldo a las leyes impulsadas desde el Ejecutivo, demostró incapacidad para formular políticas de Estado, procesar sus diferencias internas y generar liderazgos alternativos al presidencial. La nueva ecuación de fuerzas surgida en 1987 supuso una mutación en la relación presidente-partido, dejando este último de configurar un recurso favorable para la consolidación de su liderazgo.

En ese contexto, las tensiones internas se profundizaron ante la posibilidad que Alfonsín perdiera centralidad en el sistema político y ante los escasos incentivos de la dirigencia radical, atento a la probable derrota presidencial de 1989. En 1983 el líder radical había conducido a su partido al poder constituyendo a la ciudadanía en recurso objetivo, mientras

²⁴ Alfonsín impuso su mayoría en la HCN y logró que se aprobara aprobar sin disidencias la incorporación del artículo 21° en la Carta Orgánica, que establecía que “quien fuera electo presidente de la Nación sería a partir de entonces y durante el desempeño de su mandato, Presidente Nato del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical”.

que en 1987-1989 su pérdida de popularidad produjo el flujo de dirigentes y afiliados hacia otras expresiones políticas, disminuyendo el caudal de la UCR por debajo de niveles de 1983 y 1985. No obstante, los resultados de 1989 dejaron entrever que la sociedad argentina concluyó valorando su impulso a la reconstrucción de las instituciones republicanas, sus maniobras en defensa del régimen democrático, el respeto por los derechos humanos y la reinserción internacional de Argentina.

Un cuarto plano a considerar es la incidencia de la dinámica económico-social sobre su LP. Luego del fracaso de las políticas gradualistas, el Plan Austral significó un mecanismo que permitió a Alfonsín recuperar credibilidad, convirtiéndose en la única instancia donde la dimensión económica operó a favor de su liderazgo y que le permitió superar exitosamente las elecciones legislativas de 1985.²⁵ El triunfo devino clave para la consolidación de su liderazgo en el espectro político y conservar sus recursos objetivos intactos: 129 escaños y la mayoría absoluta en la Cámara Baja. Los resultados demostraron la capacidad presidencial para ejercer una lectura acorde a la percepción de la sociedad y la pericia de su administración para ejercer control sobre la inflación que, sumadas a la fragmentación de la oposición justicialista, devinieron clave para el fortalecimiento de su LP.²⁶ No obstante, el programa de estabilización supuso un motivo de confrontación que marcó la dinámica presidente/oposición intra e interpartidaria. A nivel interno, la determinación de formular el Plan Austral al margen de la UCR significó la mutación de uno de los patrones básicos para aspirar a cargos de decisión en

²⁵ El Plan Austral establecía: a) congelamiento de precios de bienes, servicios y tarifas de las empresas públicas a niveles de junio; b) congelamiento de los salarios, los cuales se ajustarían aplicando a las remuneraciones del mes anterior el IPC de mayo reducido en un 10,00 %; c) en el mercado financiero se fijarían tasas de interés nominales para el mercado regulado: 4,00 % mensual para las tasas pasivas (depósitos) y 6,00 % para las activas (préstamos). Se preveía mantener una franja del mercado en la cual la tasa de interés se fijaría libremente; d) regulación de la expansión del crédito, limitando la cantidad que las instituciones pudieran prestar a tasa regulada; e) vigencia de un nuevo signo monetario, el austral, cuya equivalencia con el peso argentino era de \$ 1000 y f) la cotización del austral quedaría ligada al dólar a través de una paridad fija equivalente a 1,25 de la divisa estadounidense (1US\$ = A 0,80).

