



## UNIDAD IZTAPALAPA

División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Maestría y Doctorado en Estudios Sociales - Línea de conocimiento de Procesos Políticos

“La separación y sustitución del cargo presidencial en Argentina: los casos de Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y Eduardo Duhalde (2003)”.

### TESIS

**Que para obtener el grado de**  
MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES - LINEA DE PROCESOS POLÍTICOS

### PRESENTA:

Karel Isaí Vargas Láscari

2223802820

[karellascari@gmail.com](mailto:karellascari@gmail.com)

### DIRECTOR DE TESIS

Dr. Alberto Escamilla Cadena

### JURADO

Presidente:

Dra. Lilia Gómez Jiménez

Secretario:

Dr. Alberto Escamilla Cadena

Vocal:

Dra. Erika Granados Aguilar



## **RETRIBUCIÓN SOCIAL**

El presente trabajo de investigación sobre las formas de separación del cargo presidencial en Argentina, y los consecuentes mecanismos de sustitución, nos permiten formular evaluaciones pertinentes sobre los efectos de las reformas políticas y sus consecuencias en la definición sobre los sistemas presidenciales de Latinoamérica.

Igualmente, los elementos analizados en torno a las esferas política, económica y social de la coyuntura elegida nos permiten evaluar y comparar constantemente el presente y el pasado con el objetivo de comprender los fenómenos del pasado para mejorar el presente y construir un futuro más benéfico.

En un primer momento podemos considerar que esta investigación permitirá que, las personas interesadas en el análisis de la historia reciente argentina, posean elementos claros y definidos sobre los factores que pueden presentar mayor relevancia en torno al desarrollo de las crisis políticas, económicas y sociales, así como la interrelación de los factores que usualmente son considerados como inherentes a estas esferas.

Por otra parte, esta posibilidad de reinterpretar la lectura de la coyuntura analizada, puede permitir que las personas interesadas identifiquen los factores que propician la desestabilización en cualquiera de estas esferas, así como que sean capaces de formular propuestas eficaces para la atención y solución de los problemas de interés público que generan dichos elementos.

En términos generales, el aporte social de esta investigación se identifica en torno a la posibilidad brindada a las personas lectoras para conocer el

funcionamiento de los mecanismos de sustitución presidencial y las implicaciones de la separación del cargo presidencial en Argentina. Esto con el objetivo de proponer una mayor intervención de la ciudadanía en los asuntos de interés público e incentivar el interés general en los fenómenos del pasado para comprender el presente de nuestra región latinoamericana.

## RESUMEN /ABSTRACT

Las formas de separación del cargo presidencial, y los pertinentes mecanismos de sustitución, son elementos interrelacionados que son producto del rediseño de las pautas institucionales que conforman al sistema político. La relevancia del estudio del caso argentino entre diciembre de 2001 y enero de 2002 radica en la particularidad de que transitaron 5 presidentes en un periodo de 11 días en torno a una crisis progresiva que abarcó las esferas política, económica y social.

El presente trabajo de investigación se centra en el análisis del diseño institucional y los elementos políticos, económicos y sociales que propiciaron el tránsito de 5 actores en el poder ejecutivo en 11 días.

**Palabras clave:** diseño institucional, separación del cargo presidencial, mecanismos de sustitución presidencial, crisis política.

The vacancy of the presidency, and the corresponding mechanisms of presidency substitution, are interrelated items produced by the institutional design which make up the political system. The relevance of the case study of Argentina between december of 2001 and january of 2003 lies in the particularity that 5 presidents passed in a period of 11 days around a progressive crisis that encompassed the political, economic and social spheres.

This research work focuses on the analysis of the institutional design and the political, economic and social elements that led to the transition of 5 actors into the presidential seat in 11 days.

**Key words:** institutional design, presidential resign, presidency substitution mechanisms, political crisis.

## AGRADECIMIENTOS

La realización de esta obra no habría sido posible sin el apoyo académico y personal brindado por los docentes que me acompañaron en esta aventura. Agradezco profundamente las herramientas brindadas y el diálogo realizado con el Dr. Alberto Escamilla Cadena, Dra. Erika Granados Aguilar y los buenos profesores que nos permitieron ser abiertos y críticos durante las unidades de enseñanza – aprendizaje.

Igualmente, el apoyo de mi familia fungió como el principal motor para continuar con mi formación académica y personal: gracias a mi madre, Mónica Vargas Láscari, a mi abuela, Josefina Láscari Ramos, a mi sobrina, Yarla Ofir Del Valle Vargas y a mi abuelo, José Vargas Lory.

Asimismo, es pertinente agradecer a esos pequeños seres que me acompañaron durante los momentos de reflexión y pensamiento, aun cuando aparentemente no comprenden lo que les cuento mis hallazgos e ideas sobre mi investigación: gracias a mis amigos animales que siempre fungieron como terapeutas en momentos de tensión y preocupación. También agradezco a los amigos que, después de algún tiempo, permanecen a mi lado.

Finalmente, es importante una mención especial a la nación argentina que me ha inspirado a través de distintas vías: el análisis político, la conciencia social sobre lo que aparentemente es ajeno a nuestro día a día y el amor al arte. Sin la música no habría sido posible realizar esta investigación.

Agradezco a la vida por permitirme vivir un cambio profundo en estos dos años, dejando viejas costumbres perjudiciales inherentes a la naturaleza existencialista de mi persona y permitiéndome vislumbrar nuevos horizontes donde parece posible un mejor mañana

# ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN GENERAL .....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo I: Rasgos teóricos sobre el presidencialismo, las formas de separación del cargo y el diseño institucional.....</b>	<b>12</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Sobre las teorías del presidencialismo .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1.1 Sobre la separación y los controles entre poderes.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2 Sobre las formas de separación del cargo presidencial.....</b>	<b>31</b>
<b>1.3 Sobre el Diseño institucional.....</b>	<b>62</b>
<b>1.4 Conclusiones .....</b>	<b>73</b>
<b>Capítulo II: Factores económicos, sociales y políticos que propiciaron el estallido de la crisis de 2001.....</b>	<b>78</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>78</b>
<b>2.1 La crisis económica y el panorama electoral.....</b>	<b>79</b>
<b>2.2 El estallido social y la desestabilización institucional.....</b>	<b>102</b>
<b>2.2.1 Las protestas contra el gobierno de Fernando De la Rúa.....</b>	<b>117</b>
<b>2.2.2 Las protestas contra el gobierno de Adolfo Rodríguez Saá .....</b>	<b>131</b>
<b>2.2.3 Las protestas contra el gobierno de Eduardo Duhalde.....</b>	<b>136</b>
<b>2.3 Conclusiones .....</b>	<b>150</b>

<b>Capítulo III: Análisis del sistema presidencial argentino, el diseño institucional a partir de la Reforma política de 1994 y los mecanismos de sustitución presidencial .....</b>	<b>159</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>159</b>
<b>3.1 Características del presidencialismo argentino .....</b>	<b>160</b>
<b>3.2 Las renuncias de Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y la salida anticipada de Eduardo Duhalde (2003).....</b>	<b>175</b>
<b>3.3 Diseño institucional a partir de la Reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994.....</b>	<b>181</b>
<b>    3.3.1 La Ley de Acefalia y el mecanismo de sustitución presidencial en caso de ausencia .....</b>	<b>206</b>
<b>3.4 Conclusiones .....</b>	<b>220</b>
<b>Conclusiones de la investigación .....</b>	<b>228</b>
<b>    Una futura veta de investigación.....</b>	<b>245</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>246</b>

## INTRODUCCIÓN GENERAL

La separación del cargo presidencial se presenta como un tema de interés particular para el análisis de los sistemas políticos latinoamericanos. Su relevancia radica en el entramado institucional que define los mecanismos a través de los que la vacancia del poder ejecutivo es subsanada con el objetivo de permitir el funcionamiento óptimo del sistema político.

A partir de la era de la transición a la democracia en Latinoamérica, entre los años setenta y noventa, las pautas constitucionales se vieron reformadas con el objetivo de hacer compatible el diseño institucional de los países con los lineamientos democráticos adoptados de la tradición neoliberal.

La recurrente presencia de dictaduras militares en la experiencia argentina se presenta como un factor relevante para la reforma de la Constitución de la Nación Argentina en 1994, bajo el antecedente de la transición a la democracia en 1982 y las experiencias tumultuosas del gobierno de Raúl Alfonsín y la transición de gobierno a Carlos Saúl Menem en 1989, cuando se adelanta la entrega de la batuta presidencial a este último.

Ante este escenario, los mecanismos de sustitución presidencial se presentan como un elemento primordial del sistema presidencial, así como de la garantía de separación de poderes y la gobernabilidad necesaria para la reproducción del sistema político. Es en los procesos de gobierno y administración pública donde radica la principal relevancia de la sustitución de la figura presidencial, ya que la desestabilización general de las instituciones

políticas – como se analizará en el desarrollo de la investigación – puede presentarse como un elemento de desestabilización generalizada de un país.

Si bien algunos mecanismos de sustitución presidencial se encuentran presentes en el diseño constitucional argentino desde 1853, la reforma política de 1994 funge como un antecedente directo para la reflexión acerca de lo ocurrido entre el 20 de diciembre de 2001 y el 1 enero de 2002, cuando 5 actores ejercieron el poder ejecutivo de manera sucesiva: Fernando De la Rúa, Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño y Eduardo Duhalde.

Sin embargo, la renuncia de Fernando De la Rúa no fue el único factor que propició la desestabilización del sistema político y que derivó en la crisis observada entre 2001 y 2003. La vacancia de la vicepresidencia, ante la renuncia de Carlos Álvarez en el año 2000, dejó un vacío de poder que, de acuerdo con los mecanismos de sustitución contemplados en el artículo 88 de la Constitución de la Nación Argentina, es llenado bajo el esquema siguiente:

Presidente de la Nación
Vicepresidente de la Nación
Presidente provisorio del senado
Presidente de la cámara de diputados
Presidente de la corte suprema

Es decir, en caso de ausencia del presidente, el vicepresidente es quien ha de ostentar el cargo. Sin embargo, ante la ausencia de vicepresidente – quien funge como potencial sustituto del presidente y también como presidente del senado – la línea de sucesión prosigue en los casos a contemplar. En caso de que la vicepresidencia se encuentre vacante, el presidente provisorio del senado – quien es designado para suplir la vacancia del vicepresidente como presidente

del senado – ha de ocupar el cargo presidencial. Por otra parte, en caso de que ninguno de los anteriores pueda ejercer el poder ejecutivo, el presidente de la cámara de diputados es designado presidente. Sin embargo, en caso de que el presidente de la cámara de diputados tampoco pueda ocupar el cargo, el presidente de la corte suprema ha de desempeñar las funciones del titular del poder ejecutivo.

Sin embargo, llama la atención que en los mecanismos de sustitución plasmados en el artículo 88 de la Constitución no se contemple la sustitución del vicepresidente en caso de que este renuncie o deje su puesto vacante de manera permanente. En este sentido, identificamos una carencia del diseño institucional que potenció la desestabilización del sistema político en su totalidad y que estalló en diciembre de 2001 en una crisis sin precedentes.

En este sentido, la figura del vicepresidente se posiciona como un punto clave en la suplencia en caso de que la presidencia se encuentre vacante, ya que es el primer actor contemplado para el ejercicio del poder ejecutivo como sustituto del presidente ausente.

Otro elemento, ajeno al diseño institucional mencionado, que potenció la desestabilización del sistema político argentino, se identifica en torno a la esfera económica.

Tras la era de la transición a la democracia, el sistema económico del país fue reformado con el objetivo de adoptar un modelo de economía de libre mercado compatible con el modelo democrático imperante de la época. Ante este escenario, los saldos de la liberalización de la economía coadyuvaron a la desestabilización del sistema político.

Finalmente, otro elemento que potenció el estallido de la crisis en el año 2001, pero que será analizado desde las principales movilizaciones sociales presentes en la década de los años noventa, las cuales son evidencia de los efectos en la dimensión social de los elementos propios de la esfera económica.

En este sentido, la problemática elemental de nuestro estudio de caso radica en que en Argentina tuvo lugar la separación del cargo presidencial en tres ocasiones – Fernando De la Rúa en diciembre de 2001, Adolfo Rodríguez Saá en diciembre de 2001 y Eduardo Duhalde en mayo de 2003 – durante el periodo 2001-2003. Asimismo, el ejercicio del poder ejecutivo por parte del presidente provisorio del senado, Ramón Puerta, y el presidente de la cámara de diputados, Eduardo Camaño, obedecieron al diseño institucional que define la línea de sucesión bajo la que se ha de suplir la vacancia presidencial. Igualmente, identificamos que dos casos, Fernando De la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá se dieron a través de la renuncia. La corta duración de los mandatos en los casos de Ramón Puerta y Eduardo Camaño obedeció al carácter transitorio o provisorio de su ejercicio del poder ejecutivo. Finalmente, la transición ante la salida anticipada de Eduardo Duhalde se dio a través de la entrega anticipada del mandato a Néstor Kirchner, quien ya había sido elegido presidente para mayo de 2003.

Por otra parte, respecto a la justificación, el análisis de los sistemas presidenciales en Latinoamérica, particularmente en la dimensión del diseño institucional que lo conforma, se posiciona como un tema primordial para la comprensión y actualización de los conocimientos referentes a la Ciencia Política. En este sentido, el caso argentino posee elementos particulares que le distinguen del resto de las experiencias latinoamericanas.

Igualmente, es pertinente mencionar la relevancia en torno a la comprensión de los nuevos fenómenos políticos y que pueden ser comprendidos, comparados y repensados a partir de la formulación de nuevas hipótesis con respecto a estudios previos. En este sentido, la propuesta de esta investigación se centra en el elemento que gira en torno a la figura de la vicepresidencia y su relación con los mecanismos de sustitución en caso de vacancia presidencial.

Aunado a lo mencionado, la mayoría de las investigaciones sobre el tema se centran en los propios mecanismos de sustitución del cargo presidencial. Sin embargo, son pocos los estudios que se centran en la particular relevancia de la figura vicepresidencial para la atención de dicho fenómeno. En consecuencia, resulta pertinente realizar el abordaje a partir de las pautas propuestas.

El ejercicio de reflexión y análisis propuesto pretende centrarse en la coyuntura presente entre 2001 y 2003, aunque resultará necesario incorporar el contexto de años previos para comprender de manera idónea los sucesos a mencionar.

Por lo tanto, el impacto de este estudio es dirigido a la constante actualización de los conocimientos referentes al área de la Ciencia Política, particularmente en lo que concierne al sistema presidencial y el diseño institucional que delimita las funciones, atribuciones y mecanismos de acceso al poder de los actores involucrados.

En consecuencia, la pregunta guía de la presente investigación se formula de la siguiente manera: *¿Cuál fue el factor del diseño institucional que propició*

*la movilidad de cinco<sup>1</sup> presidentes en Argentina durante el periodo 2001-2003?*; esta interrogante se propone responder a partir de la siguiente hipótesis:

La separación de tres presidentes en Argentina durante el periodo 2001 - 2003 se debió a que el diseño institucional del sistema político no contemplaba algún mecanismo legal de sustitución que obligara al titular del ejecutivo a nombrar un vicepresidente, mismo que ocuparía el cargo vacante. Por lo tanto, en caso de que el presidente se separara del cargo, la línea de sucesión se alteraría, generando inestabilidad política.

Esta hipótesis permitirá establecer el objetivo general referente al análisis de la separación del cargo presidencial en Argentina durante los mandatos de Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y Eduardo Duhalde (2003).

El alcance del objetivo general parte de los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar los alcances teóricos sobre los sistemas presidenciales y la separación del cargo del titular del poder ejecutivo, renuncia y abandono del cargo, así como de la figura del vicepresidente que propició el desarrollo de la crisis política.

---

<sup>1</sup> Si bien en la pregunta se plantea la movilidad de 5 presidentes y en la hipótesis se hace mención de la separación de tres presidentes, es necesario explicar al lector que esta diferencia radica en la propia naturaleza de quienes ostentaron el ejercicio del poder ejecutivo en dicho periodo. Mientras que Fernando De la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde fueron presidentes, Ramón Puerta y Eduardo Camaño ejercieron el poder ejecutivo de forma transitoria de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 88 de la Constitución argentina.

2. Abordar las crisis económicas y sociales entre los años 2001 y 2003 con el propósito de establecer un marco contextual para el abordaje de la crisis política.

3. Analizar las renunciaciones al cargo en el caso argentino de los presidentes Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y Eduardo Duhalde (2003), buscando definir el factor que propició el tránsito de 5 presidentes en un periodo de un año y ocho meses.

Por otra parte, con respecto al diseño metodológico, se sostiene en la técnica de análisis de caso sobre la base documental de las fuentes primarias y secundarias, así como el análisis crítico de estas. Igualmente, se realizó un breve ejercicio cuantitativo, el cual se identifica en torno a la realización de tablas comparativas de análisis estadístico de datos referentes a los votos en las elecciones presidenciales.

El análisis documental de fuentes primarias se realizó en torno a la Constitución de la Nación Argentina, Constitución nacional Ley N°24.309 Declaración de la necesidad de su reforma, Pacto de Olivos, Diarios de la época y notas periodísticas referentes al tema.

Sobre las fuentes secundarias, utilizamos material audiovisual sobre debates en la cámara de diputados y senadores, conferencias de prensa de actores involucrados, reportajes sobre las movilizaciones sociales y testimonios de representantes de la sociedad civil

Lo anterior parte del diseño de las variables de investigación, así como la relación entre estas para sustentar la lógica de la investigación. En la siguiente

tabla presentamos la relación entre las variables de investigación y una breve descripción de estas.

Tabla 1 Relación entre variables de Investigación.<sup>2</sup>

<b>Categoría de análisis</b> <b>(régimen presidencial)</b>	<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
<p><b>Variable dependiente:</b></p> <p>Destitución</p> <p>Sustitución</p>	<p>Tipos de presidencialismo</p> <p>Características del presidencialismo argentino</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. movilidad del cargo presidencial (número de presidentes que ocuparon el cargo durante 1 año y 8 meses).</li> <li>2. Las reglas del diseño institucional: motivos de la separación del cargo y mecanismos de sustitución (la línea de sucesión).</li> <li>3. Ausencia de mecanismo de nombramiento de vicepresidente.</li> </ol>
<p><b>Variable independiente:</b></p> <p>Diseño institucional</p>	<p>Adaptabilidad</p> <p>Pureza o rigidez</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mecanismos adoptados en la reforma de 1994 para la atenuación del presidencialismo.</li> <li>2. Artículo 88 de la Constitución de la Nación Argentina</li> <li>3. Mecanismos adoptados en la ley de Acefalía Presidencial N.º 25 716, sancionada en 2002.</li> </ol>

Finalmente, la presente investigación se estructura partir de tres capítulos analíticos. El primero consiste en la elaboración del marco teórico, en el que se

---

<sup>2</sup> Elaboración propia.

presentan las posturas analíticas referentes al presidencialismo, los mecanismos de separación del cargo presidencial y el diseño institucional.

El segundo capítulo refiere a la elaboración de un marco contextual sobre la recopilación de consideraciones acerca de las características más esenciales de los orígenes y efectos de la crisis económica de los años 90 y los efectos en la dimensión social. La información a presentar, tiene como objetivo fungir de contexto y preámbulo al análisis en el ámbito político de lo ocurrido entre diciembre de 2001 y mayo de 2003.

Finalmente, con respecto al tercer capítulo, se establecen las características del presidencialismo argentino, se relatan y analizan las secuencias de las renunciaciones de Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y la salida anticipada de Eduardo Duhalde (2003), y finalmente se analiza el diseño institucional a partir de la Reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994.

Lo anterior permitió que en el apartado de las conclusiones se realizaran inferencias y se generara una posición clara en torno a los argumentos presentados en esta investigación, así como la consecuente validación o rechazo de la hipótesis formulada. Esto fue consecuencia de la reflexión y análisis crítico de las fuentes consultadas y el ejercicio racional sobre el fenómeno observado.

# **Capítulo I: Rasgos teóricos sobre el presidencialismo, las formas de separación del cargo y el diseño institucional**

## **Introducción**

El capítulo trata elementalmente de la elaboración del marco teórico a partir de la recopilación de posturas y consideraciones de diversos teóricos, en donde el objetivo es realizar un análisis profundo y puntual con respecto a las teorías del presidencialismo, los mecanismos de separación del cargo presidencial y el diseño institucional.

Con respecto al apartado referente a la teoría del presidencialismo, se busca presentar los rasgos generales de este desde su origen en los Estados Unidos de América y hasta el caso argentino entre los siglos XIX e inicios del siglo XXI.

Sobre el apartado que aborda las formas de separación del cargo presidencial, se comprende el juicio político, destitución, renuncia y abandono del cargo presidencial en la dimensión teórica y los casos latinoamericanos desde 1992.

En el tercer subapartado, referente a las posturas teóricas referentes al diseño institucional, el objetivo se centra en la definición de los matices más relevantes que definen la concepción del diseño institucional, la relevancia de los jugadores con veto en la construcción del diseño, así como los factores que inciden en la aceptación o el rechazo de los lineamientos o normativas presentes.

Con base en las consideraciones obtenidas, buscaremos responder la siguiente pregunta: ¿Qué elementos, tipos y modalidades destacan en torno al presidencialismo, las formas de separación del cargo presidencial y el diseño institucional del caso argentino a partir de la era de transición a la democracia?

## **1.1 Sobre las teorías del presidencialismo**

Es pertinente comenzar la discusión teórica a partir del esclarecimiento de las diferencias entre sistema de gobierno y sistema político. Ambos conceptos se diferencian por diferentes factores, sobre el sistema de gobierno Nohlen considera lo siguiente:

La noción de sistema de gobierno (government) se entiende en general como sinónimo de sistema político, aunque se refiere sólo al ámbito institucional de este concepto más amplio. El sistema político, de acuerdo al concepto de la política de tres dimensiones (en inglés polity, politics, policy), abarca la totalidad de las instituciones políticas (estructuras), los procesos políticos y los contenidos de las decisiones políticas.<sup>3</sup>

Es decir, sistema de gobierno y sistema político son conceptos cercanos, pero diferenciados por los elementos que los componen, particularmente por los factores de instituciones o estructuras políticas, procesos políticos y las propias decisiones de carácter político. Por otra parte, y continuando con el análisis de Nohlen, este observa que:

La concepción general del sistema político queda bosquejada a través de las delimitaciones frente a otros fenómenos y abstracciones [...] a) El sistema político es distinto al Estado porque éste es una categoría mucho más abstracta, conoce otras condiciones constitutivas (territorio, población, monopolio de la aplicación de la violencia física, etc.), está pensado para una (mayor) duración y con él se relacionan cuestiones más amplias [...] el concepto de sistema

---

<sup>3</sup> Nohlen, D. (2011) ¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción en trece lecciones. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. p. 129,

político está determinado más estrechamente, entre otras cosas respecto a las formas de dominación, los tipos de régimen (democracia versus dictadura), tipos de sistemas de gobierno (presidencialismo y parlamentarismo), relaciones de poder (partidos, gobiernos y oposición), y formas de representación social y política (participación política, pluralismo, corporativismo [...]) b) De la Constitución, el sistema político no es distinto porque porque las instancias institucionales y las regulaciones de procedimientos que llevaa cabo dicho documento [...] son importantes para el proceso político, pero no lo estructuran por completo ni lo captan en términos reales [...] el sistema político en términos generales es la parte del sistema social que se encarga de la producción de decisiones colectivas obligatorias.<sup>4</sup>

El sistema político, entonces, conlleva pensarlo como un recipiente en el que se contienen elementos como las diversas formas y expresiones de dominación al interior del Estado, los tipos de régimen que, a partir de los años 80, se cristalizan principalmente en torno a modelos democráticos, los sistemas de gobierno que principalmente podemos identificar en presidencialismo o parlamentarismos, las relaciones de poder en torno a la toma de decisiones de carácter político, así como la representación de los diversos sectores sociales presentes en un país.

Sin embargo, antes de comenzar a esbozar las características principales del sistema presidencial y sus diferencias con respecto a la forma parlamentaria, conviene observar algunos factores que destacan sobre los orígenes primigenios del presidencialismo. Alexis de Tocqueville analiza el caso estadounidense, ya que este país fue el primero en instaurar la forma presidencial en su sistema político. La Democracia fue el principal potenciador para el establecimiento del presidencialismo en Estados Unidos; previo a su compaginación con el

---

<sup>4</sup> Nohlen, D. (2011) *ibid.* pp. 129-130.

presidencialismo, la Democracia, según Tocqueville, estuvo “abandonada a sus instintos salvajes”<sup>5</sup>. La Democracia se encontraba a la deriva, vagando sin un rumbo determinado que permitiera vislumbrar el buen puerto en el que empatara con una forma de gobierno *ad hoc* a sus necesidades.

Dos gérmenes primigenios del presidencialismo estadounidense son la igualdad y libertad de los ciudadanos. Tocqueville considera a la soberanía como el eje de equilibrio entre la ciudadanía y el gobierno. Considera que “En Norteamérica, el principio de la soberanía del pueblo no está oculto ni es estéril como en algunas naciones. Es reconocido por las costumbres, proclamado por las leyes, se extiende con la libertad y alcanza sin obstáculos sus últimas consecuencias”<sup>6</sup>. Entrando en materia, Tocqueville considera sobre el presidente que:

El presidente es un magistrado electivo. Su honor, sus bienes, su libertad y su vida, responden sin cesar ante el pueblo del buen empleo que hará de su poder. Al ejercer ese poder, no es por otra parte completamente independiente: el Senado lo vigila en sus relaciones con las potencias extranjeras, así como en la distribución de los empleos, de tal suerte que no puede ser corrompido ni corromper a los demás.<sup>7</sup>

Es decir, la figura del presidente implica un status diferente al de los otros servidores públicos. Su relevancia radica en la legitimidad de origen, la capacidad de toma de decisiones y la limitación de su poder por parte de los otros poderes.

---

<sup>5</sup> Tocqueville, A. (1987) La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica, México D.F. p. 34.

<sup>6</sup> Tocqueville, A. (1987), *ibid.* p. 74.

<sup>7</sup> Tocqueville, A. (1987), *ibid.* p. 123.

Ahora resulta pertinente comenzar con la caracterización del concepto de presidencialismo. Jorge Carpizo recopila distintas posturas acerca de los rasgos principales del presidencialismo. En primer lugar, recupera las consideraciones de Duverger (1962), sobre lo que observa lo siguiente: “Maurice Duverger afirmó que el sistema presidencial se caracteriza por el principio de la separación de poderes, la elección del presidente a través del sufragio universal, el nombramiento y la remoción de los ministros por parte de aquél, y porque todos ellos no son responsables políticamente ante el parlamento”.<sup>8</sup>

Duverger caracteriza al presidencialismo a partir de las diferencias entre este y el parlamentarismo. Los factores mencionados son rasgos inherentes a toda forma de presidencialismo; la concentración de gran parte del poder político en las manos del titular del poder ejecutivo, el presidente, distingue la cantidad de centros de poder entre los que el poder político está repartido en los presidencialismos y los parlamentarismos. Carpizo retoma el análisis de Joseph LaPalombara (1972), sobre lo que reflexiona lo siguiente:

Joseph LaPalombara escribió que en el sistema presidencial: a) El presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del Poder Legislativo y, por tanto, no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; b) Los poderes Legislativo y Ejecutivo son independientes: el primero no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del Ejecutivo, pero éste puede vetar los proyectos de leyes del congreso; c) El presidente tiene la facultad de realizar nombramientos; d) El Ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos; e) El Legislativo puede juzgar y remover al presidente; f) Éste posee facultades para designar a los miembros del gabinete, para presentar

---

<sup>8</sup> Duverger, M. (1962) *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, p. 319. En Carpizo, J. *Características esenciales del sistema presidencial en e influencias para su instauración en América Latina. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, año XXXIX, no. 115, enero-abril de 2006, pp. 57-91

iniciativas de ley y para preparar el presupuesto; g) El pueblo elige al presidente y espera que sea su líder.<sup>9</sup>

Encontramos entonces coincidencias entre Duverger y LaPalombara. El factor de separación de poderes se ve nutrido con el añadido de la independencia de estos. La llamada supervivencia del ejecutivo es un elemento que nos permite comprender al presidencialismo de manera diferenciada con respecto al parlamentarismo, en donde el primer ministro es responsable absolutamente frente al legislativo de las acciones y decisiones de gobierno. Igualmente, el factor del liderazgo se posiciona como uno de los principales elementos que distinguen al presidencialismo del parlamentarismo, ya que en el presidencialismo el presidente tiene legitimidad y, en consecuencia, capacidad de liderazgo, desde su propio origen a partir de las elecciones. Cuestión diferente en el parlamentarismo, en donde el primer ministro cuenta con legitimidad frente al legislativo, pero eso no implica que la tenga frente al electorado.

Posteriormente, Carpizo se vale de la óptica de Gaudemet (1966) para enriquecer la caracterización del presidencialismo. Carpizo observa lo siguiente:

Paul Marie Gaudemet caracteriza al sistema presidencial como aquel en el cual:  
a) El presidente concentra la integridad de las competencias ejecutivas y es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno, b) Los jefes de los departamentos ministeriales dependen únicamente de la autoridad presidencial, por lo cual generalmente se les denomina secretarios y no ministros, c) El principio de la separación de poderes se encuentra rigurosamente aplicado, d) El presidente

---

<sup>9</sup> LaPalombara, J. (1974) *Politics within nations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, pp. 198 y 199. En Carpizo, J. (2006) *ibid.* p. 59.

no es políticamente responsable ante el congreso, pero tampoco puede disolverlo.<sup>10</sup>

De acuerdo con Gaudemet, sumando a lo mencionado sobre las posturas de Duverger y LaPalombara, los principios de separación de poderes, la jefatura de gobierno y del Estado por parte del presidente y las profundas diferenciaciones entre el ejecutivo y el legislativo, son fortalecidos por el factor diferenciador entre la denominación de secretarios o ministros en el régimen presidencial. Posteriormente, Carpizo retoma las consideraciones de Loewenstein (1965), quien caracteriza al parlamentarismo. Esta consideración resulta relevante para conocer a mayor profundidad las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo:

a) Los miembros del gabinete (Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo). b) El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria. c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo. d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro. e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria. f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento. g) Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá —salvo situaciones extraordinarias—, que

---

<sup>10</sup> Gaudemet, P. (1966) *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, París, Editions Montchrestien, p. 16. En Carpizo, J. (2006), *ibid.* p. 59.

disuelva el parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quién posea la razón: el parlamento o el gobierno.<sup>11</sup>

En el parlamentarismo, el cuerpo ejecutivo que rodea al primer ministro es formado por miembros del legislativo, particularmente por miembros de los partidos mayoritarios en caso de que se trate de un gobierno de coalición. Igualmente, destaca la diferenciación entre el jefe de gobierno y el jefe de Estado, el primero refiere al primer ministro y el segundo al presidente. El primer ministro y su cuerpo de gabinete son absolutamente responsables y dependientes del parlamento, ya que en caso de no desempeñar un papel favorable a la opinión del legislativo estos pueden ser removidos a través de una moción de censura o, en caso contrario, ratificados a través de un voto de confianza. Igualmente, el electorado tiene un papel relevante en momentos de tensión cuando el presidente recurra a mecanismos de Democracia directa como plebiscitos o referéndums para determinar a qué poder, sea legislativo o ejecutivo, el pueblo prefiere respaldar.

Es entonces cuando surge en esta discusión el factor de la eficacia en los gobiernos. De acuerdo con Carpizo (2006), existe una clave para identificar la eficacia de un gobierno, sea en un sistema presidencial o parlamentario: “los sistemas parlamentarios y presidenciales funcionan en forma cercana; lo definitorio es si el partido del jefe de gobierno cuenta con mayoría en el parlamento o congreso, y si su gabinete es de coalición o no”<sup>12</sup>. Es decir, el

---

<sup>11</sup> Loewenstein, K. (1965) Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, pp. 105-107. En Carpizo, J. (2006) *ibid.* pp. 105-107.

<sup>12</sup> Carpizo, J. (2006), p. 62.

factor de la mayoría en el legislativo que respalda, o no, al titular del ejecutivo, se vuelve un factor determinante para analizar el fenómeno en cuestión.

Observamos de esta manera los principales rasgos diferenciadores entre el presidencialismo y el parlamentarismo, de esta forma, podemos comprender de una manera más clara los factores que definen al presidencialismo. Ahora, es pertinente abordar la dimensión de la separación de poderes y los controles entre estos, que son rasgos definitorios de los sistemas federales y las distintas expresiones de los presidencialismos.

### **1.1.1 Sobre la separación y los controles entre poderes**

La separación de poderes se constituye como una de las más relevantes garantías para la existencia y reproducción de un sistema federal. Es pertinente abordar brevemente las perspectivas de Hamilton, Jay y Madison sobre el caso estadounidense, ya que este fue el primer modelo presidencial del mundo. Madison *et. al.* realizan la siguiente consideración:

Apenas menos importantes que el gobierno limitado y el sistema representativo, son el estado federal, el régimen de división de poderes, con su corolario del sistema presidencial, la enunciación en la ley fundamental de los derechos individuales esenciales y, por último, la creación de un Poder Judicial independiente, encargado de asegurar el equilibrio de todo el sistema. La trascendencia de estos principios resalta en su sola expresión. El reconocimiento de una amplia medida de autonomía a las partes componentes puede ser la única manera de agruparlas en un conjunto más amplio o de gobernar a regiones con características y necesidades locales diferentes.<sup>13</sup>

El sistema presidencial se nutre de la representación y la separación específica de las facultades asignadas constitucionalmente a cada poder, así

---

<sup>13</sup> Madison, A. et, al. El Federalista. p. 17. Obtenido desde [www.librodot.com](http://www.librodot.com)

como de la división de estos. La autonomía se establece como la clave para comprender y potenciar la propia separación de poderes, ya que esta garantiza el accionar imparcial y normativo de los poderes en búsqueda de la máxima eficacia y objetividad de la administración pública.

Melgar (2016) refiere lo siguiente sobre la división de poderes en la obra de Hamilton, Jay y Madison:

El único poder que existía antes de la Constitución de 1787 era el Congreso creado por los Artículos de Confederación. No existía ni un Poder Ejecutivo, ni un Poder Judicial. Montesquieu no había estado presente. De hecho se pensaba que el judicial no era un poder, pues carecía de las características propias de un poder de dominio. En cuanto al Congreso, se decidió por dos cámaras, lo que separaba al poder dentro del mismo poder. Las dos instituciones más relevantes que surgieron de la Convención Constituyente de Filadelfia fueron el federalismo y, ligado a éste, la teoría de la separación de poderes. Tanto el federalismo como la separación de poderes se refieren a la división del poder político. Del poder del gobierno central respecto al de los Estados y del poder que corresponde a las tres ramas del gobierno federal y de las tres ramas de los Estados en lo individual. Se trata de una distribución constitucional del poder.<sup>14</sup>

Melgar observa que, previo al congreso constituyente de 1787, el Congreso emanado de las cartas de la confederación era el único proto-poder existente. Sin embargo, este no contaba con la coexistencia de un poder judicial que vigilara el cumplimiento de las disposiciones adoptadas. Posteriormente, la convención de Filadelfia abonó la separación de poderes y el sistema federal para la administración de los territorios. De tal manera que el poder político

---

<sup>14</sup> Melgar, M. (2016) Separación de poderes. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), Ciudad de México. p. 78.

comenzó a ser redistribuido entre los distintos niveles de gobierno y los tres poderes de la unión.

Haciendo énfasis en lo ofrecido por Madison, Jay y Hamilton, el federalismo estadounidense se cimenta sobre dos bases:

1. El unitarismo en torno a la forma republicana, en la que el pueblo cede al gobierno la capacidad de administrar los asuntos de interés, así como la división de niveles de gobierno en torno a los Estados y otras unidades administrativas que conforman la unión.
2. El control del poder de las mayorías sobre las minorías y de la limitación del gobierno sobre la ciudadanía, en donde la autoridad emana de la sociedad segmentada o fragmentada en torno a la propia voluntad social de dividirse en fracciones indeterminadas de intereses.

Los dos puntos presentados, permiten la existencia de controles al interior del gobierno, del sistema político y en las relaciones entre el gobierno y los subordinados. Sin embargo, los que resultan de interés para esta investigación son los que respectan a la división en torno a los pesos y contrapesos entre poderes.

En el presidencialismo latinoamericano contemporáneo, los controles entre los poderes ejecutivo y legislativo son materia de alta relevancia para el análisis de este concepto, sobre los que Carpizo identifica principalmente los siguientes factores:

En el sistema presidencial existen controles propios. El control más importante en manos del presidente es la facultad de veto de las leyes, mismo que para ser realmente tal, el congreso sólo lo debe poder superar por mayoría calificada, que generalmente es de dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes. Si el veto presidencial puede desecharse por simple mayoría, el veto

no implica mecanismo alguno de control. Desde luego, el veto presidencial tiene también otras finalidades, como el análisis de la constitucionalidad de un proyecto de ley aprobado por el congreso [...] El Poder Legislativo, generalmente, posee diversas facultades que asimismo realizan funciones de control; entre las más importantes se encuentran: la ratificación de nombramientos y actos realizados por el presidente; el poder de la bolsa, que incluye la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y el límite de la deuda pública, las comisiones de investigación y el control extremo y extraordinario que es el impeachment. En esta concepción de control está implícita la de responsabilidad, que es esencial al sistema democrático.<sup>15</sup>

Encontramos una clara diferenciación entre los controles propios de los poderes ejecutivo y legislativo. El presidencialismo se caracteriza por poseer controles distintos a los propios del parlamentarismo. Por parte del presidente, la capacidad de vetar leyes o proyectos implica la intervención del legislativo a partir del criterio de mayoría en cualquiera de sus expresiones para ser desechada. Por parte del poder legislativo, los controles mencionados por Carpizo demuestran que estos funcionan como contrapesos para evitar la sobrecarga de facultades en el ejecutivo y el hiperpresidencialismo.

El alto grado, nivel o cantidad de factores que se concentran en manos del presidente definen al propio hiperpresidencialismo. De acuerdo con Escamilla y Ramírez (2016):

Diversos estudiosos del tema han elaborado algunas tipologías con objeto de precisar sus diferencias. Dieter Nohlen, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez, han sugerido una clasificación que distingue entre el hiperpresidencialismo (aquel en donde la Constitución le confiere al Ejecutivo un número de facultades considerables), el presidencialismo puro (aquel que ha mantenido sin alteraciones sus características originales), el presidencialismo atenuado (aquel con poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo) y el presidencialismo

---

<sup>15</sup> Carpizo, J. (2006) pp. 67-68.

parlamentarizado (aquel que incorpora mecanismos propios de los sistemas parlamentarios como el voto de censura a los ministros, la ratificación de algunos miembros del gabinete por parte del Poder Legislativo o la permanencia de un Ejecutivo colegiado).<sup>16</sup>

Es decir, encontramos cuatro clases de presidencialismo: hiperpresidencialismo, presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y presidencialismo parlamentarizado. Las principales características que los diferencian se identifican elementalmente en torno a los mecanismos, facultades, capacidades y poderes que equilibran o desequilibran las relaciones entre poderes y, en consecuencia, la relevancia o importancia que el poder ejecutivo ha de tener dentro del propio sistema político y el ejercicio del gobierno.

Resulta pertinente retomar el análisis de Carpizo para establecer una diferenciación pertinente entre las distintas clases de presidencialismo. Carpizo considera que la tipologización ofrecida por Karl Loewenstein es de las más acertadas, esta caracterización se realiza de la siguiente manera:

a) Presidencialismo puro, que se caracterizaba por la elección directa del presidente, porque los miembros del gabinete eran simples ayudantes y consejeros, cuyo nombramiento y remoción dependían exclusivamente de la voluntad del presidente. En este tipo colocó a la mayoría de los países del área latinoamericana. b) Presidencialismo atenuado, en cuanto el Poder Ejecutivo lo ejercían en forma conjunta el presidente y sus ministros; el primero se encontraba limitado en sus decisiones por la participación efectiva de los segundos, a pesar de que los ministros eran responsables solo ante el presidente. Los ministros asistían al congreso, sin voto, para informar y defender sus políticas. Además, existían las comisiones parlamentarias de investigación. c) Parlamentarismo aproximado, en el cual, desde el siglo XIX, como en Chile, se comenzaron a introducir en el sistema presidencial algunos

---

<sup>16</sup> Escamilla, A., Sánchez, R. (enero – abril de 2016) “Las Facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder” en *Estudios Políticos, novena época*, No. 37, p. 112.

mecanismos parlamentarios europeos, tales como la responsabilidad ministerial individual y colectiva ante el congreso, aunque con modalidades diversas. En la Constitución uruguaya de 1934, revisada en 1942, se regulaba hasta la misma dimisión del presidente cuando la censura o desaprobación lograba cuando menos los dos tercios del congreso, sesionando en asamblea única, con una serie de peculiaridades, a las cuales me refiero al proponer una tipología.<sup>17</sup>

De esta forma, Carpizo explica lo ofrecido por Loewenstein y distingue los 3 principales tipos de presidencialismo presentes en la región. En cada tipo, las facultades o poderes inherentes al ejecutivo son diferentes. De acuerdo con Escamilla y Ramírez (2016), las facultades o poderes del presidente se pueden identificar en torno a, al menos, 7 dimensiones:

1. en materia de defensa y de seguridad; 2. legislativas, 3. jurisdiccionales, 4. en materia de política exterior, 5. de nombramiento, 6. económicas y 7. de emergencia. Las facultades en materia de creación de leyes que posee el Ejecutivo tienen particular importancia debido a que le permiten influir en el proceso legislativo, ya sea para promover o impedir la promulgación de una nueva legislación.<sup>18</sup>

En nuestro caso de estudio, habremos de prestar especial atención a las facultades legislativas, de nombramiento, económicas y de emergencia, ya que el marco de la crisis económica, política y social de Argentina entre 2001 y 2002 se identifica en torno a estas dimensiones.

A partir del periodo de reformas políticas de finales del Siglo XX en Latinoamérica, las facultades constituyentes de los hiperpresidencialismos en la región han ido en constante disminución en búsqueda de sistemas políticos con

---

<sup>17</sup> Carpizo, J. "Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano" en *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, Vázquez, H. (coord.) UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. pp. 11-12.

<sup>18</sup> Escamilla, A. Sánchez, R. (2016), p. 113.

mayores equilibrios. La desconcentración de poderes propios del presidente a través de la incorporación de controles legislativos marcó parte de la transición a la Democracia de los años setenta y ochenta.

Aunque más adelante abordaremos a detalle el análisis del diseño institucional y, en consecuencia, de los procesos de reforma del Estado, conviene mencionar que la reforma del Estado implicó igualmente la descentralización de distintas esferas del Estado, como la planificación económica, parte de la administración pública y las propias relaciones entre los distintos órdenes de gobierno. En consecuencia, el sistema político se vio reformado como parte de los procesos de transición a regímenes democráticos. De acuerdo con Escamilla y Ramírez (2016):

Las reformas a la estructura estatal no sólo se dirigieron a limitar las competencias presidenciales, sino que también desconcentraron algunas de sus prerrogativas en las áreas ya mencionadas a partir de la configuración de órganos constitucionales autónomos y modificaciones constitucionales. Si los objetivos de la reforma del Estado eran la fragmentación del poder político, la liberalización de la economía, la independencia de los órganos judiciales, así como la descentralización administrativa y el combate a la corrupción, una condición necesaria y suficiente era que los sistemas presidencialistas tendrían que quedar acotados en estos rubros, trasladando una serie de funciones hacia otros órganos del Estado.<sup>19</sup>

Entonces, podemos considerar que los procesos de reforma del Estado se identifican como procesos multidimensionales y multifactoriales que pretenden la reestructuración de diversas áreas del Estado, gobierno, economía y administración pública. En el sistema político, estas modificaciones implican la descentralización de instituciones y facultades que son trasladadas a nuevas

---

<sup>19</sup> Escamilla, A. Sánchez, R. (2016) *ibid.* p. 124.

instituciones u organismos especializados con el objetivo de hacer más eficiente el desempeño del gobierno y la administración pública correspondientes al modelo democrático adoptado. En consecuencia, los elementos que definen al presidencialismo son reformados, principalmente en la dimensión de las atribuciones, facultades o poderes propios del poder ejecutivo y su relación con el poder legislativo.

Para definir las nuevas relaciones entre poderes, determinadas a partir de las atribuciones o facultades reflejadas en las instituciones, Nohlen considera que:

El presidencialismo, al igual que el parlamentarismo, es una modalidad de gobierno en el marco de la democracia constitucional representativa. A diferencia del parlamentarismo, en el cual existe una estrecha vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno [...] el presidencialismo se distingue por una separación relativamente fuerte entre el Parlamento y el gobierno. Por tanto, a nivel de modelo, la estructura de poder en el parlamentarismo es monocéfala [...] En el presidencialismo, a nivel de modelo, la estructura del poder es bicéfala. El Presidente y el Parlamento disponen ambos de legitimidad emanada del pueblo.<sup>20</sup>

El factor de la bicefalia refleja la importancia de la legitimidad para el análisis del presidencialismo y la relación del poder ejecutivo con el legislativo. La legitimidad otorgada a ambos poderes a través de la elección popular de ambos, es el origen de las disputas y acuerdos presentes en los procesos de gobierno y toma de decisiones en los periodos de mandato. Si bien el liderazgo o conducción del gobierno puede variar por momentos entre el ejecutivo o el legislativo, a nivel de modelo, el presidente poseería mayores posibilidades de toma o designación de decisiones. Sin embargo, a partir de los controles

---

<sup>20</sup> Nohlen, D. (2011) *ibid.* p. 133.

analizados previamente, estas decisiones pueden ser objetadas por los órganos legislativos y los organismos descentralizados en búsqueda de estricto apego al factor de la constitucionalidad.

Continuando con la clasificación de las distintas expresiones del presidencialismo, es necesario mencionar que este puede manifestarse en una amplia gama de formas y tipos. De acuerdo con Jorge Lanzaro (2001), el presidencialismo cuenta con las siguientes posibilidades:

Puede hacer valer un dominio de mayoría, con un juego más o menos excluyente, de ganadores y perdedores. Puede afrontar una dinámica adversativa, de bloqueos y confrontaciones, sin salida o con desembocaduras críticas. Puede asimismo dibujar un cuadro de presidencialismo “duro” o “reforzado” (“exagerado”), que para imponer la prioridad presidencial y evitar los “puntos muertos” concentra potestades en la jefatura de gobierno mediante un estatuto jurídico conducente –institucionalizado– o mediante recursos de by-pass, desde los bordes de la constitución, en acciones que comprometen la legalidad. Pero el desenvolvimiento del gobierno presidencial puede igualmente ajustarse a la geometría de los equilibrios institucionales y al abanico de opiniones a través de un armado de voluntades en el que pesen la separación de poderes y la pluralidad de representaciones políticas, teniendo en cuenta las diferencias asentadas en las cámaras legislativas (y contando además los cuerpos regionales y las representaciones sociales), y reclamando por tanto esfuerzos de compromiso, alianzas y coaliciones.<sup>21</sup>

Es decir, las distintas expresiones del presidencialismo también se pueden identificar de acuerdo con la dinámica o relación que lleve con el poder legislativo. Entonces, observamos que un presidencialismo no se tipifica o clasifica únicamente de acuerdo con los poderes o facultades que posee el propio presidente, sino que existen factores diversos – como el juego de suma

---

<sup>21</sup> Lanzaro, J. (2001) “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires. p. 20.

ceros, el tipo de sistema electoral o de partidos – que nos permiten comprender de manera más efectiva su origen, cualidad, calidad y espacio de desarrollo.