²⁶ La economía de 1985 exhibió los siguientes indicadores: el PBI ascendió a U\$S 74862 millones (una caída de 4,60 % respecto al año anterior), las exportaciones registraron un valor de U\$S 8396 millones, las importaciones indicaron un saldo de U\$S 3814 millones y, en consecuencia, la balanza comercial arrojó un superávit de U\$S 4582 millones. Por su parte, la cuenta corriente exteriorizó un déficit de U\$S 953 millones, la cuenta capital indicó un saldo favorable de U\$S 397 millones y la balanza de pagos registró un déficit de 556 millones de la misma moneda. El déficit fiscal se elevó a un 5,40 % del PBI (una baja del 56,80 % respecto a los valores de 1984 y un 50,90 % respecto a 1983), la deuda externa ascendió a U\$S 49326 millones (un incremento del 5,16 % respecto al año anterior y un 9,44 % desde la asunción del nuevo gobierno) y el riesgo país a 1070 puntos básicos (cifra 44,59 % inferior a 1984 y 160,97 % más elevada que en 1983). La inflación se aceleró al 381,77 % para los precios minoristas (44,18 % inferior a 1984 y 3777,01 % respecto a 1983) y 363,90 % para los precios mayoristas (una baja del 41,85 % respecto a 1984 y un 11,52 % respecto a 1983). Fuente: BCRA; CEPAL; INDEC.

el poder: la competencia técnica y la afinidad con las ideas partidarias, principios que fueron desestimados como condiciones para ocupar cargos relacionados con la toma de decisiones. En cambio, para la oposición justicialista el plan implicó la continuidad de los instrumentos económicos promovidos por el PRN, ajustado no a los intereses nacionales, sino a las exigencias de los organismos internacionales de crédito.

El resurgimiento del fenómeno inflacionario entre 1987-1989, sumado a la negativa de los organismos internacionales de prestar aval nuestro país devinieron componentes centrales para el debilitamiento de su liderazgo, La crisis económica se desató sobre un presidente sin recursos, obturando sus posibilidades para afrontar una economía adversa.²⁷ Los resultados de 1987 demostraron el inicio de la fase descendente del liderazgo de Alfonsín: obtuvo un 37,24 % de los votos, 114 diputados nacionales (primera minoría en la Cámara Baja) y 2 gobernaciones (Córdoba y Río Negro).²⁸ Debió enfrentar a un justicialismo que había incrementado sus recursos: 21 senadores nacionales (sobre 46), 106 diputados nacionales (sobre 254), 16 gobernaciones provinciales (sobre 24) y el control sobre la CGT.

En definitiva, la envergadura de la crisis económica heredada del PRN, la crisis de la deuda y la actitud no cooperativa de la oposición político-corporativa impactaron negativamente sobre el liderazgo de Alfonsín. El presidente no logró instrumentar las medidas para construir una alternativa a la matriz económica que había entrado en crisis y no percibió que el problema argentino se encontraba asociado a la crisis de un modelo de Estado y de gobierno relacionado con el cambio del orden mundial capitalista. La popularidad presidencial descendió a causa de su imposibilidad para afrontar una dimensión económico-social adversa frente al avance los intereses organizados y para diseñar una política capaz de direccionar el rumbo de la economía, que impactaron de modo negativo sobre su LP luego del fracaso del Plan Primavera.²⁹

²⁷ En 1989 el PBI alcanzó los U\$S 75238 millones (6,80 % inferior respecto al 1988 y un 7,12 % inferior a 1983), la deuda externa ascendió a U\$S 63314 millones (un ascenso del 7,13 % respecto a 1988 y un 40,48 % respecto a 1983) y el riesgo país se elevó a los 1550 puntos (un 30,25 % superior a 1988 y 278,05 respecto a 1983). Entre 1983 y 1989 se afrontaron pagos por U\$S 27050,71 millones en concepto de intereses de la deuda. El IPC ascendió entre enero y julio un 728,64 % para precios minoristas y un 680,16 % para precios mayoristas y la divisa norteamericana sufrió una devaluación de 1086,44 % (un 2525,00 % desde la implementación del Plan Austral y un 1483,71 % desde la instrumentación del Plan Primavera). Fuente: BCRA, CEPAL e INDEC.

²⁸ Fuente: Departamento Estadísticas de la Dirección Nacional Electoral.

²⁹ Luego de la derrota de 1987 se produjo la eclosión de una crisis partidaria contenida. En sus primeros años de gestión, el presidente había atenuado las tensiones internas de la UCR por medio de la apelación al consenso y el intercambio de favores, sumados a un recurso clave: el apoyo ciudadano.