Jorge Lanzaro (2001) identifica dos principales clases de presidencialismos en Latinoamérica: Presidencialismo de mayoría y Presidencialismo pluralista – el cual resulta de interés para esta investigación – ; sobre los principales factores que identifican al tipo pluralista, considera:

1) Como trazo fundamental, constitutivo, cuentan el tipo de relación entre la jefatura de gobierno y el parlamento, las modalidades de competencia y de coordinación entre ambos cuerpos, el cúmulo de facultades de cada uno, la autoridad que confieren al presidente las normas jurídicas y la que le confieren de hecho los dispositivos de los partidos, la efectividad de la separación de poderes, las reservas de iniciativa en la producción de leyes, el sistema de vetos (parciales o totales) y las modalidades de promulgación, el recurso a los decretos ejecutivos en materias de orden legislativo, la discrecionalidad de la administración y la incidencia de las cámaras [...] 2) Ese círculo de gobierno se articula a su vez con el ordenamiento centralizado y las instancias descentralizadas del estado, en constituciones unitarias o federales, teniendo en cuenta la efectividad de la descentralización, y en su caso la efectividad del federalismo, así como las repercusiones que éste tiene en la configuración del sistema de partidos y a nivel de las instancias centrales de gobierno [...] 3) El relieve del núcleo de instituciones gubernamentales y administrativas depende de las tallas del régimen electoral, fundamentalmente del principio mayoritario o proporcional y sus combinaciones, del carácter concurrente de los comicios para los diferentes organismos, del cerramiento de las opciones, de las franjas de inclusión y exclusión [...] 4) En esta operativa encajan las reglas no escritas y los fondos de cultura política –culturas y subculturas, políticas y partidarias, en plural y con mayores o menores grados de heterogeneidad/homogeneidad, con sus mezclas y superposiciones irregulares, sus conflictos, en un régimen que es a la vez de articulación y de competencia– a través de actitudes y conductas reiteradas y observables: las “cadenas de tradición” (“costumbres invisibles que moldean nuestras vidas”, como decía Disraeli) y una serie de cánones arraigados que operan incluso como referente de los formatos de innovación [...] 5) También influyen de manera más o menos decisiva los estilos de liderazgo, las constelaciones de dirección política y de legitimación. En términos indicativos, puede decirse que el liderazgo opera dentro de las coordenadas de cada complejo institucional y que en cierto modo está condicionado por ellas. Un jefe de gobierno es “fuerte” o “débil”, eficiente y

exitoso en sus objetivos políticos, en la medida en que su gestión se amolda a los principios de una constitución formal y real determinada [...] 6) Aquí cabe hacer referencia a los ejercicios plebiscitarios (o “populistas”). En principio, como advirtió Max Weber (1982), todas las formas de la democracia de masas tienen un ingrediente plebiscitario, gracias a las elecciones directas y al sufragio universal.<sup>22</sup>

Observamos que los factores de las relaciones entre presidente y las cámaras, el grado de centralización, el régimen electoral, la cultura política y cívica, el liderazgo y legitimidad se consolidan como los factores definitorios del tipo pluralista.

Por otra parte, Lanzaro observa que existe una clase que denomina presidencialismos en transición – caso de Argentina y otros países de la región – en donde se presentan puntos críticos que no nos permiten considerarles como democracias consolidadas o con virtudes fijas. Lanzaro (2001) considera lo siguiente sobre los presidencialismos en transición:

En esta nueva etapa del presidencialismo latinoamericano –en el contexto de la “doble” transición y de las transformaciones en el sistema de partidos y de los modos de gobierno–, en varios lados se reanuda y en otros se inaugura el camino de los “pactos” y de los convenios de régimen. Se registran asimismo niveles de consenso en las políticas de reforma, con patrones de “trueque” y de cooperación interpartidaria de diferente porte, caso a caso o en líneas transversales de recurrencia [...] En términos llamativos, habrá en particular un auge importante de las fórmulas de coalición: coaliciones electorales y particularmente coaliciones de gobierno, coaliciones de reforma y lo que algunos caracterizan como coaliciones parlamentarias, que a veces son solamente acuerdos legislativos –pases de compromiso– que también se han registrado en varios países en épocas anteriores y que hoy presentan características renovadas [...] Es el caso de Argentina, que analiza Novaro, en las distintas etapas del primer período de Menem y en su segunda presidencia, con una progresión en el balance de fuerzas, y luego con la formación de la “Alianza” y su estreno de gobierno, durante el período de Fernando de la Rúa,

---

<sup>22</sup> Lanzaro, J. (2001) *ibid.* pp. 24-28.

en una ecuación política plagada de debilidades, que no cesa de tener de complicaciones [...] El presidencialismo latinoamericano circula por lo tanto a través de sendas sinuosas y diversificadas, con tipos de régimen y modos de gobierno distintos y mutantes, diferentes formatos de democracia y ciertas alternativas de pluralismo.<sup>23</sup>

Es decir, la clave para comprender a los llamados presidencialismos en transición es el gobierno realizado a través de pactos en marcos de inestabilidad y crisis que abonan a la formación de coaliciones y ruptura de estas en momentos de tensión. No se expresa a través una única forma o tipo que pueda enmarcar los casos latinoamericanos, sino que se muestra a través de distintas mutaciones que únicamente convergen a través de los estados de crisis que orillan a constantes periodos de cambios y reformas estructurales en búsqueda de equilibrio.

Realizada la recopilación de los rasgos definitorios del presidencialismo, así como de los principales tipos y expresiones de este, resulta pertinente comenzar con el abordaje de las distintas formas de separación del cargo presidencial.

## **1.2 Sobre las formas de separación del cargo presidencial**

Los principales puntos a abordar en este subapartado son el juicio político, destitución, renuncia el abandono del cargo en sus dimensiones teóricas. Desde sus orígenes en Estados Unidos, el presidencialismo ha presentado problemas que generan tensiones entre los poderes que conforman al gobierno. Las tensiones entre ejecutivo y legislativo son fuente de

---

<sup>23</sup> Lanzaro, J. (2001), *ibid.* pp. 32-34.

problemáticas que pueden llegar a derivar en renuncia, destitución, abandono e incluso juicio político.

En el caso estadounidense – en su origen – Madison *et al.* analizan en “El Federalista” los primeros rasgos de tensiones y conflictos potenciales a los que el sistema político habría de enfrentarse ante el choque de voluntades, poderes y facultades del ejecutivo y el legislativo. Uno de los principales puntos de su análisis refiere a la formación de mayoría en el aparato legislativo, del que el presidente depende en gran medida para la realización de los programas de gobierno propuestos.

Sobre la necesidad para conformar mayoría en el cuerpo legislativo para la aprobación o ratificación de proyectos, Madison *et al* consideran lo siguiente

[...] todas las disposiciones que requieren más de la mayoría para las resoluciones de cualquier cuerpo, tienen la tendencia de entorpecer el funcionamiento del gobierno, e indirectamente de sujetar a la mayoría a la voluntad de la minoría. Esta consideración parece suficiente para afirmarnos en la opinión de que la convención ha ido tan lejos en su afán de asegurarse la ventaja que ofrece el número en la formación de los tratados, como se lo permitía la necesidad de conciliar dicha ventaja con la actividad de las asambleas públicas y el respeto debido a las opiniones de la mayoría de la comunidad. Si se hubieran exigido las dos terceras partes del número total de miembros, habría equivalido en la práctica, en muchos casos y debido a la ausencia de una parte, a que se hubiera hecho forzosa la unanimidad. La historia de toda organización política en que este principio ha prevalecido, es una historia de impotencia, de perplejidad y desorden.<sup>24</sup>

Es decir, Madison *et al* observan que el legislativo posee una ventaja sobre el ejecutivo, y esta es la capacidad de formar mayoría – en cualquiera de

---

<sup>24</sup> Madison, A. et al. *ibid.* p. 286.

sus distintas fórmulas, proporciones o expresiones – opuesta a la voluntad popular. En consecuencia, los autores observan esto como una constante que genera crisis política o la profundiza.

Sobre la facultad de realizar nombramientos por parte del presidente, aunque estos tengan que ser ratificados por el legislativo, Madison et al realizan las siguientes consideraciones en donde observan que el presidente tendría el poder último en el nombramiento de ministros o agentes del propio gobierno. Es decir, esta facultad podría generar tensiones con el legislativo al tener el presidente la última palabra:

La verdad de los principios que sostengo a este propósito parece haber impresionado a las personas más inteligentes entre las que han considerado defectuosa la forma como la convención ha resuelto este punto. Sostienen que el Presidente es el único a quien se debió haber autorizado para hacer las designaciones correspondientes al gobierno federal. Pero es fácil demostrarles que toda ventaja procedente de un sistema semejante, se obtendrá en esencia con el poder de proponer que se proyecta conferirle; mientras que se evitarán ciertos inconvenientes que produciría el poder absoluto de hacer nombramientos si se pusiera en manos de ese funcionario. En el acto de proponer su criterio sería el único que se aplicaría, y como a él sólo le correspondería la tarea de señalar al hombre que, una vez obtenida la aprobación del Senado, debe desempeñar un empleo, su responsabilidad sería tan completa como si él hubiera de hacer el nombramiento definitivo. A la luz de estas explicaciones, no cabe diferencia alguna entre proponer y nombrar. Los mismos motivos que influirían en un caso para que este deber se desempeñase como es debido, existirían en el otro. Y como ningún hombre podría ser designado sino después de haber sido propuesto, de hecho todo hombre que llegara a ser nombrado habría sido escogido por el Presidente.<sup>25</sup>

Bajo esta premisa, podemos encontrar uno de los primeros orígenes de las tensiones entre poderes que derivan en el bloqueo de alguno de ellos.

---

<sup>25</sup> Madison, A. et al. *ibid.* p. 289.

Usualmente, el poder ejecutivo es el que resulta más perjudicado bajo esa premisa, ya que posee menos posibilidades de coadyuvarse de actores externos al gabinete de ministros o secretarios que lo rodean. El factor determinante es el grado de influencia que el presidente tenga sobre el legislativo, ya que este refleja las posibilidades reales de acción o bloqueo del ejecutivo. Por otra parte, si la influencia del legislativo es mayor sobre el ejecutivo, Madison *et al* proponen lo siguiente:

Examinemos ahora la proposición inversa: “el Senado influiría sobre el Ejecutivo”. Como ya tuve ocasión de indicar en varios otros casos, lo impreciso de la objeción impide dar una respuesta precisa. ¿De qué modo va a ejercerse esta influencia? ¿En relación con qué objetos? El poder de influir sobre una persona, en el sentido en que aquí se emplea, debe implicar el de conferirle un beneficio. ¿Cómo podría el Senado hacerlo al Presidente a través de la manera como utilizara su derecho de rechazar las propuestas de éste? Si se contesta que a veces lo complacerían aceptando a alguna persona de su predilección, a pesar de que el interés público posiblemente aconsejara una conducta diferente, replicaré que el Presidente estará interesado personalmente en tan pocos casos que no es posible conceder que la complacencia del Senado influyera sobre él en grado importante. El PODER de que dimana la concesión de emolumentos y honores tiene más probabilidades de atraer que de ser atraído por el PODER que únicamente puede estorbar que tengan efecto. Si por influir sobre el Presidente lo que se quiere decir es que le contiene, esto es precisamente lo que se buscaba. Y queda demostrado que esta restricción será saludable, al mismo tiempo que no destruirá una sola de las ventajas que serían de esperarse si ese magistrado obrara autónomamente. El derecho de proponer a las personas que han de ser nombradas produciría los mismos beneficios que el poder de designarlas en definitiva y evitará los males de éste en una amplia medida.<sup>26</sup>

Bajo esta premisa, el poder del presidente se ve fuertemente disminuido y corre peligro de ser un actor invisible en las dinámicas del propio sistema político. La contención de los poderes o facultades del presidente son origen de

---

<sup>26</sup> Madison, A. et al. *ibid.* p. 291.

los ejercicios de juicio político o destitución que habremos de observar en apartados posteriores, sin embargo, conviene comenzar a pensar en estos fenómenos políticos. En consecuencia, y ya presentadas las bases teóricas de las tensiones que agravan las relaciones entre poderes, es necesario comenzar con el esbozo teórico sobre el juicio político.

Tocqueville profundiza en las dinámicas dadas entre los poderes que llegan a desembocar en juicio político. Igualmente, su análisis se centra en el presidencialismo estadounidense en sus orígenes, sin embargo, conviene abordarlo como introducción a estudios y consideraciones más recientes. Sobre el juicio político, Tocqueville lo comprende como “[...] el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar.”<sup>27</sup>

Esto sucede porque en las repúblicas democráticas con sistemas presidenciales las dinámicas entre las facultades atribuidas a cada poder chocan en la búsqueda de consecución de un fin político. En palabras de Tocqueville “[...] una de las ramas de la legislatura está revestida del derecho de acusar y la otra del derecho de juzgar. Los representantes denuncian al culpable y el Senado lo castiga”<sup>28</sup>.

En este caso, el legislativo se convierte en cierta medida en judicial, ya que posee la facultad de acusar, investigar y penar un delito por parte del presidente. ¿Cuál es el objetivo principal del juicio político? Tocqueville considera que “El fin principal del juicio político, en los Estado Unidos, es

---

<sup>27</sup> Tocqueville, A. *ibid.* p. 112.

<sup>28</sup> Tocqueville, A. *ibid.* p. 112.

quitar el poder a quien hace de él mal uso e impedir que ese mismo ciudadano se encuentre revestido de él en el porvenir.”<sup>29</sup>

Cabe destacar que, si bien el juicio político nace en Inglaterra, este es analizado con mayor profundidad en Estado Unidos por Tocqueville. Con respecto a la relación entre el juicio político y la división de poderes, Tocqueville considera que “El juicio político, en los Estados Unidos, no causa más que un ataque indirecto al principio de la división de poderes; no amenaza la existencia de los ciudadanos; no se cierne, como en Europa, sobre todas las cabezas puesto que no hiere sino a aquellos que, al aceptar las funciones públicas, se han sometido de antemano a sus rigores”.<sup>30</sup>

Entonces comenzamos a dilucidar el poco, o casi nulo, impacto que tiene la realización del juicio político en la garantía de existencia y permanencia de alguno de los poderes. Quienes pagan el costo de un juicio político son los actores, mas no los poderes en sí.

Entonces, comprendemos que el objetivo primordial del juicio político, en Estados Unidos, es destituir de un puesto de alto ejercicio de poder político a un funcionario que ha obrado incorrectamente o cometido violaciones a las garantías estipuladas constitucionalmente y en los reglamentos o normatividades de cualquier área, así como un ejercicio excesivo de sus facultades.

---

<sup>29</sup> Tocqueville, A. *ibid.* p. 114.

<sup>30</sup> Tocqueville, A. *ibid.* p. 114.

Pasando el análisis ofrecido por Tocqueville, Eguiguren (2017) considera lo siguiente sobre los orígenes del juicio político:

El impeachment surgió hace varios siglos en Gran Bretaña, siendo luego acogido en los Estados Unidos de Norteamérica y también en las constituciones de los nuevos estados latinoamericanos, mayormente bajo la denominación de «juicio político». Por ello a esta institución la encontramos contemplada tanto en regímenes políticos parlamentarios como presidenciales.<sup>31</sup>

Impeachment y juicio político son sinónimos, por lo que debe comprenderse exactamente la misma figura al referirse a uno u otro. Los orígenes de este se remontan a Gran Bretaña y Estados Unidos, pero su funcionalidad trasciende hasta nuestros días. Eguiguren refiere lo siguiente sobre el origen del juicio político en Gran Bretaña. Sobre esto, Eguiguren considera lo siguiente:

El impeachment británico es un procedimiento parlamentario cuyos orígenes algunos ubican en 1376, durante el reinado de Eduardo III (Eguiguren Praeli, 2007, p. 47), quien convocó a la Cámara de los Comunes para obtener la aprobación de subsidios y tributos ante la grave crisis económica que afrontaba el reino. Sin embargo, la discusión en el Parlamento se centró en la responsabilidad de algunos consejeros del rey en tal situación, por razones imputadas a su gestión y actos de enriquecimiento individual indebido. Siendo que la aprobación de los tributos requería el consentimiento de los Comunes, se dice que estos lo condicionaron a la destitución de los consejeros por el rey [...] lo que finalmente se produjo<sup>32</sup>.

Igualmente, su uso se da en formas presidenciales y parlamentarias, por lo que podemos identificar que el factor necesario para que la figura del juicio

---

<sup>31</sup> Eguiguren, F. (2017) "La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?" en *Pensamiento Constitucional*, No. 22, p. 62.

<sup>32</sup> Eguiguren, F. *ibid* p. 64.

político se encuentre presente, es la separación de poderes. De acuerdo con Eguiguren:

En América Latina, región que compete para este análisis, su uso ha sido más frecuente que en los países anglo. Eguiguren considera que mientras en los regímenes políticos británico y estadounidense el impeachment ha dejado de tener utilización significativa, en América Latina, por el contrario, se ha asistido en las últimas décadas a su aplicación en diversos países, muchas veces con éxito, para acusar, destituir e inhabilitar políticamente a numerosos presidentes. Algunas veces los presidentes optaron por renunciar a su cargo ante el inicio de este procedimiento parlamentario, a fin de evitar la previsible imposición de dicha sanción, lográndose el objetivo político de conseguir su caída. Otras veces, los parlamentos recurrieron a la declaración de vacancia del presidente invocando causales como la incapacidad mental o moral para conseguir su destitución<sup>33</sup>.

El juicio político puede presentarse con la destitución del mandatario, igualmente, el mandatario puede adelantar su salida a través de la renuncia para evitar el juicio. De esta manera, se presenta un nuevo patrón de inestabilidad política en la región que, a la fecha, ha ocasionado la salida anticipada de 19 mandatarios en los últimos 30 años.

A continuación, se presenta la tabla “Formas de Separación del cargo presidencial” en la que se describe brevemente la diferenciación puntual entre juicio político, destitución, ausencia del cargo y renuncia del presidente.

*Tabla 2 "Formas de separación del cargo presidencial".*

Juicio político	El juicio político se identifica como el mecanismo o proceso realizado por el poder legislativo en contra del ejecutivo cuando se considera que el presidente ha cometido exceso o mal uso de sus funciones, así como la presunción de algún delito; puede
-----------------	--

---

<sup>33</sup> Eguiguren, F. *ibid.* p. 62.

	desembocar en la destitución del presidente o fallar a favor de este y no destituirlo, como fue el caso de Donald Trump.
Destitución	La destitución del presidente es el resultado del juicio político en el que el presidente es determinado culpable de las acusaciones realizadas por el legislativo y es – en palabras simples – despedido o retirado de su cargo. Tal fue el caso de Dilma Rousseff en 2016 tras el proceso de enjuiciamiento político.
Ausencia del cargo	La ausencia del cargo por parte del presidente implica que este abandona el cargo dejándolo vacante, como el caso de Alberto Fujimori.
Renuncia	La renuncia es una salida voluntaria del presidente ante un estado de crisis política en el que puede enfrentarse a escenarios de ingobernabilidad o un juicio político inminente. La renuncia suele considerarse como un paso en el que el presidente se adelanta a los posibles escenarios en los que resultaría perjudicado en caso de continuar con su gestión. En el caso de estudio de esta investigación, referimos a tres casos de salida anticipada por medio de renuncia: Fernando De la Rúa en 2001, Adolfo Rodríguez Saá en 2001 y Eduardo Duhalde en 2002

Fuente: Elaboración propia.

Regresando un poco a los factores del presidencialismo, Linz (1994), consideró como una de las características más relevantes del presidencialismo al factor de la rigidez de mandato. Si bien esta consideración queda superada por la evidencia de 19 salidas anticipadas entre 1992 y 2022, vale la pena ser mencionada en este apartado. Linz considera que:

[...] los presidentes son elegidos por un período de tiempo que, bajo circunstancias normales, no se puede modificar: no puede acortarse y, debido

a disposiciones que impiden la reelección, algunas veces no puede prolongarse. El proceso político se divide así en períodos discontinuos, rígidamente determinados, sin la posibilidad de introducir continuos ajustes según lo requieran los acontecimientos políticos, sociales y económicos. La duración del mandato de un presidente se convierte en un factor político esencial al que todos los actores en el proceso político tienen que adaptarse, algo que tiene muchas e importantes consecuencias [...] Una de las supuestas ventajas de un régimen presidencial es que asegura la estabilidad del ejecutivo, ventaja que se ha comparado con la inestabilidad de muchos gobiernos parlamentarios que experimentan crisis frecuentes y cambios en la presidencia del gobierno, especialmente en democracias europeas multipartidistas.<sup>34</sup>

Comprendiendo que cuando hace referencia a circunstancias normales implica pensar en sistemas de gobierno estables y con equilibrio factual de poderes, podemos considerar que una crisis política que orilla a la separación del presidente de su cargo no entra en el margen de una circunstancia normal. Sin embargo, los procedimientos de separación del cargo – juicio político, renuncia, destitución o llamado a elecciones anticipadas – constituyen mecanismos de flexibilización del propio sistema político – principalmente en contra de los males del hiperpresidencialismo – y que tienen consecuencias en las dimensiones social y económica.

Estos mecanismos de flexibilización permiten que el propio sistema político encuentre formas constitucionales diversas para adecuarse y adaptarse a los periodos de crisis en búsqueda de nueva estabilidad. La renuncia del presidente implica flexibilización, Mustapic (2006) realiza la siguiente consideración sobre el funcionamiento del presidencialismo a través de diversos mecanismos de flexibilización:

---

<sup>34</sup> Linz, J. Valenzuela, A. (1994) Las crisis del presidencialismo. Alianza Editorial, España. pp. 37-38.

En nuestra opinión, la renuncia presidencial es una salida, por cierto de facto, que debe introducirse en el menú de las crisis presidenciales. En cambio, resulta difícilmente viable la renuncia de los legisladores. El mandato fijo del Presidente puede ser flexibilizado a través de su renuncia. En cambio, es propio del presidencialismo no disponer de instancias capaces de flexibilizar el mandato del Congreso. Por esta razón, consideramos que la imposibilidad de disolver el Congreso es lo que rige más decididamente el funcionamiento del presidencialismo.<sup>35</sup>

Por otra parte, sobre los mecanismos de separación del cargo, Mustapic (2006) observa que “es posible distinguir tres procedimientos para hacer efectivo el cambio: el llamado a elecciones anticipadas, el juicio político y la aplicación de la línea sucesoria de acuerdo con las normas legales y constitucionales.”<sup>36</sup> En el caso de Rodríguez Saá se trató de la aplicación de la línea sucesoria constitucional al ser elegido presidente por el congreso tras el interinato de Ramón Puerta. Con Duhalde, se realizó el llamado a elecciones anticipadas dado el clima de ingobernabilidad.

Sobre los mecanismos que involucran la participación del poder legislativo, como el juicio político, Mustapic (2006) considera:

Las salidas parlamentarias a la crisis no responden a estrategias de consenso; suponen, más bien, la persistencia de grados variables de desacuerdo entre el Presidente y el Congreso. Nuestra hipótesis es que este tipo de renunciaciones se dan en contextos en los que es posible formar mayorías parlamentarias alternativas. Una primera modalidad de intervención parlamentaria que debemos mencionar es la clásica: el juicio político. Esta es una herramienta que las Constituciones presidenciales expresamente confieren al Congreso. En efecto, el puntapié inicial del proceso siempre lo da el Congreso; sólo luego entran a tallar las diferencias nacionales de acuerdo con la mayoría requerida para iniciar el proceso y la modalidad adoptada para llevar adelante el juicio (Pérez Liñán,

---

<sup>35</sup> Mustapic, A. (2006) “América Latina: las renunciaciones presidenciales y el papel del Congreso” en *Política, Revista de Ciencia política*, No. 47, p. 66.

<sup>36</sup> Mustapic, A. (2006), *ibid.* p. 59.

2000) [...] La pérdida de apoyo parlamentario puede, entonces, precipitar el desplazamiento del Presidente. En ciertas circunstancias, los legisladores cuentan con dispositivos constitucionales a su alcance para acelerar el proceso.”<sup>37</sup>

El origen del juicio político en Latinoamérica se encuentra en la acusación de delitos cometidos por el titular del ejecutivo. Eguiguren considera que:

En Latinoamérica, por lo general el juicio político contra el presidente resulta procedente ante la imputación de delitos de función o comunes, cometidos durante el ejercicio del cargo; por graves infracciones constitucionales o inconductas funcionales o morales. Mientras que la censura se refiere exclusivamente a los ministros o secretarios de Estado, y se origina por el cuestionamiento o la pérdida de confianza del Parlamento respecto de la gestión ministerial, derivada de las decisiones u omisiones políticas en que incurrir, sin que deba concurrir necesariamente la comisión de algún delito o infracción punible.<sup>38</sup>

Eguiguren diferencia el juicio político de la moción de censura, el primero es aplicado al presidente, mientras que el segundo refiere a los secretarios de Estado o miembros del gabinete de ministros que no necesariamente implica que estos hayan cometido algún delito, sino usualmente faltas administrativas en el proceso de toma de decisiones con un costo político.

Por otra parte, del Tronco y Gorostiaga (2020) consideran sobre el juicio político lo siguiente:

Los procesos de destitución del titular del Poder Ejecutivo a través de la activación de un procedimiento legal («juicio político») por parte de actores políticos (general y mayoritariamente opositores) suponen, en principio, la puesta en marcha de una destitución constitucional. En tal sentido, en la medida

---

<sup>37</sup> Mustapic, A. (2006). *ibid.* pp. 62-63.

<sup>38</sup> Eguiguren, F. *ibid.* p. 63.

en que la figura del impeachment está contemplada en el plexo jurídico de un país, representa –en teoría– un mecanismo de rendición de cuentas imprescindible para motivar y/o garantizar la responsabilidad de los gobernantes y por tanto un ejercicio del poder apegado a los principios del régimen democrático.<sup>39</sup>

Es decir, el juicio político es un proceso necesariamente constitucional en el que los actores políticos ponen en marcha el procedimiento de destitución del presidente. La rendición de cuentas se posiciona como el principal factor que potencia la activación del procedimiento de juicio político, igualmente, esta se puede motivar por las tensiones generadas en la competencia por la consecución del poder político y el posicionamiento preferente en los puestos relevantes de la toma de decisiones.

El juicio político se presenta como un elemento inherente a las formas democráticas recientes, sin embargo, no queda exento de las disputas personales o facciosas de los actores involucrados. Del Tronco y Gorostiaga continúan:

Sin embargo, dichos procesos están revestidos –de forma casi inevitable– de motivaciones políticas. Dicho en otros términos, si bien sólo la constatación de responsabilidad presidencial en la violación de la constitución es el criterio que debe seguir un proceso de impeachment para que la destitución pueda tener lugar, la activación de estos procesos siempre es política. [...] En tal sentido, la coyuntura es determinante en el proceso de activación, pero no debería serlo durante el proceso jurídico. Cuando el proceso legal es limpio, el juicio político representa un avance en la calidad de la democracia porque aumenta la responsabilidad de los gobernantes frente a sus mandantes. Por su parte, cuando la evidencia jurídica no está presente y la responsabilidad difícilmente puede comprobarse, el enjuiciamiento no debería dar lugar a la destitución. Por tanto, un procedimiento de destitución por vía del juicio político viciado en su

---

<sup>39</sup> del Tronco, J. Gorostiaga, K. (2020) “El papel de las élites en las interrupciones presidenciales” en *La derecha como autoritarismo en el siglo XXI*. Chaguaceda, A. (Coord.) Duno-Gottberg, L. (Coord.). Fundación Cadafal, Buenos Aires. p. 89.

procedimiento legal daría lugar a una interrupción presidencial que viola el contrato democrático, por tanto erosiona la calidad del régimen político.<sup>40</sup>

Es entonces cuando cabe diferenciar el ámbito político de la política. El ámbito político refiere a los procesos, formas e instituciones constitucionalizadas, mientras que la política es el espacio en el que las relaciones y gestas por el poder político y posiciones de ventaja se hacen presentes. La rendición de cuentas entra en el ámbito de lo político, mientras que los conflictos y tensiones resultantes de la lucha continua por el poder político refieren a la política. En este sentido, del Tronco y Gorostiaga destacan la relevancia de la coyuntura en la activación del proceso de juicio político; la coyuntura contiene las tensiones y conflictos producidos por la competencia por el poder, pero los autores consideran que la coyuntura únicamente debe ser determinante para activar el proceso, pero no así en el proceso posterior que involucra la puesta en marcha de procedimientos marcados por normatividades jurídicas. De este modo, se puede diferenciar la calidad del régimen político democrático en cuestión si el proceso jurídico del juicio político es definido por cuestiones políticas y sin estricto apego a las normas y la constitucionalidad.

Por otra parte, y regresando a las distintas consideraciones sobre el origen, características y definiciones sobre el juicio político, Pérez-Liñán (2000) refiere lo siguiente:

Por “juicio político” entiendo ampliamente todo proceso por el cual el Congreso delibera para remover al presidente de su cargo. En América Latina existen tres modelos constitucionales de juicio político: el esquema legislativo [...] en donde el Congreso remueve al presidente sin depender de otras instituciones; el esquema judicial, en donde donde el Congreso autoriza una

---

<sup>40</sup> del Tronco, J. Gorostiaga, K. (2020) *ibid.* p. 90.

acusación que es evaluada por el poder judicial, y el sistema mixto, que combina elementos de ambas tradiciones.<sup>41</sup>

A partir de las consideraciones de Pérez-Liñán, podemos identificar el modelo legislativo, en donde el congreso activa el procedimiento y el senado realiza los distintos procesos de enjuiciamiento en caso de que se trate de exceso en el ejercicio de funciones, en caso de que el juicio sea motivado por delitos del fuero común cometidos por el presidente, el juicio se turnará al poder judicial; el modelo judicial en sistemas unicamerales; el mixto refiere a delitos del fuero común que son juzgados por la suprema corte y crímenes en el ejercicio de las funciones y atribuciones propias del presidente que son juzgados por el senado.

Un elemento primordial en los procesos de enjuiciamiento político es la presencia de crisis políticas constitucionales. El factor predominante en las crisis políticas constitucionales es la erosión de la autoridad del presidente, sobre los que Pérez-Liñán (2000) describe lo siguiente:

Durante la mayor parte del siglo XX, la erosión de autoridad normalmente desencadenaba un golpe para desplazar al Ejecutivo y reestructurar el juego político [...] La pauta dominante hacia fines del siglo XX, sin embargo, ha sido la expansión del juicio político como mecanismo de las élites civiles para responder a la erosión de autoridad presidencial.<sup>42</sup>

Observamos un cambio en las modalidades de destitución del presidente en el siglo XX; se transitó de las formas violentas golpistas hacia mecanismos constitucionales expresados en el juicio político. Un factor presente en ambos

---

<sup>41</sup> Pérez-Liñán, A. (diciembre de 2000) "¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa" en *América Latina Hoy*, diciembre, 2000, No. 26, Universidad de Salamanca, España. P. 68.

<sup>42</sup> Pérez-Liñán, A. (2000) *Ibid.* p. 69.

momentos es la erosión de la autoridad presidencial, es decir, la pérdida o disminución de la legitimidad y, en consecuencia, de la capacidad de influencia y capacidad para gobernar. Asimismo, Pérez-Liñán (2000) describe las causas y los cambios en las causas de la pérdida de autoridad a lo largo del siglo XX:

Es importante notar que las causas determinantes de esta erosión de autoridad también han cambiado a lo largo del tiempo. En décadas pasadas, el presidente veía su autoridad típicamente cuestionada por dos motivos: o bien por que ascendía al poder con algún “pecado original” (v.g. fraude electoral, apoyo de partidos proscritos), o bien porque instrumentaba políticas o modos de movilización que eran considerados ilegítimos e inconstitucionales por importantes sectores de la población [...] En los años noventa, en cambio, la clave que dispara la erosión de autoridad es generalmente el escándalo, entendido como un proceso deliberativo sobre una conducta moralmente cuestionable en la que el presidente se ve involucrado- la cual normalmente es desvelada y publicitada por los medios de comunicación independientes.<sup>43</sup>

Entonces, observamos que el escándalo se posiciona como el principal motivador de la puesta en marcha de los procesos de juicio político, desplazando las formas clásicas de pérdida de legitimidad como potenciadores de la destitución. En este sentido, el presidente depende en gran medida de su buena relación con el poder legislativo, sobre lo que Pérez-Liñán (2000) sostiene que:

Dado que la aprobación del juicio político requiere usualmente de mayorías calificadas, la capacidad del Ejecutivo para bloquear el proceso suele ser alta. Sin embargo, los presidentes pueden perder este apoyo mínimo necesario bajo dos circunstancias: cuando carecen de un partido fuerte, o cuando el propio partido decide traicionarlos.<sup>44</sup>

Pérez-Liñán afirma que el presidente tiene amplias capacidades para bloquear la puesta en marcha del proceso de enjuiciamiento, sin embargo, esto

---

<sup>43</sup> Pérez-Liñán, A. (2000) Ibid. p. 69.

<sup>44</sup> Pérez-Liñán, A. (2000) Ibid. p. 70.

únicamente ocurre cuando el presidente posee el respaldo de una fracción amplia del congreso y el apoyo absoluto de su partido. Igualmente, Pérez-Liñán (2000) apunta lo siguiente sobre la relevancia del juicio político y el mantenimiento del régimen en los sistemas latinoamericanos:

La práctica del juicio político se ha propagado en la América Latina de los noventa como un mecanismo constitucional para resolver las crisis presidenciales que tradicionalmente detonaban una intervención militar. En un contexto internacional favorable a la democratización, con actores políticos (incluyendo a los líderes militares) que han aprendido los altos costos de la dictadura, las democracias latinoamericanas han generado una práctica que permite disolver el gobierno presidencial sin violentar el régimen presidencialista.<sup>45</sup>

De nueva cuenta, se hace presente la tesis referente a que el juicio político es una herramienta constitucional para la destitución del presidente y que al mismo tiempo es garante del sostenimiento del régimen democrático. El juicio político es una etapa evolutiva de los medios tradicionales de destitución o separación del cargo, sin embargo, el juicio político implica la aceptación de las reglas y normatividades por parte de los actores políticos, no siendo así en las formas como los golpes de Estado del siglo XX.

La crisis política, ya sea referente a la erosión de la autoridad o de la legitimidad del presidente, es el punto de partida de la puesta en marcha de los procesos de juicio político. El origen del estudio de las crisis presidenciales en torno a la inestabilidad es abordado por Aversa (2016) de la siguiente manera:

La primera camada de estudios que hizo de la inestabilidad presidencial su principal objeto de análisis se remonta al debate iniciado por Juan Linz (1990) en torno a los «peligros» del régimen. La discusión enfrentó a sus seguidores (Lijphart 1999; Stepan y Skach 1993; Valenzuela 2004) con los adeptos al

---

<sup>45</sup> Pérez-Liñán, A. (2000) Ibid. p. 70.

sistema presidencial (Horowitz 1990; Nohlen 1991; Carey 2006), que posteriormente incorporaron al análisis algunas variables que adquieren particular relevancia en contextos poco institucionalizados como el latinoamericano. Estos trabajos evidenciaron cierta fragmentación al vincular la inestabilidad presidencial a factores muy diversos, como los poderes presidenciales (Shugart y Carey 1992), el sistema partidario (Chasqueti 2001; Cheibub 2002; Mainwaring 1993; Mainwaring y Scully 1996), la fragmentación y disciplina partidarias (Jones 1995; Mainwaring y Shugart 1997) o el sistema electoral (Shugart y Carey 1992).<sup>46</sup>

Aversa realiza un recorrido por diversos autores para lograr redefinir las crisis políticas en torno al juicio político. De acuerdo con Aversa (2016), quien retoma el análisis ofrecido por Kim y Bahry (2008), la salida anticipada del titular del poder ejecutivo se ha presentado en repetidas ocasiones en distintas latitudes. Aversa menciona lo siguiente:

Según Kim y Bahry (2008), más de un tercio de las democracias presidenciales y semipresidenciales de la tercera ola en el mundo experimentaron al menos una salida temprana del presidente sin amenazar la supervivencia del régimen. Aunque esta nueva inestabilidad forma parte de una tendencia global, algunos países se vieron más expuestos que otros. De hecho, la mayoría de los casos se verificaron en América Latina, y en Sudamérica en particular. Entre 1985 y 2012 las democracias de la región experimentaron 32 episodios de inestabilidad, 12 de los cuales se resolvieron de manera estrictamente institucional.<sup>47</sup>

Por otra parte, Aversa parte de la definición de crisis presidencial ofrecida por Pérez Liñán (2003, 2001) para esbozar un esquema de comprensión del fenómeno en cuestión. Aversa realiza las siguientes consideraciones con respecto a la definición de la crisis presidencial:

---

<sup>46</sup> Aversa, C. (2016) "Pugna de poderes y salidas anticipadas: explicando la modalidad de resolución de las crisis presidenciales" en *América Latina Hoy*, No. 74, Ediciones Universidad de Salamanca. p. 103.

<sup>47</sup> Aversa, C. (2016) *ibid.* p. 101.

El trabajo parte de la definición de «crisis presidencial» de Aníbal Pérez Liñán (2003, 2001), entendida como una crisis de gobernabilidad enmarcada constitucionalmente en el presidencialismo, que se resuelve mediante diversos patrones o mecanismos: algunos implican la ruptura del régimen (el golpe militar, el «autogolpe», el golpe legislativo) y otros aseguran una salida orgánica del conflicto político (la renuncia anticipada del presidente, la destitución presidencial a través del juicio político o la declaración de incapacidad y las situaciones en las que se estabiliza la relación entre poderes).<sup>48</sup>

Aversa retoma el análisis ofrecido por Mustapic (2006), quien aborda las crisis de gobernabilidad en torno a los ejes teóricos recientes sobre los fenómenos referentes a las crisis políticas:

A diferencia de estas temáticas que durante décadas estructuraron las discusiones en torno a la gobernabilidad de los presidencialismos latinoamericanos, los mecanismos resolutivos de las crisis políticas no generaron debates teóricos análogos. La excepción a este desinterés la constituye el trabajo de Ana María Mustapic (2006) centrado en las renunciaciones presidenciales que, según argumenta, resultan de dos tipos de salida. La salida presidencial, propia de contextos bipartidistas o de partido predominante, se produce cuando no existe la posibilidad de formar mayorías parlamentarias alternativas al presidente y es éste quien prepara una sucesión ordenada. En este caso, el Congreso desempeña un rol pasivo, y se limita a acompañar la decisión del mandatario saliente de adelantar las elecciones o entregar anticipadamente el cargo. La salida parlamentaria, que es más frecuente en contextos multipartidistas, acontece cuando existe la posibilidad de formar mayorías alternativas. Aquí el Congreso se convierte en un actor clave porque deja huérfano de apoyo al mandatario y precipita su alejamiento, al tiempo que construye el respaldo legislativo para el sucesor designado (Mustapic 2005: 264).<sup>49</sup>

El análisis de Aversa, de la mano de Mustapic, refiere a los enfrentamientos y sus efectos en las dinámicas de gobernabilidad y las

---

<sup>48</sup> Aversa, C. (2016) *ibid.* pp. 101-102.

<sup>49</sup> Aversa, C. (2016) *ibid.* pp. 103-104.

relaciones entre poderes. Las salidas anticipadas, además del juicio político, contemplan la renuncia y la destitución por diferentes motivos como puede ser la incapacidad del presidente para realizar sus funciones o las facultades y su ejercicio excesivo por parte del ejecutivo. Sobre los poderes del ejecutivo, Aversa considera que:

La distinción de Neustadt (1960) entre «poderes presidenciales» (las fuentes formales de autoridad) y «poder presidencial» (las fuentes informales) ha servido en principio para distinguir los poderes legales o de iure de los poderes reales o de facto del presidente (Pérez Liñán 2009). Con posterioridad, el término fue asociado a las facultades inherentes al sistema presidencial (los poderes constitucionales que sólo cambian con la reforma de la norma fundamental) y a otras facultades que también permiten al Ejecutivo alterar el statu quo (los poderes informales que fluctúan en el tiempo).<sup>50</sup>

Es decir, Aversa realiza una diferenciación entre los poderes o facultades constitucionales y las metaconstitucionales. Las primeras refieren a las que son otorgadas y respaldadas por el marco constitucional y son respetadas por los actores políticos, mientras que las segundas son excesos en el ejercicio de funciones del presidente. El ejercicio de las facultades, ya sean constitucionales o metaconstitucionales, impactan en las relaciones entre poderes, sobre lo que considera lo siguiente:

Conscientes de que no siempre los poderes constitucionales permiten predecir cómo se articularán los Ejecutivos con sus respectivas legislaturas, Cox et al. (2001: 377-379) argumentaron que aunque la oscilación en la relación de las ramas de gobierno obedece al uso que hace el primer mandatario de sus poderes formales, esto último depende, a su vez, de la fluctuación del apoyo del Congreso. Carey y Shugart (1998) y Negretto (2002) coincidieron con esa apreciación y señalaron que las facultades constitucionales del Ejecutivo pueden ser incluso consideradas como herramientas compensatorias para hacer política en ambientes hostiles y sortear a una legislatura adversa. También García Montero (2009) avanzó en esa dirección, integrando factores

---

<sup>50</sup> Aversa, C. (2016) *ibid.* p. 105.

institucionales y partidistas en un modelo teórico que explica cómo los presidentes elaboran sus estrategias de acuerdo a las reglas institucionales, y cómo las características contextuales –la composición legislativa, la homogeneidad de las preferencias y el ciclo electoral– determinan el éxito del comportamiento legislativo del Ejecutivo. De esta manera, los poderes constitucionales delimitan el «potencial» de poder, mientras que el cierre de la brecha entre el poder potencial y el poder de facto del presidente depende, casi de manera inversamente proporcional, de la fortaleza o debilidad de sus poderes en el Congreso (Cox et al. 2001).<sup>51</sup>

Es decir, las facultades metaconstitucionales pueden ser vistas desde dos puntos de vista; una refiere al exceso en sus funciones, mientras que la otra es propia de las capacidades del presidente para enfrentarse a un poder legislativo voraz que le impide ejercer gobierno. El potencial para ejercer gobierno es definido por la postura constitucional, pero esta no contempla las posibilidades de bloqueo legislativas y, en consecuencia, la parálisis, surgimiento y agravamiento de las crisis políticas.

Una herramienta del presidente para sortear el bloqueo legislativo es cuando este se apoya de su partido, principalmente de los representantes en las cámaras, en búsqueda de un buen puerto en los momentos de crisis. Aversa considera esta herramienta como poderes partidarios presidenciales, sobre lo que considera que:

Los poderes partidarios presidenciales se definen como el respaldo que goza el primer mandatario en la legislatura (Coppedge y Mejía Acosta 2001; Mainwaring y Shugart 1997). Con frecuencia, estos poderes son asociados al grado de gobernabilidad del sistema político: mientras que el control de mayorías legislativas garantiza cierto grado de gobernabilidad, los escenarios en los que los presidentes conviven con un Congreso poco cooperativo son más propensos a la pugna de poderes, sea porque la asamblea se predispone fácilmente a bloquear las iniciativas del gobierno, sea porque el mandatario

---

<sup>51</sup> Aversa, C. (2016) *ibid.* p. 105.

sortea al Congreso para gobernar (Chasquetti 2001). Desde este punto de vista, y en situaciones de crisis como las analizadas, la probabilidad de interrupción presidencial disminuye a medida que aumenta la fortaleza de los poderes partidarios del Ejecutivo.<sup>52</sup>

Igualmente, un factor que agrava las relaciones entre poderes y el estado de crisis política es la imagen pública negativa. Sobre esto, Aversa describe lo siguiente:

El desprestigio de la imagen pública resulta de la combinación de factores institucionales y no institucionales que la literatura sobre crisis presidenciales ha resaltado como relevantes para desatar el conflicto político en contextos como el latinoamericano, en los que las reglas formales carecen de fortaleza para delinear la dinámica entre poderes (Edwards 2007; Helmke y Levitsky 2004). Los factores que integran esta variable son tres: el origen del deterioro de la imagen pública, la justificación legal de la destitución y el foco de la protesta. Dependiendo de la combinación más fuerte de estos elementos constitutivos, el desprestigio afecta al primer mandatario, a las elites políticas en general o a ninguno en particular (lo llamamos desprestigio «disperso»<sup>53</sup>).

La imagen pública negativa potencia el desprestigio del presidente y su gestión ante la opinión pública que pueden ocasionar la movilización de diversos sectores que piden la salida del presidente. Es entonces cuando resulta pertinente realizar la siguiente pregunta: ¿Cómo se justifica una destitución presidencial? De acuerdo con Aversa:

Debido a su carácter público, explosivo y de amplia repercusión (Amar 1999; Riggs 1999), la destitución presidencial acontece cuando existen indicios concretos para acusar, investigar y enjuiciar al primer mandatario. Sin embargo, las causales de la destitución –los ilícitos «delitos», «abusos de poder», «mal desempeño de funciones»– carecen de especificidad de naturaleza, grado y estándares para analizar evidencia, justamente porque están fuera del alcance de las leyes criminales y ordinarias. Por tal motivo, existe cierto riesgo de discrecionalidad al enmarcar los comportamientos del

---

<sup>52</sup> Aversa, C. (2016) *ibid.* p. 105.

<sup>53</sup> Aversa, C. (2016) *ibid.* p. 108.

Ejecutivo como ilícitos constitucionales, más aún considerando que gran parte de las veces la asamblea interviniente se integra de adversarios políticos de aquel que está siendo juzgado. Estas características, y el hecho de que la decisión del Congreso puede deshacer el voto de la mayoría ciudadana (Kada 2001), ejercen una presión adicional sobre las elites partidarias cuya integridad e imagen pública también está en juego, reforzando así el imperativo de encontrar una justificación valedera para activar el proceso.<sup>54</sup>

Encontramos que la justificación de la activación del proceso de enjuiciamiento puede ser multidimensional, ya que no refiere únicamente a un factor. Sus causas pueden no ser necesariamente justificables y, en tal caso, la legitimidad de los actores políticos que impulsan el proceso también se pone en riesgo. La justificación del proceso debe ser por causas obvias y estipuladas en la constitución, de otro modo, únicamente se deterioraría la imagen de quien está impulsando el proceso.

Sobre las motivaciones para el agravamiento de los estados de crisis y, en consecuencia, la renuncia de los presidentes, Mustapic (2006) considera que:

[...] las dificultades para formar mayorías alternativas crean las condiciones de posibilidad para la salida presidencial de la crisis. En un sistema bipartidista, la alternativa al status quo es un gobierno respaldado por los dos partidos. Ocurre, sin embargo, que es muy difícil que el partido opositor se muestre dispuesto a compartir los costos de la crisis con el partido de gobierno, su principal competidor. En un sistema multipartidista, en cambio, hay más actores con los que se podría intentar generar alguna alternativa.<sup>55</sup>

Es decir, la precondition para el sostenimiento de la posibilidad de gobernar de un presidente en la presencia de mayoría legislativa a su favor. En caso de que este no cuente con el apoyo del congreso, le será casi imposible

---

<sup>54</sup> Aversa, C. (2016) *ibid.* p. 109.