En ese sentido, su LP debió afrontar una paradoja: en tanto no dispuso de popularidad a nivel interno hacia 1987-1989, en el orden internacional su apelación al consenso regional, los reclamos soberanos en el marco del diálogo, sus movimientos a favor de los derechos humanos y la ruptura de una tradición militarista para dirimir controversias, cuyos éxitos más visibles fueron la solución del diferendo con Chile por el Beagle y los mecanismos de integración con Brasil, hicieron de Alfonsín un presidente de reconocimiento internacional.

En quinto lugar, la relación entre su LP y los poderes presidenciales. La investigación sobre el liderazgo de Alfonsín no deja de estar ajena a los debates sobre presidencialismo. En el caso de su liderazgo, puede afirmarse que los poderes formales enunciados en la Constitución de 1853 resultaron insuficientes para el ejercicio del poder y que los informales (recursos) cobraron fuerza al momento de la construcción y la consolidación del mismo. El presidente dependió de mecanismos informales de influir sobre la política pública, como su poder de persuasión apoyado en el apoyo ciudadano, sus maniobras en defensa de las instituciones republicanas y los derechos humanos, su liderazgo partidario y las ventajas en términos de información y recursos proporcionados por su posición al frente de la presidencia. En consecuencia, Alfonsín se comportó como un presidente proactivo, especialmente al inicio de su mandato, al promover todas las estrategias orientadas a alterar el *status quo* y avanzar sobre los intereses organizados que pretendían conservar sus tradicionales prerrogativas.³⁰ El enjuiciamiento de los principales responsables del PRN, la reforma militar, la sanción de normas a favor de la consolidación del nuevo régimen y de las libertades y derechos individuales, el proyecto de reordenamiento sindical y el impulso a la ley de divorcio pusieron en evidencia ese carácter proactivo. Empero, la arremetida de los intereses organizados y una dimensión económico-social adversa devinieron clave para el debilitamiento de su liderazgo, especialmente en su relación directa con la ciudadanía.³¹

El Plan Primavera incluyó un ajuste del nivel general de precios de 5,00 % y posterior congelamiento hasta fines de setiembre y la aplicación de tres tipos de cambio: 1) dólar comercial (12 australes), aplicable a las exportaciones tradicionales; 2) dólar financiero (14,40 australes), aplicable a las exportaciones restantes, y 3) un dólar *mix* entre el comercial y el financiero (13,20 australes), aplicables a las importaciones. En octubre, la divisa norteamericana fue incrementada un 3,00 % e indexada de conformidad a la tasa de inflación de los meses previos.

³⁰ Sobre la clasificación de presidentes reactivos y proactivos, véase Mainwaring y Shugart (2002).

³¹ En diciembre de 1983 Alfonsín tenía una popularidad del 79,00 % (Fuente: Encuestas Socmerc). En junio de 1989 su imagen positiva ascendió a 36,00 % (Fuente: Centro de Estudios para la Nueva Mayoría y Socmerc & Asociados). En cambio su gestión gubernamental dispuso de una valoración negativa de 65,00 %. Fuente Centro de Estudios para la Nueva Mayoría (junio de 1989).

Conclusiones

Esta investigación abordó el LP de Alfonsín en el marco de la transición democrática argentina. Para ello, utilizó una fundamentación teórica que interpreta al LP como “la actividad que entraña la forma de gobernar de un presidente, la cual significa la existencia de lazos que el jefe de Estado efectúa con los actores políticos, con los otros poderes estatales y con la sociedad en su conjunto”.³² Esta perspectiva focaliza en los recursos objetivos y subjetivos de un presidente, que se desenvuelven en un contexto socio-económico que impacta positiva o negativamente su liderazgo (Ollier, 2008: 75-78). La justificación teórica elegida permite un abordaje innovador del liderazgo de Alfonsín: su marco político-institucional, sus propias condiciones para conducirse en ese ámbito, los recursos a su alcance, el impacto de la dimensión socioeconómica sobre su LP y los recursos de la oposición.