<sup>55</sup> Mustapic, A. (2006). *Ibid.* p. 61.

realizar los programas de gobierno proyectados. En casos más graves, podría incluso originar su salida anticipada.

Marsteintredet (2008) define de la siguiente manera la interrupción presidencial “Una interrupción presidencial puede definirse como un incidente en el cual un presidente electo democráticamente debe dejar su cargo antes de la finalización del periodo electoral fijado.”<sup>56</sup> Esta visión contempla el enjuiciamiento, renuncia, declaración de incapacidad y la realización de elecciones anticipadas.

Continuando con la visión de Marsteintredet (2008), este nos ofrece la siguiente consideración sobre las distintas formas de separación presentadas anteriormente:

Aun cuando el juicio político puede ser utilizado políticamente por el Congreso para desbancar a un presidente, es una herramienta legal porque generalmente un presidente debería ser acusado de una violación a la ley o la Constitución. La declaración de incapacidad (y abandono del cargo) es un procedimiento menos común para interrupciones gubernamentales (Pérez Liñán, 2007) que un Congreso puede invocar para hacer rendir cuentas políticamente al Ejecutivo sin acusar a un presidente de violar la ley (Kenney, 2003). En América Latina este procedimiento existe en ocho países y el mismo puede contar con requerimientos que van desde un voto mayoritario en el Congreso a una supermayoría, junto con una declaración de incapacidad elaborada por expertos médicos.<sup>57</sup>

Para Marsteintredet, la serie de procedimientos presentados pueden ser explicados de la siguiente manera; el autor considera que existen:

---

<sup>56</sup> Marsteintredet, L. (2008) “Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina” en *América Latina Hoy*, No. 49, Ediciones Universidad de Salamanca. p. 32.

<sup>57</sup> Marsteintredet, L. (2008) *Ibid.* p. 35.

[...] varios procedimientos cuasiparlamentarios en los regímenes presidencialistas de América Latina: 1) la declaración de incapacidad del presidente mediante la votación mayoritaria constituye el equivalente al voto parlamentario de censura; 2) la convocatoria a elecciones anticipadas del Congreso o del presidente es el equivalente a la elección parlamentaria anticipada y 3) las elecciones por parte del Congreso del jefe del Ejecutivo, lo cual es similar a la investidura en los regímenes parlamentarios. Los dos primeros también son procedimientos de interrupción gubernamental, mientras el tercero es un procedimiento de sucesión parlamentaria del jefe del Ejecutivo y, por lo tanto, una consecuencia de una interrupción gubernamental previa. Los tres afectan la supervivencia y origen independiente del Congreso.<sup>58</sup>

Marsteintredet considera que la declaración de incapacidad, el llamado a elecciones anticipadas y la elección legislativa del presidente son rasgos parlamentarios presentes en los nuevos presidencialismos. Es pertinente describir a continuación la postura de Marsteintredet sobre la separación a través de la renuncia, la declaración de incapacidad y abandono del cargo, el llamado a elecciones anticipadas y la elección del nuevo ejecutivo por parte del congreso.

Sobre los orígenes de las renunciaciones presidenciales, Marsteintredet (2008) considera que estas surgen de conflictos verticales entre el ejecutivo y la ciudadanía. Marsteintredet observa que:

Estos conflictos verticales que terminan con una renuncia presidencial son nuevas formas de una mayor accountability vertical y social, en las cuales el pueblo exige rendir cuentas al presidente por las decisiones políticas o el estado de las cuestiones políticas, demandando que el jefe del Ejecutivo sea removido de su cargo. En este sentido, parecen equivalentes inconstitucionales de la Consulta Popular, en la cual el principal revoca el mandato de su agente [...] de cara a la presión popular o del Congreso, el presidente renuncia para evitar una crisis política. Aunque uno pudiera cuestionar el grado en el cual la presión que se ejerció sobre el presidente renunciante era democrática, los presidentes

---

<sup>58</sup> Marsteintredet, L. (2008) Ibid. p. 36.

cuestionados y los regímenes bajo presión encuentran soluciones o «salidas» flexibles a los problemas que tienen. Así, el presidente evita el periodo de conflicto y puede llegar a evitar la inestabilidad del régimen, al aceptar la inestabilidad del Ejecutivo.<sup>59</sup>

La rendición de cuentas se posiciona como el principal motivador de los conflictos entre la ciudadanía y el presidente. La posibilidad de renunciar es un rasgo de flexibilización del sistema presidencial, ya que permite una salida pacífica a los momentos de crisis política y social.

Sobre la declaración de incapacidad y el abandono del cargo, Marsteintredet (2008) menciona lo siguiente:

La razón para declarar la incapacidad o el abandono presidencial puede variar entre un caso y otro y puede tratarse de meras excusas para remover a un presidente impopular que ha perdido la confianza de la mayoría en el Congreso. Esto es comparable al voto de censura en sistemas parlamentarios y difiere del procedimiento de juicio político, donde debe haberse cometido un crimen para proceder a juzgar al presidente. En los casos de interrupciones presidenciales mediante el voto de incapacidad o abandono del cargo, las causas que subyacen a las interrupciones presidenciales pueden ser el bloqueo u otros factores institucionales relacionados al régimen presidencialista.<sup>60</sup>

La declaración de incapacidad y el abandono del cargo son formas de separación referentes a una pésima relación entre el ejecutivo y el legislativo. Si bien no son fenómenos que se presenten con demasiada frecuencia, vale la pena que sean mencionados en esta descripción.

Sobre la renuncia a través del llamado a elecciones anticipadas, Marsteintredet (2008) considera que:

---

<sup>59</sup> Marsteintredet, L. (2008) *Ibid.* p. 40.

<sup>60</sup> Marsteintredet, L. (2008) *Ibid.* pp. 41-42.

En estos casos, los presidentes han actuado como los Primeros Ministros en regímenes parlamentarios y llamaron a elecciones prematuras con el objetivo de impedir crisis políticas que no podrían haber sido resueltas por el Ejecutivo en funciones y las constelaciones del Legislativo. Los presidentes, usualmente, luego de acordar con el Congreso y la oposición, han tomado la decisión de pedir consejo a los votantes para reconstruir las instituciones políticas.<sup>61</sup>

El llamado a elecciones anticipadas es un factor que vale la pena tener en cuenta en este análisis, ya que estuvo presente en la renuncia de Eduardo Duhalde en 2002. La realización de elecciones anticipadas refleja la voluntad para una separación del cargo consensuada entre el presidente saliente, el legislativo y la ciudadanía, he ahí donde radica la relevancia de su estudio.

Sobre los presidentes elegidos por el congreso, Marsteintredet (2008) realiza la siguiente consideración:

Los presidentes electos por el Congreso no son casos de presidencias interrumpidas sino consecuencia de interrupciones presidenciales previas, las cuales requieren procedimientos flexibles de origen presidencial. El procedimiento que lleva al Legislativo a elegir al Ejecutivo constituye claramente un procedimiento equivalente a una práctica parlamentaria: la investidura.<sup>62</sup>

Al igual que la realización de llamadas anticipadas, la elección del presidente por parte del congreso estuvo presente en el marco de la crisis analizada en esta investigación; Adolfo Rodríguez Saá fue elegido presidente por el congreso y adelantó su salida por medio de una renuncia en 2001.

Con el panorama presentado, conviene comenzar a analizar algunos factores que potencian los procesos de enjuiciamiento y renuncia del presidente.

---

<sup>61</sup> Marsteintredet, L. (2008) Ibid. p. 43.

<sup>62</sup> Marsteintredet, L. (2008) Ibid. p. 44.

Las protestas y movilizaciones también son elementos que impulsan la activación y desarrollo del proceso de enjuiciamiento. Sobre esto, Aversa considera lo siguiente:

Cuando la protesta se desencadena en respuesta al escándalo político y el foco está en el presidente, suele existir un llamamiento abierto y explícito a favor de su destitución. El Congreso hereda ese mandato y activando el enjuiciamiento conserva su legitimidad frente a los sectores movilizados. Si, por el contrario, la protesta se desenvuelve en un contexto de *affaire* y el foco está en la clase política, es probable que la sociedad se pronuncie a favor del recambio de toda la dirigencia, restringiendo con ello el rol protagónico del Congreso para mediar la salida. A diferencia de la protesta que surge del escándalo, la movilización con foco esporádico y sectorizado refleja la coexistencia de peticiones que rara vez guardan puntos en común. Y como los reclamos se presentan de manera aislada, también difieren de aquellos que resultan de las situaciones de *affaire*. El hecho de que no exista una o más acusaciones concretas dirigidas hacia alguien por algo, sumado al carácter intermitente de las demandas, presenta un escenario incierto para la intervención proactiva del Congreso.<sup>63</sup>

De nueva cuenta, la ciudadanía se posiciona como un sector que puede potenciar el mantenimiento o la destitución del presidente. En el caso presentado, la ciudadanía actúa en contra del presidente y respalda el proceso activado por el congreso. Sin embargo, se pueden presentar casos, como al que refiere esta investigación, en el que las exigencias de cambio radical se dan hacia toda la clase política y no únicamente un actor encarnado en el presidente en turno. El actuar del congreso y, en general, de los partidos políticos, tiene repercusiones en el momento inmediato y a largo plazo, como en el siguiente proceso electoral. Aversa considera que esto depende del éxito o fracaso del procedimiento de destitución y lo describe de la siguiente manera:

---

<sup>63</sup> Aversa, C. (2016) *ibid.* p. 110.

[...] el calendario electoral tiene un efecto lineal sobre la conducta de los agentes políticos, incluso en situaciones de crisis presidencial. Aunque motivadas por estrategias e intereses diferentes, las elites oficialistas y opositoras terminan actuando en una misma dirección, tanto en contextos electorales (que las predisponen a la destitución para mejorar su proyección de éxito frente a la ciudadanía disconforme), como no electorales (que moderan sus ambiciones e imprimen cautela a su comportamiento, dejando «caer» al presidente por su propio peso).<sup>64</sup>

En un juego de suma cero, los actores políticos tienen todo por perder o ganar. En el caso de las crisis políticas que involucran procesos de destitución y o enjuiciamiento político, este juego se potencia y tiene graves consecuencias y adquiere rasgos radicales en el comportamiento electoral del proceso siguiente. En este sentido, además de la sociedad civil y los actores políticos, otros sectores adquieren relevancia en el posicionamiento con respecto al momento. Sobre la relevancia de las élites económicas, del Tronco y Gorostiaga (2020) consideran que:

Además de las élites políticas, existen actores extra-institucionales que están involucrados en el proceso de toma de decisiones, y específicamente en el desenlace de las crisis presidenciales. Uno de los más importantes son las élites económicas. Éstas, con frecuencia, cuando no foguean la crisis, intervienen al menos en su conclusión. Esta intervención la hacen, ya sea a través de los vínculos que tienen con el Poder Ejecutivo o bien, con los lazos informales que construyen con los legisladores, es decir, con el Congreso. Esto último es lo que se conoce como poder instrumental de las élites (Fairfield, 2015). Por tanto, esta capacidad refiere a la fortaleza de los vínculos de las elites con los poderes constituidos del Estado, y en particular con su capacidad para incidir en la toma de decisiones, específicamente con los poderes ejecutivo y legislativo.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Aversa, C. (2016) *ibid.* pp. 110-111.

<sup>65</sup> del Tronco, J. Gorostiaga, K. (2020) *ibid.* p. 91.

La presencia de actores ajenos a la arena política y las instituciones propias del gobierno involucra nuevas consideraciones acerca de la legalidad o ilegalidad de las salidas anticipadas. Sin embargo, el carácter legal o ilegal del procedimiento se define por el marco constitucional vigente. Del Tronco y Gorostiaga (2020) realizan las siguientes consideraciones sobre el carácter legal o ilegal de las salidas anticipadas:

Las interrupciones anticipadas de gobiernos en ejercicio pueden ser legales o ilegales. Estas últimas se distinguen por el uso de la fuerza y la violación de los marcos constitucionales, involucrando, por lo general, la participación de las fuerzas armadas (Pérez-Liñán, 2009). Por su parte, las interrupciones legales se realizan a través de procedimientos que están previstos en las cartas magnas de los países (Gorostiaga Guggiari, 2016). Sean renuncias del jefe del Poder Ejecutivo, reemplazos por causas de invalidez o muerte, o destituciones promovidas desde los poderes legislativo o judicial, las interrupciones legales están contempladas como salidas jurídicamente aceptables para situaciones de crisis, incapacidad, acefalía, o violación de la constitución.<sup>66</sup>

Con lo propuesto anteriormente, es pertinente cuestionarse sobre el significado de las salidas anticipadas. Del Tronco y Gorostiaga (2020) consideran que:

Existen dos tesis acerca del significado y las consecuencias de estas interrupciones anticipadas: la «parlamentarizante» y la «presidencialista». La tesis «parlamentarizante», también llamada «de flexibilización del presidencialismo» sostiene que este tipo de salidas legales a las crisis –que por lo general son «de gobernabilidad»– representan una alternativa para lidiar con la rigidez institucional propia de los regímenes de separación de poderes, en los que los mandatos están temporalmente fijados (Marsteintredet, 2008). Tomando como referencia los regímenes parlamentarios, en los que las crisis políticas suelen desembocar en votos de censura, o en dimisiones y convocatoria a nuevas elecciones por parte del Jefe de Gobierno, esta propuesta alega en favor de este tipo de interrupciones para dotar de mayor «resiliencia» a estos regímenes políticos frente a situaciones de parálisis institucional o fuerte descontento social. Por su parte, los defensores de la tesis

---

<sup>66</sup> del Tronco, J. Gorostiaga, K. (2020) Ibid. p. 82.

«presidencialista» o «democrática» sostienen que este tipo de salidas representan una interrupción de facto del vínculo democrático establecido por gobernantes y gobernados el día de las elecciones (O'Donnell, 1993, 2001). Mientras los primeros hacen hincapié en la importancia de la legitimidad por desempeño (y la posibilidad jurídica de reemplazo si este último no puede evitar la crisis social o institucional), los segundos resaltan el carácter indeleble de la legitimidad de origen, que debe mantenerse –al menos– hasta la fecha en que tengan lugar las próximas elecciones presidenciales.<sup>67</sup>

Los autores describen que el significado o los efectos que pueden interpretarse de los procesos de separación del cargo – ya sean renuncias, destituciones o enjuiciamiento – son ambivalentes. La tesis parlamentarizante implica que el carácter legal de los mecanismos de salidas presidenciales permite combatir la rigidez característica de los sistemas presidenciales y representan atenuaciones en la separación de poderes. Por otra parte, la tesis presidencialista implica considerar que el carácter democrático del modelo presidencial se ve vulnerado al no respetar el criterio del mandato fijo del titular del poder ejecutivo y, en consecuencia, el contrato entre electores y el presidente. El factor elemental en ambas discusiones es la legitimidad; en la tesis parlamentarizante involucra legitimidad por desempeño, mientras que en la presidencialista refiere a la legitimidad de origen.

Con lo ofrecido en este subapartado, contemplamos los rasgos generales de las distintas expresiones de la separación del cargo presidencial. Consideremos que el juicio político no se presenta en todos los casos de separación, ya que, como analizaremos en el segundo capítulo, la posibilidad de enjuiciar al presidente no se encuentra presente en todas las constituciones y

---

<sup>67</sup> del Tronco, J. Gorostiaga, K. (2020) *ibid.* pp. 83-84.

no representa la única vía para destituir al presidente. Sin embargo, la relevancia del juicio político es vital en el estudio de caso de Argentina entre 2001 y 2002 para comprender los sucesos que marcaron esta coyuntura.

### **1.3 Sobre el Diseño institucional**

En este apartado, el objetivo principal es definir los rasgos más relevantes que conforman al concepto de diseño institucional. Igualmente, se relacionará el propio diseño institucional con la teoría de los jugadores con veto y sus implicaciones en los procesos de diseño institucional que anteceden a la reforma a la constitución.

Con base en la información presentada, se observarán los rasgos más relevantes sobre la teoría del diseño institucional y sus implicaciones en la conformación de gobernabilidad y gobernanza.

De acuerdo con Pettit (2003), podemos entender de la siguiente manera el diseño institucional:

Cuando hablo del diseño institucional, no hago alusión al diseño y rediseño de estructuras meramente formales (por ejemplo, estructuras constitucionales para la organización del Parlamento o de los tribunales). Utilizo esta frase para incluir intervenciones en todos los acuerdos que coordinan la conducta de los individuos dentro de la sociedad. Tales acuerdos incluyen los procedimientos establecidos constitucional o legalmente, pero también abarcan cuestiones que están fijadas únicamente por personas y perspectivas tácitas o registradas acaso ocasionalmente.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Pettit, P. (2003) "El diseño institucional y la elección racional", en Goodin, R. (Coord.) Teoría del diseño institucional, Gedisa, España, p. 76.

Es decir, el diseño institucional rebasa la dimensión legal o constitucional que rige a una sociedad. Podemos considerarle como una serie de acuerdos, pactos o contratos sociales que se encuentran presentes sin importar si están explícitamente establecidos en las leyes, ya que son base de ciertas dinámicas sociales no necesariamente institucionalizadas.

Igualmente, Pettit (2003) considera que el diseño institucional – y su rediseño – tiene como principal objetivo fomentar que los individuos cumplan con las pautas de conducta.<sup>69</sup> En este punto, la teoría del diseño institucional se relaciona con la teoría de la elección racional, ya que implica pensar que los individuos – tanto en roles formales como informales – buscan la obtención de beneficios o incentivos a partir del cumplimiento de las pautas legales. Por otra parte, en caso de que el individuo cometa algún acto contrario a lo estipulado en los contratos sociales – institucionalizados o no – se vería sujeto a sanciones. En el caso de nuestro interés, podríamos identificar ambas posibilidades en torno a la posibilidad de construir un gobierno con capacidad real de ejercer sus programas.

De acuerdo con González (2021), el concepto de diseño puede ser concebido de la siguiente manera:

Por un lado, el diseño es un constructo intelectual respecto de algo buscado y considerado alcanzable en un plazo razonable. Así, el sentido de “diseño” es algo que se tiene en la mente –de un individuo o de un grupo– antes de ser llevado a cabo, normalmente en el corto o medio plazo. Esto se refleja en usos de diseño como algo factible que puede formar parte de un “plan” (e.g., cuando se concibe una nueva ciudad o se hace una programación estratégica de índole social), que puede orientarse hacia un objeto o un proceso, en cuanto objetivo

---

<sup>69</sup> Ibidem. p. 94.

buscado mediante el constructo intelectual. Por otro lado, el diseño es aquello que resulta del quehacer humano, que se plasma en algo tangible. Es el diseño como “producto” –o como “artefacto”, en sentido estricto–, que puede tener entonces una patente [...].<sup>70</sup>

Es decir, el diseño – aplicado a la dimensión institucional o constitucional – puede ser entendido como un proceso de replanteamiento de los estatutos concebidos para la definición del sistema político en alguno de sus subsistemas. Uno de los postulados repetidos con mayor frecuencia sobre las constituciones es que estas son perfectibles, este proceso de modificación que busca responder o atender a las nuevas pautas presentas a las que se enfrentan los lineamientos constitucionales se ve determinado por procesos de rediseño o reconsideración de los planteamientos vigentes.

El diseño institucional puede buscar redefinir las pautas de participación ciudadana, actividad de los partidos políticos o – como en el caso de la reforma de 1994 – replantear los criterios bajo los que el presidencialismo – y particularmente el poder ejecutivo en torno a las figuras de presidente, vicepresidente y jefe de gabinete – se presenta ante el nuevo panorama al que se enfrentó Argentina tras la transición a la democracia.

Continuando con el análisis de González, este describe algunas pautas que el diseño institucional busca redefinir:

Hay ciertamente claras variaciones en el modelo de diseño institucional, que dependen de los objetivos buscados en cada institución y los procesos que

---

<sup>70</sup> González, W. (2021), “Tipos de diseño, innovaciones democráticas y relaciones internacionales” en Estany, A, Gensollen, M, (Coord.) “Diseño institucional e innovaciones democráticas”, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. pp. 38-39.

desarrollan. Entre otras, están las siguientes posibilidades: I) entidades sociales centradas en actividades artísticas o culturales; II) entidades públicas o privadas que directamente tienen una finalidad política o, al menos, de actividad pública (policy) con toma de decisiones con repercusiones sociales (en individuos, grupos, organizaciones, corporaciones, etc.) o en la vida social en su conjunto (desde ámbitos locales a internacionales); y III) organismos públicos o privados (locales, regionales, nacionales o internacionales) orientados a fines específicos, tales como la transformación del entorno natural, la creación de un nuevo orden social o la innovación que da lugar a producto industrial.<sup>71</sup>

Observamos que la concepción del diseño institucional puede ser de un espectro amplio, sin embargo, en nuestro caso nos limitaremos a las consideraciones referentes al espacio constitucional. Una vez que ya presentamos la noción de diseño como un tipo de planeación con el objetivo de modificar alguna dimensión del espectro político, podemos analizar los pasos siguientes a la propia planeación.

Una vez que el espacio a redefinir se encuentra claro, se procede a la construcción de modelos que pueden “servir de inspiración o criterio para actuaciones posteriores. Esto supone que el contenido cognitivo del constructo –el diseño científico en sí mismo considerado– da lugar a varios pasos sucesivos, con la intencionalidad de lograr resolver un problema concreto planteado”<sup>72</sup>. Es decir, el diseño institucional se concibe como un conjunto de pasos para redefinir las pautas que definen los procesos, normativas o criterios de alguna dimensión del Estado. En nuestro caso de estudio, el diseño institucional de la reforma de 1994 buscaba redefinir las pautas referentes al

---

<sup>71</sup> Ibidem. pp. 40-41.

<sup>72</sup> Ibidem. p. 42.

presidencialismo presentes en el modelaje de la constitución vigente hasta entonces. El proceso de reforma implicó una serie de pasos que plantearon los fines u objetivos del diseño de nuevos marcos de acción.

En pocas palabras, el diseño institucional busca la solución de problemas previamente identificados con el objetivo de perfeccionar el área de interés. En el caso de análisis, la reforma de 1994 modificó lineamientos constitucionales con el objetivo de atenuar el hiperpresidencialismo vigente a partir de la inspiración brindada por el espíritu de la época, que pugnaba por la incorporación de mecanismos propios del sistema parlamentario en los sistemas presidenciales.

Ahora, cabe cuestionarse acerca del fin último del rediseño de las instituciones y constituciones bajo el panorama democrático. De acuerdo con González (2021):

Para el buen funcionamiento de una democracia avanzada, las libertades públicas no se pueden reducir a la mera ausencia de determinismo social o a una pura capacidad de elección –que ha de ser garantizada en términos legales y prácticos– sino a una auténtica promoción social de los ciudadanos que se enmarque en el bienestar colectivo. Los cauces de participación ciudadana pueden propiciar la comprensión de lo diferente y la concordia social si hay apoyo en una información institucional basada en la verdad de los hechos conocidos. Los enunciados falsos emitidos de manera deliberada perjudican la participación social, pues dividen voluntades y paralizan la innovación social.<sup>73</sup>

Por lo tanto, la promoción y protección de estos criterios se posicionan como el estandarte del diseño institucional moderno. Sin embargo, en el segundo capítulo de esta tesis buscaremos ahondar en la compatibilidad de los

---

<sup>73</sup> Ibidem. p. 44.

procesos, mecanismos y normatividades adoptadas en 1994 con los supuestos que constituyen a una democracia avanzada.

Es importante la claridad en torno a los objetivos del diseño institucional en los sistemas democráticos. González (2021) realiza las siguientes consideraciones con base en los factores internos y externos que determinarán los avances propuestos por el propio diseño:

Interno al sistema considerado ha de ser el pluralismo. Ha de estar presente en el diseño institucional: (i) en los objetivos, como valor esencial en la democracia; (ii) en los procesos a desarrollar, que lleva a una genuina representatividad de los agentes y al respeto de personas e instituciones; (iii) como parte del resultado esperado, cuando se trata de solucionar problemas sociales; y (iv) en las consecuencias en términos de paz social basada en valores. Externo al sistema en el contexto de una sociedad plural, que ha de propiciar la participación real de los agentes –en lugar de meramente formal o puramente nominal–, dentro de un marco de valores sociales con un sustrato ético (que ha de estar abierto a la posibilidad de valores éticos objetivos).<sup>74</sup>

Entonces, observamos que los supuestos presentados se posicionan como los ejes de la modificación de las pautas previas. Igualmente, es importante el factor de la participación real de los agentes con el propósito de la aplicación efectiva de las nuevas normatividades que pugnan por la reestructuración del sistema – en este caso presidencial –.

En este sentido, la innovación es el punto de partida del rediseño o perfeccionamiento constitucional.

Sin embargo, más allá de las intenciones que un nuevo diseño institucional pueda poseer, es importante tener en cuenta a los propios actores

---

<sup>74</sup> Ibidem. pp. 45-46.

involucrados en los procesos de adecuación e instauración del proyecto. Entonces, resulta importante contemplar la perspectiva ofrecida por Tsebelis (2006), quien distingue entre los jugadores con veto y aquellos que no lo poseen en torno a la estabilidad política.

De acuerdo con Tsebelis, “Los jugadores con veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo. De ahí se deduce entonces que un cambio en el statu quo requiere una decisión unánime de todos los jugadores con veto”<sup>75</sup>. Es decir, son los actores que se encuentran inmersos en los procesos políticos y cuentan con el capital político necesario para la aceptación o el rechazo de una decisión.

Estos actores pueden identificarse al interior de los partidos, de las cámaras legislativas, organizaciones civiles, organizaciones internacionales, grupos de interés, etc. Su papel destaca ya que son los protagonistas del juego político en el que las decisiones toman un rumbo que define las consecuencias que la ciudadanía – y el propio gobierno – ha de afrontar. Estos jugadores con veto pueden ser garantizados por la constitución, tal es el caso de los legisladores – en sentido individual como legisladores –, pero también se debe tener en mente que los jugadores con veto se pueden presentar en bloque o conjunto, sobre lo que Tsebelis observa lo siguiente “Con mucha frecuencia la toma de decisiones implica la participación de algún jugador con veto colectivo tal como un comité, un partido o un parlamento. Raros son los casos en que esos actores son monolíticos o tienen siquiera una mayoría homogénea dentro de

---

<sup>75</sup> Tsebelis, G. (2006) Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas. FCE, México. p. 27.

ellos. Y en la actualidad son excepcionales los casos que exijan una toma de decisiones unánime”<sup>76</sup>.

Es decir, la organización de los actores, ahora convertidos en un conjunto de actores, implica que existen diferencias en torno a la voluntad de adoptar una decisión. En este sentido, y ligado a los procesos de diseño institucional o reforma, existen bloques que proponen las reformas y otros que las rechazan. Para adoptar una decisión, un bloque deberá de imponerse sobre el otro con base en la viabilidad del proyecto y los costos políticos que la adopción o rechazo del proyecto ha de tener en la posibilidad de generar gobernabilidad y gobernanza.

¿Qué influye en las diferencias entre actores que definen la agenda a seguir? De acuerdo con Tsebelis “[...] la mayor parte de las diferencias entre los regímenes que se examinan en la bibliografía tradicional se pueden estudiar como diferencias en número, posiciones ideológicas y cohesión de los jugadores con veto correspondientes, así como la identidad, diferencias y poderes institucionales de los establecedores de la agenda”<sup>77</sup>.

Es decir, el propio origen o identidad partidaria e ideológica de los actores involucrados determinará su posición ante la agenda propuesta. Igualmente, el grado de democratización del sistema político, el tipo de régimen – presidencial o parlamentario – y el origen de la agenda propuesta – en este caso el diseño o

---

<sup>76</sup> Ibidem. p. 50.

<sup>77</sup> Ibidem. p. 89.

rediseño de las instituciones – tendrán repercusión en el accionar de los actores involucrados.

Con las bases presentadas, es necesario considerar que el origen, intención y destino de un proceso de diseño institucional o de reforma se ve definido por el ambiente en el que el sistema se desenvuelve, las características inherentes al propio sistema y los objetivos de los agentes involucrados en la toma de decisiones. De este modo, el origen del constitucionalismo argentino se vio determinado por estos – y otros – factores, así como fue el caso de la reforma política de 1994.

Por otra parte, la desviación o el cumplimiento de los postulados – en este caso los lineamientos constitucionales que determinan el funcionamiento de las instituciones políticas – se posicionan como los puntos nodales del debate en torno al criterio racional del diseño institucional. De acuerdo con Herrera (2014):

La consideración de la estrategia centrada en la desviación parte de la idea de que, debido a que el interés egoísta desvía a los individuos, o al menos a algunos de ellos, de la conducta de cumplimiento, es conveniente realizar intervenciones institucionales que aseguren que para tales individuos el cumplimiento se convierta, al contrario, en la opción dictada por su interés egoísta. El diseño institucional debe guiarse por el objetivo de establecer motivadores que logren que un número creciente de individuos potencialmente incumplidores se mantenga en la ruta trazada.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Herrera, J. Las instituciones, su diseño y cambio en las organizaciones. Polis, 2014. Vol. 10, No. 2. p. 15.

Es decir, existe un criterio racional en el que los individuos tienden a omitir las pautas normativas en búsqueda de un interés personal o colectivo que dista de lo establecido en la ley. Por otra parte, la consideración sobre el cumplimiento implica que

La estrategia centrada en el cumplimiento se puede expresar a través de tres supuestos básicos. Primeramente se indica que se deben explorar las posibilidades de establecer mecanismo de filtro antes de considerar las opciones de sanción; posteriormente, que los mecanismos de sanción establecidos deben ser, en la medida de lo posible, propicios a la decisión no egocéntrica; y finalmente, que los mecanismos de sanción deben resultar también eficaces como motivación.<sup>79</sup>

De acuerdo con la tesis del cumplimiento, deberían existir mecanismos que permitan anticipar el incumplimiento de las normas, sanciones y motivaciones o incentivos para el estricto apego a los lineamientos establecidos.

Bajo estos criterios, resulta pertinente considerar que la intención de la implementación de mecanismos como el juicio político o líneas sucesorias en caso de la ausencia del presidente resulta de criterios racionales que buscan garantizar la reproducción del sistema político aún en momentos de inestabilidad y tensiones internas y externas. De tal modo que los criterios de cumplimiento y desviación son valorados como elementos inherentes a la toma de decisiones y a los actores políticos que las adoptan.

En este sentido, se observa que el diseño institucional – con los elementos recopilados en este subapartado – se posiciona como un paso anterior al diseño constitucional, en el que se definen las pautas y criterios bajo los que el sistema

---

<sup>79</sup> Ibidem. p. 17.

político funcionará en torno a la sociedad misma. Sobre este postulado, Herrera observa lo siguiente:

[...] la relación entre las instituciones y las normas sociales no es unilateral, sino que es recíproca y cíclica, porque los actores sociales generan, avalan y sancionan instituciones y éstas a su vez, generan agentes sociales capaces de respetar las normas sociales. Es decir, las instituciones establecen parámetros, tanto normativos como cognitivos, con respecto a lo que se considera normal, y lo que es de esperarse, en qué se puede confiar, qué derechos y deberes corresponden a cada posición y qué tiene sentido en la esfera social o comunidad para los cuales resulta válida una institución [...] Esta función preceptora o hegemónica que cumplen las instituciones (eficaces) es propiamente negativa porque alienta la adopción por parte de los actores sociales de la conducta que denominan las modalidades oportunistas de actuar. A la vez, las instituciones ofrecen a los actores normas socialmente validadas acerca de qué preferencias y objetivos están autorizados y se consideran dignos de aprobación. Es decir, la presencia o ausencia de ambas caras de esta respuesta operativa, la disciplina y la licencia, constituyen la primera prueba para determinar si un acuerdo social constituye o no una institución [...] <sup>80</sup>

En el caso referente a nuestra investigación, más adelante observaremos que la ineficacia de las instituciones y los procesos adoptados para la atención de la crisis económica y política de 2001 y 2002 generó un marasmo que evidenció la falla del criterio de la función hegemónica de las instituciones. La desconfianza, hartazgo y desencanto de la ciudadanía hacia las instituciones representó un punto de quiebre que derivó en la renuncia de 3 presidentes. Aunado a las tensiones provenientes del sistema social, en el panorama político las cosas no resultaron más amenas, ya que la imposibilidad de conformar gobierno entre 2001 y 2002 igualmente coadyuvaron a las separaciones del cargo de los titulares del poder ejecutivo.

---

<sup>80</sup> Ibidem. p. 21.

Es importante realizar estas consideraciones, ya que evidencian la clara relación entre las pautas teóricas y los hechos analizados; de tal modo, los matices teóricos recuperados nos permiten comprender la relevancia del diseño institucional en la construcción de relaciones y nuevos lineamientos que redefinen las pautas de gobierno y, en consecuencia, las implicaciones que serán analizadas en apartados posteriores.

## **1.4 Conclusiones**

Buscando responder a la pregunta planteada en la introducción – ¿Qué elementos, tipos y modalidades destacan en torno al presidencialismo, las formas de separación del cargo presidencial y el diseño institucional del caso argentino a partir de la era de transición a la democracia? – plantearemos de forma general las conclusiones obtenidas de cada subapartado.

En primer lugar, con respecto a los rasgos teóricos del presidencialismo, cabe mencionar de primera mano que este se distingue del parlamentarismo en cuanto a las formas de elección del titular del poder ejecutivo, la relación entre poderes y el grado de concentración de poder político en manos del presidente o primer ministro. La concentración de poder político, como se mencionó en el primer subapartado, puede ser un indicador de la cantidad de centros de poder de facto que, en el caso de los presidencialismos, nos ayudarían a comprender si se trata de un presidencialismo atenuado o un hiperpresidencialismo.

Esto se ve definido por la separación de poderes – garantía presente en las constituciones de los siglos XX y XXI – que se define como la independencia de cada poder con respecto de los otros. Sin embargo, en los presidencialismos resulta inminente que el poder ejecutivo cuente con la

llamada posibilidad de supervivencia – la cual consiste en la limitada rendición de cuentas del presidente hacia el legislativo – y la presencia del factor del liderazgo ligado a la legitimidad – ya sea por origen o por mandato – que refleja la relación directa entre el presidente y el electorado/ciudadanía.

Sobre las clases de presidencialismo, encontramos elementalmente cuatro: 1) hiperpresidencialismo, 2) presidencialismo puro, 3) presidencialismo atenuado, y 4) presidencialismo parlamentarizado. De manera general, los factores diferenciadores se centran en los mecanismos, facultades, capacidades y poderes que brindan equilibrio o cierta equidad en las relaciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En esencia, destaca el papel del poder ejecutivo como eje del sistema político, el ejercicio de gobierno y, en consecuencia, las posibilidades de gobernabilidad y gobernanza.

Aplicando lo recopilado en torno a los casos latinoamericanos, es pertinente concluir que, a partir de la era reformista de finales del siglo XX, los hiperpresidencialismos presentes en la región se han equilibrado a partir de la búsqueda de mecanismos de atenuación que conforman sistemas políticos democráticos presidenciales atenuados. En consecuencia, la desconcentración de poderes inherentes al presidente – a partir de los años 70 – es evidencia de las diversas transiciones a la Democracia en la región, esto realizado a partir de la incorporación de controles legislativos en las cartas magnas de diversos países – como el caso argentino analizado – y que redefinió el diseño institucional imperante en la región. Igualmente, cabe mencionar que otras dimensiones del Estado se vieron modificadas en los procesos reformistas, como la planificación económica, la administración pública, la educación, entre otras. En consecuencia, los sistemas políticos se vieron reformados y

reestructurados como efecto de los propios procesos reformistas y de transición a regímenes democráticos.

Como se describió en el primer subapartado, es pertinente considerar al caso argentino como un presidencialismo en transición, en el cual el gobierno es realizado, construido o ejercido en torno a la creación de pactos en momentos de constante crisis económica, social y o política que fomentan la creación de gobiernos de coalición y, en algunos casos, la ruptura de dichas coaliciones en momentos del agravamiento de la crisis.

Con respecto al segundo subapartado, referente a las formas de separación del cargo presidencial, conviene concluir explicando las diferencias entre juicio político, destitución, ausencia del cargo y renuncia del presidente.

El juicio político es identificable como aquel mecanismo compuesto de procesos que son activados por el poder legislativo en detrimento del poder ejecutivo cuando se considera que el presidente ha cometido excesos en el ejercicio de sus funciones o existe la presunción de que este haya cometido algún delito. El juicio político puede desembocar en la destitución del titular del ejecutivo o fallar a favor de este y permitir que el presidente continúe en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, la destitución del presidente es la consecuencia del juicio político cuando se falla en contra del presidente. Esto ocurre cuando es encontrado culpable de las acusaciones y termina siendo destituido, separado o retirado del cargo presidencial.

Sobre la ausencia del cargo, esta implica la vacancia del puesto presidencial por abandono. Finalmente, la renuncia es considerada como la salida o separación voluntaria del cargo por parte de la persona que ocupa la presidencia cuando se enfrenta a estados de crisis política en los que la ingobernabilidad se encuentra presente y hay altas probabilidades de la activación del proceso de juicio político. La renuncia es usualmente considerada como el adelantamiento del presidente ante posibles escenarios en los que resultaría perjudicado de continuar en el ejercicio del cargo.

Con respecto a las consideraciones observadas en el apartado referente al diseño institucional, podemos concluir que el diseño institucional se posiciona como un proceso necesariamente compuesto de distintas etapas que definen el objetivo y pautas de funcionamiento de las instituciones y las normatividades que las rigen.

De igual manera, los actores involucrados juegan un papel de suma relevancia en la construcción del diseño, así como en las repercusiones que este ha de tener en el desarrollo de las instituciones, la aceptación o el rechazo social del diseño, la adaptabilidad del sistema político a las pautas adoptadas y la propia viabilidad del diseño en torno a los lineamientos constitucionales.

Igualmente, observamos que los jugadores con veto – es decir, los actores políticos involucrados en los procesos de toma de decisiones – son agentes de primera relevancia para la adopción, construcción e implementación de la agenda propuesta en el diseño institucional.

Otro factor a destacar es la tesis sobre la desviación o el cumplimiento, la cual nos indica que existe un criterio racional por parte de los actores –

políticos y sociales – para el apego o rechazo de los lineamientos, en este caso constitucionales.

En apartados posteriores, analizaremos el factor de la desviación y cumplimiento con base en el desarrollo de la crisis política y económica que ocasionó inestabilidad en torno al gobierno de Fernando De la Rúa y derivó en el tránsito de 5 presidentes en un periodo de un año y ocho meses.

## **Capítulo II: Factores económicos, sociales y políticos que propiciaron el estallido de la crisis de 2001**

### **Introducción**

El capítulo se centra elementalmente en la recopilación de consideraciones acerca de las características más esenciales de los orígenes y efectos de la crisis económica de los años noventa y los efectos en la dimensión social. La información a presentar, tiene como objetivo fungir de contexto y preámbulo al análisis en el ámbito político – a realizar en el tercer capítulo – de lo ocurrido entre diciembre de 2001 y mayo de 2003.

En lo que refiere al subapartado de la crisis económica y el contexto electoral, el objetivo se centra en definir los elementos que destacan de la política económica durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa. Con base en los elementos recuperados, se propone analizar brevemente las causas del panorama hiperinflacionario, de devaluación de la moneda y el endeble sostenimiento de la política de paridad peso-dólar que derivaron en el colapso de los gobiernos de De la Rúa, Rodríguez Saá y Duhalde. De igual forma buscaremos analizar, con base en la observación de los resultados electorales de 1983, 1989, 1995 y 1999, el aumento del “voto bronca” y su relación con la desestabilización generada por la crisis económica, social e institucional.

En el tercer subapartado, referente al estallido social, se pretende realizar en primera instancia un relato de lo ocurrido en distintos momentos de

descontento, protesta y movilización social entre la década de los años noventa y 2003, año en el que Néstor Kirchner asume la presidencia y se establece cierta estabilidad institucional. Particularmente, nos centraremos en la movilización ocurrida en diciembre de 2001, ya que esta se presenta como un elemento clave para la renuncia de De la Rúa y el clima de inestabilidad imperante hasta mayo de 2003.

Con base en las consideraciones obtenidas, buscaremos responder la siguiente pregunta: ¿cuáles fueron los factores coyunturales – económicos y sociales – que propiciaron la inestabilidad política en Argentina entre la década de los años 90 y el 2003?

## **2.1 La crisis económica y el panorama electoral**

A partir del fin de la dictadura militar en 1982, el panorama político sufrió tumultuosos momentos que redefinieron los procesos políticos y económicos en los gobiernos de Alfonsín, Menem y De la Rúa.

En la década de los años noventa, ocurrieron una serie de procesos que continuaron con la visión – tradicionalmente considerada neoliberal – iniciada en los gobiernos del Proceso de Reorganización Nacional. En esta década, las políticas económicas generaron una serie de efectos negativos que desestabilizaron progresivamente la dimensión financiera del Estado y ocasionaron fuertes estragos en la economía en múltiples niveles.

A partir de esta premisa, podemos considerar que el estado económico o financiero de Argentina, en la década de los años noventa, se presenta como un caldo de cultivo idóneo para la desestabilización institucional y la canalización

de las demandas sociales – insuficientemente atendidas – a través de vías no institucionalizadas para la modificación del *statu quo* que se definía a través de una serie de políticas económicas de libre mercado que resultaron incompatibles con la realidad social del país. Es decir, la crisis económica fue el preámbulo del estallido social y, a su vez, de la crisis institucional que derivó en la salida anticipada de tres mandatarios entre diciembre de 2001 y mayo de 2003.

Sin embargo, un elemento de máxima relevancia para el análisis de la situación económica del país en la década de los noventa es el panorama electoral a través del que podemos observar las tendencias en torno al crecimiento del llamado “voto bronca”<sup>81</sup>.

Igualmente, resulta pertinente periodizar la Historia reciente de Argentina. En este sentido, Alcántara considera lo siguiente con respecto a la definición de 5 periodos a partir de los cuales se puede distinguir la vida política en Argentina tras la finalización del periodo de dictaduras militares:

La vida política argentina tras el fin de la dictadura puede dividirse para su estudio en cinco periodos: el primero es el relativo a la transición política que se inicia con el descalabro de las Malvinas y culmina con las elecciones del 30 de octubre de 1983; el inmediatamente siguiente comporta la Presidencia de Raúl Alfonsín hasta el 9 de julio de 1989; el tercero, se centra en la doble Presidencia de Carlos Menem que se inaugura al cederle la banda presidencial el presidente radical antes de la finalización oficial de su mandato; el cuarto, hace referencia al periodo de turbulencias económicas y políticas que va de 1999 a la llegada al poder de Néstor Kirchner en 2003; y; finalmente, el periodo

---

<sup>81</sup> Suma de los votos nulos y votos en blanco

que llaga hasta la actualidad caracterizado por el auge y mantenimiento del kirchnerismo.<sup>82</sup>

Para los intereses referentes a este apartado, nos resulta útil enfocarnos únicamente en la presidencia de Alfonsín, los periodos en los que estuvo al frente Menem y, finalmente, el periodo que inicia con la desestabilización económica de 1999.

Como preámbulo para la observación de la implementación de los programas económicos del gobierno de Menem, resulta útil siquiera considerar los resultados de las elecciones que llevaron al poder a Raúl Alfonsín. De este modo, podremos analizar las variaciones en torno a los márgenes de diferencia entre las fórmulas que buscaron la presidencia, así como la variación en torno al voto bronca.

Sobre los resultados de las elecciones que llevaron a Alfonsín al poder, podemos observar la siguiente tabla

*Tabla 3 Resultados electorales de 1983. Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara, M. (2013) Sistemas políticos de América Latina: Vol. I: América del Sur. p. 42 y Dirección Nacional Electoral, Elecciones 1989: presidente y vicepresidente.*

<b>Partido</b>	<b>Fórmula</b>	<b>% de votos (DINE)</b>	<b>% de votos (Alcántara)</b>
P. Justicialista	Lúder / Bittel	40.16	40.2
Unión Cívica Radical	Alfonsín / Martínez	51.75	51.7
Otros (incluye voto bronca)		8.09	8.1
Abstención		14.39	14.25
Voto bronca		2.75	2.89

<sup>82</sup> Alcántara, M. (2013) Sistemas políticos de América Latina: Vol. I: América del Sur. Tecnos, Madrid. p. 32.

De lo observado en la tabla, podemos contrastar los datos ofrecido por la Dirección Nacional Electoral y Manuel Alcántara. Si bien los datos ofrecidos por Alcántara se encuentran redondeados, son más eficientes para la explicación sencilla de los datos.

Sin embargo, destaca el margen de 11.5 puntos porcentuales de diferencia entre lo obtenido por Raúl Alfonsín y el principal contrincante, Ítalo Lúder. En este sentido, podemos observar el amplio apoyo que recibió el proyecto de nación propuesto por Alfonsín – y en general por el partido Unión Cívica Radical (UCR) – en el marco de la transición a la democracia.

En este sentido, con el gobierno de Alfonsín el país comenzó a perfilarse en torno a la liberalización de la economía. Igualmente, como efecto del viraje hacia la disminución abrupta de la intervención del Estado en la planificación de la economía, la inestabilidad económica comenzó a agudizarse.

Sobre la llegada de Raúl Alfonsín y el desarrollo de la crisis económica de los años ochenta, Diego Rodríguez, columnista del diario mexicano *Milenio*, considera lo siguiente:

Con el retorno a la democracia en 1983 tras ser electo Raúl Alfonsín se incluyeron medidas para estabilizar la economía del país, entre ellas la creación de una nueva moneda, el austral. El radicalista había asumido en la "Crisis de Deuda Latinoamericana" de la década de 1980, en que todos los países de la región —principalmente México y Brasil— no pudieron asumir sus deudas y se propició una "década perdida" en el crecimiento económico. Argentina no fue la excepción. El gobierno de Alfonsín no pudo avanzar mucho en las reformas económicas para revitalizar la economía, en parte por la oposición del peronismo en el Congreso. La crisis en Latinoamérica era tal que en 1984, tanto

Alfonsín como los presidentes João Figueiredo de Brasil, Belisario Betancourt de Colombia y Miguel de la Madrid en México hicieron una declaración sobre la imposibilidad de cumplir con los pagos de la deuda externa debido al alza de la tasa de interés internacional y el proteccionismo de los países centrales, en que se buscó plenamente un acuerdo con el FMI años después.<sup>83</sup>

Entonces, observamos que la tendencia en Latinoamérica apuntaba a la crisis económica. De acuerdo con Agudelo, en breves líneas, las crisis económicas que asolaron a Argentina desde la transición a la democracia se describen de la siguiente manera:

En la economía argentina se operó un proceso de desindustrialización, de pérdida de las economías regionales, tras el profundo proceso de apertura a la competencia y al flujo de capitales sin control estatal. Adicionalmente, se perdieron las necesarias conexiones entre el capital financiero y el productivo, debido a la fuerte internacionalización de la banca local, que opera con una fuerte lógica especulativa centrada en el corto plazo, contraria a la lógica más conservadora y pausada de los productores nacionales (agropecuarios e industriales).<sup>84</sup>

Es decir, los procesos económicos y de reforma del Estado en la dimensión económica desde 1976 derivaron en la disminución de la intervención del Estado en la economía nacional. De igual forma, las políticas

---

<sup>83</sup> Diego Rodríguez, "El 'Estallido de 2001' ¿Cómo inició la mayor crisis económica de la historia de Argentina?", en *Milenio*, Ciudad de México, 17 de diciembre de 2021. Obtenido desde <https://www.milenio.com/internacional/latinoamerica/argentina-la-crisis-economica-del-2001-que-paso-hace-20-anos> [Consultado el 1 de abril de 2024].