El análisis del LP de Alfonsín gira en torno a dos cuestiones estrechamente relacionadas.

En primer lugar, los recursos presidenciales, especialmente al apoyo ciudadano. En el caso de Alfonsín, el RP de apoyo popular/ciudadano supuso un recurso clave para autonomizarlo de los condicionantes partidario-corporativos. En ese orden, la promoción de un cambio organizativo en el partido, su confrontación con el PRN y los actores partidarios y políticos, su esfuerzo por ubicar el gobierno como una expresión de la socialdemocracia local y sus movimientos a favor de los derechos humanos, habían convertido a Alfonsín en un líder con popularidad entre 1983 y 1985. Empero y hacia 1989, la arremetida de los actores corporativos, sus dificultades para estructurar un acuerdo para garantizar gobernabilidad y su imposibilidad para ejercer control sobre el factor externo restaron popularidad a su liderazgo. Sometido a una fuerte dinámica confrontativa de los intereses organizados y agotado sus recursos clave (apoyo ciudadano) en el contexto de una economía adversa, el derrumbe de su LP y su salida anticipada del poder se tornaron ineludibles.³³

En segundo lugar, el impacto de los poderes presidenciales informales en la modalidad de construir liderazgo. Los poderes informales (recursos) de Alfonsín devinieron clave en el fortalecimiento o debilitamiento de sus posiciones dentro del sistema político. Su figura dependió mucho de mecanismos informales de influir sobre la política pública, como su poder

³² Ollier (2008: 76).

³³ Alfonsín renunció al cargo el 30/06/89 producto de una dimensión socio-económica adversa. La transferencia del poder a Menem se efectuó el 08/07/89.

de persuasión apoyado en el apoyo ciudadano, su liderazgo partidario y las ventajas en términos de recursos proporcionados por sus posiciones al frente de la presidencia.

En ese orden, la centralidad propia del sistema presidencialista provocó efectos contrarios sobre su LP, a causa de que tornó a Alfonsín en único depositario de los logros y fracasos de su gestión, quedando situado en el centro de la escena política. A causa de esta centralidad, la lógica oficialismo/oposición se trasladó a la confrontación presidente/oposición y al constituir el presidente uno de esos polos, su liderazgo se encontró sobreexposto en esa lógica confrontativa.

Referencias bibliográficas

Alfonsín, Raúl Ricardo (1983). *Ahora. Mi propuesta política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

_____ (1983a). *Qué es el radicalismo*. Buenos Aires: Sudamericana.

_____ (1984). *La cuestión argentina*. Buenos Aires: Torres Agüero.

_____ (1984a). *Discurso de asunción presidencial, 10 de diciembre de 1983*. Buenos Aires: Imprenta Oficial.

Calvo Ernesto et al. (2005). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electorales las legislaturas provinciales argentinas”. En: Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (h) (2005). *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública, pp. 65-111.

Carey, John y Shugart, Matthew (1998). *Executive Decree Authority*. Nueva York: Cambridge University Press.

Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza (2002). “Los partidos políticos en América Latina hoy; ¿consolidación o crisis?”. En: Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel. *El asedio a la política Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Homo Sapiens, pp. 9-32.

Colomer, Josep (2000). “Las instituciones del federalismo”. En: Revista Española de Ciencia Política, Vol. 1, N° 1, pp. 41-54.

Fabbrini, Sergio (1999). *Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza.

Linz, Juan (1989). *La Quiebra de las Democracias*, Madrid: Alianza Universidad.

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

Molinelli, Guillermo (1995). *Relaciones Presidente – Congreso en Argentina, 1983 –1995*. Trabajo presentado en II Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza.

Ollier, María Matilde (2008). “La institucionalización democrática en el callejón. La inestabilidad presidencial en el cono sur (1992-2003)”. En: América Latina Hoy, Vol. 49, agosto de 2008, pp. 73-103. En: redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804905.pdf

Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.

Shugart, Matthew y Carey, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.