<sup>84</sup> Agudelo, L. (1). La economía argentina 1992-2003 Una mirada retrospectiva al fracaso de una economía pequeña con tipo de cambio fijo y perfecta movilidad de capitales. *Semestre Económico*, Vol. 7 (No. 13). p. 64.

de integración regional – como efecto del propio proceso de globalización imperante desde la década de los años ochenta – ocasionaron que las tendencias del libre mercado se posicionaran como la guía del rumbo que el país habría de seguir en décadas posteriores.

Igualmente, en la dimensión estatal los cambios fueron observados a partir de nuevos factores como la deuda, inversión extranjera, el control del tipo de cambio y la especulación. De acuerdo con la siguiente consideración de Agudelo, podemos observar estos factores interrelacionados de la siguiente manera:

[...] el crecimiento económico quedó sujeto a la capacidad del Estado de endeudarse, y a las posibilidades del circuito económico de atraer capitales, ya fueran especulativos o no. Los dos gobiernos de Carlos Menem exacerbaron el proceso. Tras dos fuertes eventos inflacionarios a finales de la década de los 80 y principios de los 90, este gobierno apostó al control de la inflación por medio de un sistema de tipo de cambio fijo (un peso igual a un dólar estadounidense), combinado con una aplicación especialmente dogmática de las premisas del Consenso de Washington (O'Donnell, 2001).<sup>85</sup>

Entonces, podemos considerar que la inmersión en el modelo de liberalización de la economía permitió que las entidades financieras internacionales – tanto organizaciones no gubernamentales, como corporaciones bancarias – se posicionaran como nuevos agentes de máxima importancia para el desarrollo de la economía nacional y, en consecuencia, el aumento de la dependencia de la economía nacional de los procesos financieros

---

<sup>85</sup> Ídem. pp. 64-65.

externos. En este momento, resulta importante mencionar que, con base en Slipczuk y Di Santi, el índice de pobreza al final de la gestión de Alfonsín rondaba el 20%<sup>86</sup>.

Ahora, resulta pertinente realizarnos la siguiente pregunta: ¿Bajo qué panorama electoral llegó Menem a la presidencia en ambas ocasiones? A través de la siguiente tabla, podemos realizar un primer acercamiento a los resultados de las elecciones de 1989, en la que Alfonsín adelanta la entrega de la presidencia a Menem.

*Tabla 4 Resultados electorales de 1989. Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara, M. (2013) Sistemas políticos de América Latina: Vol. I: América del Sur. p. 42 y Dirección Nacional Electoral, Elecciones 1989: presidente y vicepresidente.*

<b>Partido</b>	<b>Fórmula</b>	<b>% de votos (DINE)</b>	<b>% de votos (Alcántara)</b>
FREJUPO	Ménem / Duhalde	47.49	47.4
Unión Cívica Radical	Angeloz / Casella	36.28	32.4
Otros (incluye voto bronca)		16.23	20.2
Abstención		14.69	14.66
Voto bronca		1.97	1.98

Con lo presentado en esta tabla, podemos observar que el voto en 1989 se encontraba más dividido que en 1983. El 47.4% obtenido por Ménem es medianamente inferior al 51.7% obtenido por Alfonsín en 1983. Esto, puede indicarnos la división o polarización en torno a dos proyectos de nación: el

---

<sup>86</sup> Martín Slipczuk y Matías Di Santi, “¿Cómo evolucionó la pobreza en la Argentina con cada presidente?”, en Chequeado, Argentina, 19 febrero de 2024. Obtenido desde <https://chequeado.com/el-explicador/como-evoluciono-la-pobreza-con-cada-presidente/> [Consultado el 12 de abril de 2024].

ofrecido por UCR y el propuesto por el FREJUPO de cara al cambio de gestión en 1989.

Sobre el índice de pobreza, Slipczuk y Di Santi mencionan lo siguiente “Menem logró bajar la pobreza en su primer mandato. Según los viejos datos del INDEC para el Gran Buenos Aires (GBA), en octubre de 1989 la pobreza llegaba al 47% de la población, mientras que en mayo de 1995 (mes en el que se realizaron las elecciones en las que renovó su cargo) este número llegaba al 22%”.<sup>87</sup> Sin embargo, a nivel nacional el índice de pobreza en 1989 era de 38%.<sup>88</sup>

Esto puede relacionarse con el estado de la economía en torno a la transición del gobierno de Alfonsín al de Menem, sobre lo que Alcántara considera lo siguiente:

El estado de coma en el que se encontraba la economía argentina cuando Alfonsín realizó el histórico traspaso de la banda presidencial con seis meses de antelación, tras su «resignación al cargo», al peronista Carlos Saúl Menem fue superado en un lapso relativamente breve por el nuevo gobierno. El dato más significativo fue la reducción del nivel de la inflación que pasó del 200 por 100 mensual, que llegó a alcanzar en 1989, al 11 por 100 anual en 1994. En el gobierno de Menem desempeñó un papel de extraordinaria importancia el cuarto Ministro de Economía en dieciocho meses, Domingo Cavallo, quien desarrolló una política de rigurosa convertibilidad que ligaba la moneda

---

<sup>87</sup> Ídem.

<sup>88</sup> Ídem.

nacional al dólar, por la que la paridad entre el peso y la moneda norteamericana continuó a lo largo de toda la década.<sup>89</sup>

Con la llegada de Menem al poder, el panorama macroeconómico se vería definido bajo la pauta de la economía de libre mercado, sobre esto, Diego Rodríguez realiza la siguiente observación:

Con el regreso del peronismo al gobierno, de la manos del presidente Carlos Menem, se implementaron amplias reformas económicas como la imposición del neoliberalismo, con tal de sacar al país de la crisis como en otras regiones como México, con Carlos Salinas de Gortari y durante el retorno a al (sic) democracia en Chile tras la dictadura de Augusto Pinochet. Con la llegada a la presidencia Menem, el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, aplicó en 1991 la Ley de Convertibilidad —en que se sustituyó el Austral y se impuso el peso argentino como moneda oficial, además de que tendría el mismo valor que un dólar estadounidense en que para mantenerse ese valor se deberían garantizar las reservas en el Banco Central— así como la privatización de empresas, como canales de televisión, telecomunicaciones, y algunas ramas de la petrolera YFP. Las medidas neoliberales, pero principalmente el "uno a uno", como se le conocía popularmente a la Ley de Convertibilidad, provocó una enorme reducción inflacionaria, incluso a niveles de deflación, y estabilización de los precios durante los años noventa, así como generar crecimiento económico de dos dígitos en el país. A pesar que se aumentó el poder adquisitivo de la población, la deuda externa del país creció al grado de no poderse pagar por falta de fondos, mientras que el Fondo Monetario Internacional (FMI) siguió otorgando préstamos, situación que fue

---

<sup>89</sup> Alcántara, M. Ibidem. p. 43.

empeorando en años siguientes con el "Error de diciembre" de 1994 de México, la crisis asiática de 1997 y la crisis económica de Rusia en 1998, sumado a la devaluación de diversas monedas como el real brasileño en 1999.<sup>90</sup>

Con respecto a la adopción de la política de convertibilidad, Pi Anguita observa lo siguiente:

En 1991, las autoridades argentinas optaron por implantar un sistema de tipo de cambio de los denominados superfijos, término que se ha afianzado en la literatura económica para denominar a los sistemas de convertibilidad y a la dolarización. Cualquiera de ellos conduce inevitablemente, en ausencia de controles de capital, a una política monetaria que debe subordinarse a la de Estados Unidos o a la del país cuya moneda se utilice como referencia para fijar el tipo de cambio. Este hecho es consecuencia de un resultado familiar en la macroeconomía, que Obstfeld y Taylor (1998) denominaron el “trilema de una economía abierta”, concepto que puede resumirse así: Los países no pueden mantener simultáneamente una política monetaria independiente, un tipo de cambio fijo y movilidad internacional del capital. Argentina tenía que decantarse por la movilidad del capital para atraer capital extranjero, por lo que al fijar su tipo de cambio perdía inevitablemente la opción de realizar una política monetaria independiente.<sup>91</sup>

En este sentido, observamos que la decantación por la inversión extranjera – directa e indirecta – en la industria del país, ocasionó que las riendas de la economía planificada fuesen soltadas y el Estado, desde ese momento y

---

<sup>90</sup> Ídem.

<sup>91</sup> Pi Anguita, J. (2003) La crisis económica de Argentina y la viabilidad de los sistemas de convertibilidad. Revista de Economía Mundial, No. 9, p. 114.

en adelante, dejase de tener el control relativo de las finanzas y la macroeconomía en general.

En consecuencia, el buen o mal curso que la economía del país fuese desarrollando dependería enteramente de condiciones como: la política financiera estadounidense y de actores como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), el estado de la inversión extranjera en el país, la variación de costos de productos a importar y exportar, entre otros.

Sin embargo, hay que considerar que la tendencia global de la época indicaba que los países que se encontraban en proceso de democratización habrían de alinearse con la economía del libre mercado.

Sobre los resultados de las elecciones de 1995, en las que Menem es reelecto, los porcentajes referentes a cada candidatura son los siguientes:

*Tabla 5 Resultados electorales de 1995. Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara, M. (2013) Sistemas políticos de América Latina: Vol. I: América del Sur. p. 46 y Dirección Nacional Electoral, Elecciones 1995: presidente y vicepresidente.*

<b>Partido</b>	<b>Fórmula</b>	<b>% de votos (DINE)</b>	<b>% de votos (Alcántara)</b>
P. Justicialista	Ménem / Ruckauf	49.94	49.9
FREPASO	Bordón / Álvarez	27.99	29.2
Otros (incluye voto bronca)		22.07	20.9
Abstención		17.92	21.48
Voto bronca		4.27	3.9

En este contexto, observamos que la aprobación a la gestión de Menem se hizo presente con un aumento en el porcentaje de voto para su fórmula. Por otra parte, el voto bronca (3.9%) aumentó con respecto al porcentaje observado

en la elección que llevó a Alfonsín a la presidencia en 1983 (2.89%). Esto, puede ser interpretado como producto del desencanto con los actores políticos y algunas instituciones en el marco de la implementación de programas económicos en la primera gestión de Menem.

Sin embargo, las consecuencias de la liberalización de la economía no son únicamente observables en las variaciones en los resultados electorales. Los efectos negativos de las políticas económicas adoptadas durante las gestiones de Menem se vieron reflejados en la dimensión social, de acuerdo con Agudelo, de la siguiente manera:

Los índices sociales reflejaron de forma evidente las consecuencias del modelo aplicado y dejaron a una de las naciones de mayor desarrollo relativo de la región con uno de los más dramáticos escenarios de inequidad. En 1983, cuando regresó la democracia, el gobierno de Raúl Alfonsín estimaba que cinco millones de argentinos, el 15% de la población, se encontraba por debajo de la línea de la pobreza. Para el año 2002, en el peor momento de la crisis posterior a la devaluación nominal del 300%, el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Argentina estimaba que 20,5 millones de personas, el 57% de la población, se encontraban por debajo de la línea de la pobreza (Ferrase, 2003).<sup>92</sup>

Observamos que el aumento de la desigualdad se refleja directamente en el aumento de la cantidad de personas que entran en el umbral de la pobreza en pocos años. Este catastrófico escenario en el que el porcentaje de personas en el umbral de la pobreza pasó de 15% a 57%, en tan solo 19 años, indica que la

---

<sup>92</sup> Ídem. p. 65.

liberalización de la economía no resultó compatible con la multiplicidad de procesos sociales y políticos a través de los que Argentina transitó al final del siglo XX.

Sin embargo, el preámbulo de esta catástrofe se originó al interior de los gobiernos ya mencionados. Para los fines de esta investigación, conviene centrarse en los mandatos de Menem y De la Rúa, particularmente en funcionario que participó en ambas gestiones y fue el responsable directo de la puesta en marcha de las políticas económicas y los programas financieros que derivaron en la peor crisis económica de la historia argentina.

Domingo Cavallo fue ministro de economía argentino de 1991 a 1996 durante la presidencia de Carlos Saúl Menem y de marzo a diciembre de 2001 bajo el mandato de Fernando De la Rúa. La participación de Cavallo en el desastre económico a analizar es de gran relevancia, ya que se le considera el artífice de la política de control del tipo de cambio y convertibilidad del peso argentino y el dólar. De acuerdo con Agudelo, el origen de Cavallo se describe de la siguiente manera:

Esta profunda crisis institucional tuvo raíces económicas: los dos gobiernos del justicialista Carlos Saúl Menem (que tuvieron como principal artífice de su política económica a Domingo Cavallo) mostraron indicadores aceptables en términos de estabilidad cambiaria, inversión extranjera e inflación. Sin embargo, fue un período de desmonte del aparato productivo nacional, aumento del desempleo, mejoramiento de las condiciones de intercambio para los importadores, así como un boom de consumo para las familias. Domingo Cavallo reapareció en el escenario de la economía argentina, de la mano de Fernando De la Rúa que, ante la salida de su Vicepresidente y su Ministro de

Economía, no supo timonear las consecuencias estructurales de las políticas económicas de los noventa, ni tampoco contó con la cintura política necesaria para dar el cambio de dirección (en términos de devaluación y recomposición del aparato productivo nacional) que requería la grave situación económica del 2001.<sup>93</sup>

En este momento, podemos comenzar a dimensionar una crisis institucional originada en la puesta en marcha de los proyectos económicos y financieros a describir más adelante – como el caso de la Ley de Déficit Cero – sin embargo, el papel de Cavallo es de suma relevancia para el desarrollo de esta crisis institucional que derivó en la crisis política, económica y social de diciembre de 2001. En los términos macroeconómicos mencionados por Agudelo – estabilidad cambiaria, inversión extranjera y control de la inflación – en un principio se podría considerar que la gestión de esta dimensión fue eficaz, sin embargo, los efectos en la desindustrialización del país y la devaluación constante nos muestran que la estabilidad macroeconómica durante el gobierno de Menem no tuvo continuidad durante la gestión de De la Rúa.

Ahora, resulta pertinente observar los resultados electorales que llevaron a la presidencia a Fernando De la Rúa. Pero, antes de hacerlo, conviene tener en cuenta la siguiente consideración de Alcántara sobre la llegada de De la Rúa:

Las elecciones del 24 de octubre de 1999 dieron el triunfo, bajo el lema «El gran cambio», a la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación que había logrado aunar los votos del radicalismo y de la izquierda unidos en torno a un

---

<sup>93</sup> Ídem. p. 65.

programa de desarrollo y justicia social fuertemente antimemenista. A pesar de su imagen paritaria, el predominio en el seno de la Alianza de la UCR fue muy fuerte.<sup>94</sup>

Los resultados de los comicios de 1999 fueron los siguientes:

*Tabla 6 Resultados electorales de 1999. Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara, M. (2013) Sistemas políticos de América Latina: Vol. I: América del Sur. p. 51 y Dirección Nacional Electoral, Elecciones 1999: presidente y vicepresidente.*

<b>Partido</b>	<b>Fórmula</b>	<b>% de votos (DINE)</b>	<b>% de votos (Alcántara)</b>
P. Justicialista	Duhalde / Ortega	36.55	38.09
Alianza	De la Rúa / Álvarez	48.37	48.50
Otros (incluye voto bronca)		15.08	13.41
Abstención		17.68	18.06
Voto bronca		4.51	4.59

Con lo observado en la tabla, podemos apreciar que la abstención (18.06%) superó incluso al voto en conjunto por otros partidos diferentes a las dos primeras opciones (13.41%), esto puede interpretarse como una válvula de escape de la presión producida por el descontento con los resultados de las dos gestiones de Menem. A pesar de que el porcentaje de abstención es inferior al obtenido en las elecciones de 1995 (21.48), el hecho de que se mantenga en un porcentaje elevado es indicio de la creciente inestabilidad de las instituciones políticas en la década de los años 90.

De acuerdo con Slipczuk y Di Santi, el índice de pobreza aumentó al final de la gestión de Menem. Se menciona que “en el segundo mandato de Menem,

---

<sup>94</sup> Ibidem. p. 51.

la pobreza volvió a aumentar. En octubre de 1999, mes en el que se realizaron las elecciones presidenciales que ganó Fernando de la Rúa (Alianza), la pobreza afectaba al 27%, según los antiguos cálculos oficiales”.<sup>95</sup>

Entre el final del gobierno de Menem y el 2001, la desaceleración económica era más que evidente. La política de convertibilidad peso-dólar comenzaba a dejar de ser factible, pero los esfuerzos políticos eran dirigidos a mantener dicha política e intentar proteger el panorama macroeconómico para obtener ayuda de entidades financieras internacionales ante un posible default.

Pi Anguita realiza la siguiente consideración sobre los efectos del sistema de convertibilidad (SC) adoptado durante los gobiernos de Menem y De la Rúa: “En un principio, el SC argentino tuvo éxito, pero once años después de su creación- tras cuatro años continuos de recesión (1999-2002)- Argentina suspendió pagos de su deuda, su sistema bancario se colapsó, su régimen de tipo de cambio se desplomó y quedaron en entredicho los fundamentos de su estrategia económica.”<sup>96</sup>

El factor de la recesión, según Pi Anguita, se encuentra presente – casi de manera general – en los países que flexibilizan su economía para empatar con alguna moneda extranjera que tenga mayor valor ante el mercado. En el caso argentino, la recesión coadyuvó al colapso absoluto del sistema bancario y, en consecuencia, el acceso de la ciudadanía a dinero corriente para el pago de los elementos más básicos para la subsistencia. La insostenibilidad del tipo de

---

<sup>95</sup> Ídem.

<sup>94</sup> Ibidem. p. 51.

cambio fijo se hizo presente, pero la postura de la gestión de De la Rúa para mantener la política económica orillaron al quiebre definitivo de las finanzas públicas, la suspensión temporal de la deuda externa e incluso el cese de los pagos a trabajadores del Estado y pensionados.

¿Qué elementos coadyuvaron al quiebre de las finanzas argentinas en 2001? De acuerdo con Pi Anguita:

[...] las causas del fracaso de la experiencia Argentina podrían sintetizarse en dos puntos. Primero, un deterioro fiscal durante el período de auge económico que hizo necesario realizar una consolidación fiscal precisamente cuando la economía se encontraba en recesión [...] Segundo, una apreciación del tipo de cambio real que deterioró la competencia de los productos argentinos con respecto a los de sus principales socios comerciales. Este hecho resultó clave debido a dos condiciones estructurales desfavorables de la economía argentina para funcionar correctamente con un tipo de cambio superfijo con el dólar: 1) escasa integración económica con EEUU, y 2) mercados laborales poco flexibles.<sup>97</sup>

Por tanto, los elementos recuperados por Pi Anguita nos muestran cierto efecto dominó en el que el deterioro fiscal – recordemos la Ley de Déficit Cero – se posicionó como la principal preocupación al inicio del gobierno de De la Rúa. La contracción económica no fue resuelta con el recorte del gasto público, de igual forma, la recesión y la competencia inherente a la economía de libre mercado propiciaron que los productos del país se depreciaran y la industria nacional se estancara.

---

<sup>97</sup> Ibidem. pp. 115-116.

Bajo este contexto, la capacidad del Estado para hacer frente a la prolongada crisis comenzó a decaer. El papel de Cavallo entre marzo y diciembre de 2001 – ya en el gobierno de De la Rúa – se enfocó en los siguientes elementos considerados por Agudelo:

Las medidas tomadas por Cavallo pretendían hacer reflotar el esquema de la convertibilidad. Dichas medidas se orientaron a equilibrar las cuentas públicas para generar confianza en torno a la capacidad del Estado para sacar al país del escenario de desaceleración económica sostenida. Sin embargo las medidas de recorte del gasto, en un contexto de alto desempleo, especialmente el recorte de los magros sueldos de los pensionados, tuvieron graves efectos sociales. Por otro lado, la incapacidad política del Gobierno de De la Rúa, de obtener apoyos para los importantes ajustes necesarios, fue evidente. Con el correr del 2001, la confianza se vino al piso y con el riesgo país por las nubes, los “jugadores” del mercado se aprovecharon de la coyuntura, y lideraron una corrida de depósitos en dólares de las entidades financieras, que finalizó con la bancarización obligatoria de los depósitos, medida que se conoció con el nombre del “corralito” financiero. A raíz del descontento político y social, Cavallo y su corte salieron de economía, y a los pocos días, en diciembre, dimitió el Presidente bajo la presión del partido peronista y de la multitud que salió a la calle para exigir su renuncia.<sup>98</sup>

Entonces, observamos que la incompatibilidad de la política de convertibilidad con el contexto de desaceleración ocasionó que el peso de la creciente crisis cayera sobre los hombros de los ahorristas, pensionados y trabajadores del Estado.

---

<sup>98</sup> Ídem. pp. 65-66.

En consecuencia, los costos políticos serían pagados en un primer momento por Cavallo. Sobre la renuncia de Domingo Cavallo, *The Guardian* describe lo siguiente:

Muchos argentinos culpan a Cavallo por no haber podido detener la caída del país hacia la ruina económica. La segunda economía más grande de América del Sur, sumida en su cuarto año consecutivo de recesión, ha estado al borde de una crisis económica y política en las últimas semanas [...] En la capital, Buenos Aires, los manifestantes se concentraron alrededor de la casa de gobierno y el palacio presidencial, donde hoy se reunía el gabinete de De la Rúa; el gobierno parecía tener un futuro precario. Afuera de la residencia, miles de personas se reunieron gritando "¡Fuera Cavallo!" y "si no somos el pueblo, entonces ¿quién es el pueblo?" La tasa de desempleo de Argentina se ha disparado a niveles casi récord de más del 18%. Las medidas de austeridad introducidas por Cavallo, incluido un congelamiento bancario parcial diseñado para apuntalar el sistema financiero, desencadenaron el descontento, especialmente fuerte en las zonas más pobres.<sup>99</sup>

Con estos antecedentes, la capacidad del gobierno de De la Rúa, para negociar con la oposición con el objetivo de aprobar leyes y programas que buscaban hacer frente a la crisis, desapareció y el gobierno se volvió incapaz de generar acuerdos y derivó en su renuncia en diciembre. Igualmente, el elemento de la dimensión económica que más destaca en torno a la crisis de diciembre es la política del “corralito”.

---

<sup>99</sup> Staff and agencies, “Economy minister quits as Argentinians riot”, en *The Guardian*, Argentina, 20 de diciembre de 2001. Obtenido desde <https://www.theguardian.com/world/2001/dec/20/argentina> [Consultado el 1 de abril de 2024].

Sin embargo, el preámbulo del “corralito” es la Ley de Déficit Cero. De acuerdo con Agudelo, esta ley surge del siguiente escenario:

El final del decenio de los noventa encontró al gobierno argentino con crecientes vencimientos de la deuda, tomada en el período con el fin de financiar la balanza de pagos y sostener los niveles de circulante exigidos por la demanda. Adicionalmente, la ley de solvencia fiscal incluyó nuevas restricciones a colocar nueva deuda para seguir financiando los déficit de divisas necesarios para sostener un nivel de circulante adecuado para la actividad económica.<sup>100</sup>

En este contexto, dicha ley planteaba disminuir el gasto originado en el pago de salarios de trabajadores de la administración pública y de pensionados a partir de la recaudación. Es decir, si la recaudación era suficiente, se les pagaría el salario o la pensión íntegra; por otro lado, si la recaudación era insuficiente, el pago se vería recortado.

¿En qué consistió la Ley de Déficit Cero de 2001? Uno de los antecedentes inmediatos que podemos encontrar respecto al estallido de la crisis de diciembre de 2001, tiene que ver con la sanción de la Ley 25.453, Ley de Déficit Cero o Ley de equilibrio Fiscal en julio de 2001. Esta ley tuvo como objetivo reducir el gasto público para que este no superara la recaudación del Estado, así como la disminución de pensiones y salarios pagados por el propio Estado. De acuerdo con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS):

En el mes de julio de 2001 se sancionó la ley 25.453, llamada de “Ley de Equilibrio Fiscal”. Con ella el Congreso Nacional convalidó el contenido de

---

<sup>100</sup> Ibidem. p. 72.

una norma que el Poder Ejecutivo había aprobado anteriormente mediante el decreto de necesidad y urgencia N° 896/01. Esta ley fue conocida públicamente como “Ley de Déficit Cero” e implicó un vuelco profundo en materia de gasto público. Esencialmente, condicionó los haberes de los empleados estatales y de los jubilados al resultado de la recaudación fiscal. La determinación de la forma de implementación de la reducción del monto de los salarios y los haberes previsionales fue delegada al Poder Administrador. Éste, conforme con la ley, es competente para definir la extensión de cada ejercicio presupuestario y establecer el coeficiente de la reducción. De esta forma, el Poder Ejecutivo Nacional fue facultado para sujetar el pago de sus obligaciones a su propia conducta, pues sólo paga sus deudas en la medida de lo que él mismo recauda.<sup>101</sup>

En el contexto de crisis económica prolongada y heredada del gobierno de Carlos Saúl Menem, se imposibilitó continuar con la política de paridad monetaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense. A partir del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) se da el punto de partida de las políticas que buscaban encontrar pronta salida al escenario catastrófico que se vislumbraba ante los elementos de desaceleración, devaluación, imposibilidad de pagar la deuda del Estado y la incapacidad de la gestión en turno de formar gobierno y mayoría suficiente en las cámaras para la adopción de leyes y programas. De hecho, el factor referente a la incapacidad de formar gobierno es el propio origen que orilló a recurrir a la figura del DNU, la cual es utilizada en momentos de

---

<sup>101</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales, (S.F), La protesta social en la Argentina durante diciembre de 2001, (S.E.), p. 5.

emergencia o de imposibilidad para formar alianzas que permitan construir un gobierno de coalición.

En este escenario, De acuerdo con Agudelo, los elementos acumulados a finales de los años noventa son los siguientes:

Tal como se vio, en la Argentina de finales de los 90, las expectativas negativas se dieron en torno a: la capacidad del Estado de hacer honor a las deudas con inversionistas y organismos no residentes (déficit público sostenido), la disminución de las reservas, las recesiones sucesivas del producto, la baja capacidad exportadora con respecto al producto total y a otras economías “emergentes”. Esta combinación de indicadores se reflejó (especialmente en el 2001) en el incremento de los niveles de riesgo país, que llevó a un proceso paulatino de disminución de los flujos entrantes de capitales, y en el incremento de las tasas internas de interés.<sup>102</sup>

Entonces, es pertinente considerar que la débil estructura de la economía argentina de finales de siglo, generada a partir de la incompatibilidad de la capacidad para el pago de la deuda y el objetivo programático de construir un crecimiento económico sostenido, ocasionaron que la debilitada capacidad del Estado para sostener la deuda y mantener la paridad peso-dólar se viera acorralada por la nula capacidad de la gestión de De la Rúa para construir gobierno.

En el marco de la crisis económica generalizada, la pobreza siguió aumentando. De acuerdo con Slipczuk y Di Santi:

---

<sup>102</sup> Agudelo, L. Ibidem. p. 80.

[...] durante la Presidencia de De la Rúa la pobreza aumentó nuevamente: según el dato recalculado por Cedlas, en octubre de 2001, meses antes de que renunciara en diciembre de ese año, alcanzaba al 46% de la población [...] Sin embargo, tras la sucesión de tres presidentes en una semana, en octubre de 2002, ya bajo el mandato de Eduardo Duhalde (PJ), la pobreza siguió aumentando y llegó al 66%.<sup>103</sup>

En este sentido, lo observado en el párrafo anterior nos permite comprender que el alza en el índice de pobreza se posiciona como un reflejo inmediato de la desestabilización progresiva de las instituciones que, inevitablemente, coadyuvó a la imposibilidad de que De la Rúa, Rodríguez Saá y Duhalde culminaran en tiempo y forma sus mandatos.

Desde el punto de vista de las entidades financieras internacionales, la preocupación se centró en la capacidad de pago de la deuda externa con las propias entidades como el Fondo Monetario Internacional. En este contexto, cabe mencionar que ante los buenos saldos que dejó la administración de la macroeconomía durante los primeros años del gobierno de Menem, se realizaron inversiones en Argentina de las entidades financieras, sin embargo, ya a finales de la década de 1990, estas inversiones fueron retiradas ante el riesgo o, mejor dicho, el inminente estallido de la burbuja inflacionaria y la incapacidad del Estado para responder a los acreedores.

---

<sup>103</sup> Ídem.

Ahora, con el panorama general planteado, resulta pertinente ahondar en momentos de los gobiernos de De la Rúa que definieron el escenario ante el que el país se enfrentaría en diciembre de 2001.

## **2.2 El estallido social y la desestabilización institucional**

Una vez analizado el panorama económico, conviene esbozar los elementos que definieron el accionar de la ciudadanía organizada durante la década de los años noventa y hasta 2003. Con base en distintas recopilaciones, este subapartado tiene como objetivo presentar las características más relevantes de las nuevas formas de movilización y protesta – particularmente los llamados “piqueteros” – así como la relevancia de la movilización social desde el gobierno de Carlos Menem, y particularmente como potenciadores del clima de ingobernabilidad presente a partir de la gestión de Fernando De la Rúa y hasta la toma de posesión de Néstor Kirchner en 2003.

En el marco a analizar, resulta pertinente considerar que los movimientos sociales presentados no son únicos en su tipo, sino que se nutren de experiencias previas. En este sentido, los “nuevos-viejos movimientos sociales” son expresiones que recuperan consignas del pasado que se suman a los reclamos e inconformidades del momento histórico en que se desarrollan. Almeyra realiza la siguiente consideración:

Los viejos-nuevos movimientos sociales expresan a la vez una continuidad y una ruptura, impuesta por las diferentes condiciones a escala mundial y nacional que deben enfrentar y, por consiguiente, por los nuevos desafíos. Una continuidad porque hunden sus raíces en las luchas, las experiencias y una selección ad hoc de las ideas del pasado, que pueden servir para el presente. Y una ruptura, no sólo por la renovación generacional del modo de ver la vida,

sino también por los cambios en la subjetividad, la visión del mundo y de sí mismos, resultante de tener que enfrentar una sociedad que en vez de ofrecer un futuro de desarrollo, en la perspectiva incluso de una Argentina Potencia, sólo presenta un porvenir de crisis permanente y retroceso importante en el nivel de vida, la cultura, la seguridad y la autoestima, individual y nacional.<sup>104</sup>

En este sentido, es pertinente observar la continuidad mencionada por Almeyra como el factor a través del que se expresan las herencias de las cuales se nutre el movimiento. Aunado a esas experiencias o herencias previas, los factores coyunturales del presente – en el que se desarrolla el movimiento – son elementos potenciadores de cambio dentro del propio movimiento para su desarrollo y consolidación. Por otra parte, el factor de la ruptura se comprende como el incremento de los sectores marginalizados que no se incorporan a los movimientos ya existentes.

Entre los principales agentes de movilización social presentes en la década de 1990, podemos identificar al movimiento de desocupados, piqueteros, okupas (ocupadores de inmuebles abandonados), Abuelas de Plaza de Mayo o los sindicatos. Estos colectivos se presentan como reflejo de la crisis económica imperante desde el menemismo.

Ya desde la década de los años ochenta, los clamores sociales enfocados en diversas causas se hacían presentes. En este sentido, de acuerdo con Giorgetti “En aquellos años 80 se registraron en los barrios populares procesos más

---

<sup>104</sup> Almeyra, G., (2005), Los movimientos sociales en Argentina, 1990-2005. Argumentos, No. 48-49, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México. pp. 49-50. Obtenido desde <https://www.redalyc.org/pdf/595/59504904.pdf>

silenciosos pero importantes. La demanda de vivienda llevó a la organización de “tomas de tierras” y formación de asentamientos en varios lugares del gran Buenos Aires y los sectores populares aumentaron su organización a través de cooperativas, sociedades de fomento y agrupaciones barriales”.<sup>105</sup>

Observamos que, en el marco de los primeros años del retorno a la democracia, la organización social no tardó en hacerse presente para exigir la cobertura de las necesidades más básicas para la subsistencia, como el acceso a la vivienda. En este sentido, resulta importante contemplar a los movimientos sociales como producto de las propias circunstancias de inestabilidad económica y política heredadas del proceso de transición a la democracia y, en consecuencia, como actores que en el desarrollo de la crisis de diciembre de 2001 habrían de cobrar gran relevancia como potenciadores de cambio.

Sin embargo, para el análisis del estallido social durante el gobierno de Fernando De la Rúa, conviene analizar algunos factores que iniciaron durante la gestión de Carlos Menem. De acuerdo con Giorgetti:

La llegada al poder de Carlos Menem (PJ, 1989-1995 y 1995-1999) impuso un cambio en el modelo político, signado por el pragmatismo en las relaciones con los grupos de poder – industriales, organismos financieros internacionales, militares, iglesia católica tradicional- y por la afinidad con la hegemonía norteamericana en el contexto internacional. También significó la banalización de la acción política a través de los medios masivos de comunicación y la reproducción de una imagen de bienestar y prosperidad que fue llamada

---

<sup>105</sup> Giorgetti, A. (2020) Participación juvenil en movimientos sociales urbanos de la Argentina contemporánea, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Teseo, p. 73. Obtenido desde <https://www.teseopress.com/participacionjuvenil/>

popularmente como “pizza y champagne”. La aplicación de políticas neoliberales y un programa salvaje de privatizaciones beneficiaría a grupos concentrados produciendo un impacto muy grande en la modificación de las relaciones en la estructura económica y social. El ajuste económico, la precarización laboral, la eliminación de los mecanismos de protección social y la apertura indiscriminada al mercado externo llevaron a la paralización de fábricas, la desocupación estructural y la exclusión social. Amén de profundizar el estancamiento de las posibilidades de movilidad social ascendente para los sectores asalariados que ya se habían desacelerado desde mediados de los 70. Esta situación llevó a procesos de disolución de lazos sociales y profundizó condiciones estructurales de marginación.<sup>106</sup>

Es decir, la irrupción de Menem en la más alta esfera de la política argentina conllevó un cambio abrupto de las relaciones entre el presidente y los actores y agentes que buscan incidir en la toma de decisiones. La alineación de Menem con los intereses económicos del libre mercado orilló al posicionamiento del país por detrás de Estados Unidos o, mejor dicho, de la tendencia de reforma de los programas financieros y la política económica de los países emergentes de la época. Igualmente, la proyección de la figura de Menem en los medios de comunicación era completamente diferente a la que se proyectó de otros presidentes. El momento histórico en el que la televisión era el principal medio de alienación y alineación de las masas, permitió que la figura de Menem se proyectara como si este fuera el protagonista de un reality show en el que la abundancia era constante y, supuestamente, se podría

---

<sup>106</sup> Ibidem. pp. 74-75.

encontrar en cada sitio del país gracias a la postura financiera del gobierno que apuntaba a la apertura a la globalización.

Sin embargo, la imagen proyectada sobre el lujo generado por Menem en la televisión y las revistas de la época distaba de corresponder con la realidad de millones de argentinos que se vieron perjudicados por los programas de liberalización de la economía en un marco de desprotección de los sectores vulnerables y de la industria nacional que se vio imposibilitada de mantenerse en competencia ante la apertura al mercado externo. Por lo tanto, la ya paralizada movilización social ascendente se transformó en movilización descendente.

En consecuencia, la visión sobre lo político y la política se vieron afectadas. El enriquecimiento de los sectores más privilegiados de la sociedad era producto del empobrecimiento de la clase media y los sectores marginalizados de la sociedad. Los efectos en la concepción de la ciudadanía sobre las instituciones políticas y el gobierno empeoraban, de acuerdo con Giorgetti:

[...] la credibilidad de los partidos políticos, de los sindicatos y del propio gobierno se vio afectada. Se deterioraron los espacios de representación tradicional de los trabajadores como los sindicatos, en muchos casos alineados con el gobierno, y entraron en crisis los partidos políticos tradicionales. Entre los sectores populares se vio debilitada la identificación con el peronismo y se hizo más evidente el peso de nuevos actores sociales, que formaban un mosaico heterogéneo que iban desde iniciativas independientes hasta nuevas organizaciones y movimientos, como fueron los piqueteros. Esta etapa

inaugura un proceso de fractura en los sectores populares que se traduce primero en la ruptura del empleo y las formas asociativas tradicionales [...].<sup>107</sup>

Entonces, es necesario comprender la relevancia del espacio de lo local para la gestación de estos incipientes movimientos que lentamente se convertirían en importantes actores y grupos de presión que coadyuvarían a la desestabilización del sistema político y el colapso del gobierno de De la Rúa. La acción social se convirtió en la herramienta idónea de los sectores marginados para enfrentar o, al menos, alzar la voz ante los estragos producidos por la ineficiencia del aparato estatal para atender las necesidades sociales mientras se daba preferencia a la adopción de medidas provenientes de organismos financieros internacionales. En este marco, es que surge el movimiento piquetero, el cuál cobraría relevancia con el pasar de los años hasta convertirse en un grupo de presión.

De acuerdo con Santella, con la llegada de Menem a la presidencia en 1989 se da un incremento de la movilización: “A partir del material disponible se puede afirmar que los años noventa muestran un período de alta movilización social que da cuenta de los cambios fuertes en la estructura social y las relaciones de fuerzas sociales que se remontan desde los años 70 profundizadas a comienzos de la década”.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Idem. p. 75.

<sup>108</sup> Santella, A. (2008). La protesta social en los noventa en Argentina. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. p. 7. Obtenido desde [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6413/ev.6413.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6413/ev.6413.pdf)

Es decir, la tendencia hacia la liberalización de la economía y la reestructuración de la industria argentina como parte de un plan de reestructura del Estado, se presentan como elementos potenciadores de la movilización de los sectores obreros y campesinos, así como de los desocupados y, posteriormente, la clase media en torno al estallido social de 2001 a 2002.

Uno de los elementos más relevantes para el análisis de los sectores organizados que participaron e instigaron las diversas formas de protesta durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa fueron los piqueteros. De acuerdo con el CELS, en esta forma de organización y movilización destacan las siguientes características:

En junio de 1996, la “pueblada” de Cutral-Có, inauguró un largo período de manifestaciones similares en todo el país y extendió el término “piquetero”, utilizado para designar a quienes custodiaban las barricadas instaladas en distintos puntos de la ruta nacional 22, al discurso político nacional. Si bien esta forma de protesta no era totalmente novedosa fue resignificada en nuevas dimensiones. Los sucesos de Cutral-Có, tuvieron fuerza constitutiva y fundante de los nuevos roles sociales.<sup>109</sup>

Es decir, el término “piquetero” refiere a la forma de manifestación en la que se realizan cortes de carreteras, avenidas y demás vías de transporte. En esta forma de ocupación del espacio público, los manifestantes permanecen en los lugares bloqueados. Si bien se menciona que esta forma de manifestación y

---

<sup>109</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales, *Ibidem*, p. 7.

bloqueo no es única de este contexto, destaca por el carácter mediático que enfocó a los medios en la cobertura de estos sucesos.

En Cutral-Có, provincia de Neuquén, en los años noventa surge el momento de mayor tensión con respecto a los bloqueos carreteros previos al estallido social de diciembre de 2001. En 1997, la movilización de distintas organizaciones – como asociaciones de profesores – se posicionaron como los primeros movimientos piqueteros. Igualmente, esta forma de manifestación generó represión policial ante la necesidad de reabrir la carretera.

¿Qué se proponía el movimiento piquetero? De acuerdo con Giorgetti: Proponían la atención de necesidades sociales básicas y la obtención de puestos de trabajo como aspiraciones a lograr en las negociaciones que establecieron con el estado, en sus diferentes niveles. El nombre adjudicó una identidad y una dignidad a los desocupados. El piquete constituía la posibilidad de desarrollar una acción frente al sistema económico excluyente y la posibilidad de entrever futuro a partir de la lucha para quienes habían perdido el trabajo y las posibilidades. Los hizo visibles como sujeto político frente al Estado, a las empresas y a la “ciudadanía” en general.<sup>110</sup>

Observamos que la consolidación de este movimiento – o mejor dicho, tendencia, expresión o forma de movilización – se centraba en la cobertura de las condiciones más necesarias para el sustento de la vida cotidiana de los sectores marginados y empobrecidos de los últimos años. La postura del movimiento era claramente opuesta a la tendencia de liberalización de la

---

<sup>110</sup> Ibidem, p. 82.

economía implementada por el gobierno de Menem y auspiciada por los organismos financieros internacionales. Asimismo, el movimiento logró posicionarse frente a la mirada de la opinión pública y que permitió el crecimiento del movimiento ante el panorama de inestabilidad económica que rápidamente se convertiría en un marasmo imparable.

Sin embargo, antes de analizar la forma en que se dio el desborde de la crisis económica y el accionar de la ciudadanía ante la crisis, es pertinente observar cómo la década de los años noventa evidenció la transformación de las formas tradicionales de protesta. En este sentido, el CELS describe lo siguiente:

Esta transformación de la protesta en la Argentina mostró, en general, que las clásicas movilizaciones de grandes organizaciones sindicales habían sido reemplazadas y que los reclamos sociales eran distintos a aquéllos vinculados a la tradicional relación de trabajo. El descontento popular frente al desempleo y la recesión gestaron su propias formas. Ciudadanos de pueblos y ciudades alejados de los centros de decisión política más importantes —debido a su aislamiento geográfico e imposibilidad de acercar sus demandas, de manera eficaz a las autoridades estatales— optaron por cortar las rutas del país, como único medio de concitar su atención. En puntos neurálgicos de las distintas rutas se realizaron actos públicos con oradores provenientes de los distintos sectores afectados y con la presencia de vecinos del lugar, en demanda de la creación de puestos de trabajo, el incremento del gasto social (especialmente en alimentación, educación y salud) y el cumplimiento irrestricto de convenios previos concertados por los gobiernos locales y el gobierno nacional. Sin embargo, en los últimos meses se produjeron también protestas cuyos escenarios fueron las grandes ciudades y que se traducen en manifestaciones públicas realizadas generalmente frente a los edificios donde funcionan las sedes gubernamentales. Se trata de protestas en contra de las reducciones

salariales, la reducción de personal en el sector público, las privatizaciones y el desmantelamiento del aparato de contención social del Estado, y la crisis del sistema financiero y bancario.<sup>111</sup>

Entonces, es pertinente afirmar que – al igual que se transformaron las relaciones tradicionales de los trabajadores a partir de la transición al modelo de la economía del libre mercado – las formas usuales de protesta, manifestación y ocupación de espacios públicos también cambiaron.

La pésima situación económica incentivó a los habitantes de poblaciones alejadas de los centros urbanos más importantes a manifestarse para hacer notar el estado crítico en el que se encontraban. A partir de esto, el corte de vías de comunicación se popularizó y se convirtió en la principal expresión de las protestas para llamar la atención mediática y del gobierno a su situación. Igualmente, se incorporaron elementos como discursos o actividades culturales en los puntos de bloqueo.

Ya en el gobierno de De la Rúa, el estallido social se haría más que evidente como consecuencia del agravamiento de la esfera económica. Giorgetti observa lo siguiente con respecto a la llegada a la presidencia de Fernando De la Rúa:

En este contexto llegó al poder en 1999 Fernando de la Rúa, en nombre de la “Alianza por el trabajo, la Justicia y la Educación” (conocida en general como “la Alianza”). Asumió el mandato con una expectativa social a su favor, pero con las dificultades económicas que provenían del gobierno anterior y la

---

<sup>111</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales, Idem. pp. 7-8.

limitación para conseguir créditos en el exterior en un contexto internacional adverso.<sup>112</sup>

Entonces, observamos que uno de los principales elementos que potenciaron su elección como nuevo presidente para el periodo 1999-2003 fue la posibilidad de un viraje de la política económica hacia un entorno más compatible con el precario estado de gran parte de la sociedad como producto de la política económica durante la gestión de Menem y el alineamiento del país con los organismos financieros internacionales que exigían la definición de un rumbo económico en el que la responsabilidad del estado con respecto a las necesidades sociales disminuyera. En este sentido, cabe recuperar la siguiente información ofrecida por Analía Llorente en *BBC News Mundo*: “El deterioro social era evidente. En 2001, unos 20 millones de Argentinos (casi la mitad de la población) era pobre y más de dos millones estaban desocupados. La gente tenía hambre y pedía ayuda”.<sup>113</sup>

Una característica de la crisis económica de 2001, es el acelerado proceso de desestabilización de las instituciones políticas y del gobierno como efecto de la propia crisis económica. En este sentido, Giorgetti observa lo siguiente:

Más allá de la recurrencia de las crisis en la economía argentina, una característica inédita fue el rápido desgaste político que la acompañó, expresado por un entramado de movilizaciones de distintos sectores. Se trató de un conjunto diverso que incluyó: el desencanto por la representación política

---

<sup>112</sup> Ibidem, p. 83.

<sup>113</sup> Analía Llorente. ““Son muertos incómodos”: la búsqueda de justicia para los 39 fallecidos en el estallido social de Argentina hace 20 años”. En *BBC News Mundo*, 17 de diciembre de 2021. Obtenido desde <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59660966> [Consultado el 11 de abril de 2024].

en general (expresado en el voto en blanco en las elecciones del 2001, y el “que se vayan todos”); la ola de saqueos en el Gran Buenos Aires y otros grandes centros urbanos del país (una forma de presión política, más allá de los componentes espontáneos y organizados que los hayan motivado); la movilización de desocupados y piqueteros y, finalmente, la movilización y organización de los sectores medios urbanos expresada a través de “cacerolazos”, que hicieron eclosión en la noche del 19 de diciembre de 2001.<sup>114</sup>

Por lo tanto, podemos observar que la dimensión política se ve directamente condicionada por el estado – en este caso agónico – de la sociedad y la economía. La visión sobre la representación – o mejor dicho, la satisfacción con la calidad de la representación – se presenta como un elemento vulnerado que derivó en el desencanto con la representación y, principalmente, con los actores políticos de mayor renombre. En las elecciones intermedias de 2001 esto fue más que evidente con el alto porcentaje de votos en blanco que demostraban la insatisfacción de la ciudadanía con los actores políticos, las instituciones y el rumbo al que las políticas económicas llevaban al país.

Sobre el colapso de la gestión de De la Rúa, esta se precipitó debido a la presión ejercida por los manifestantes. *The Guardian* nos ofrece el siguiente relato sobre los momentos agónicos de la gestión de De la Rúa:

En un intento desesperado por reforzar sus posibilidades de supervivencia, De la Rúa había hablado a la nación ayer, pidiendo al partido peronista de oposición que se uniera a él para forjar un nuevo programa económico para

---

<sup>114</sup> Ibidem, p. 84.

"asegurar la paz social". Había prometido conservar su puesto. "Cumpliré con mi deber hasta el final", afirmó. Los disturbios estallaron después de que el programa de libre mercado del país se deteriorara. En los últimos dos años, Argentina, durante mucho tiempo la nación más rica de América Latina, ha sentido la presión de una crisis política, social y económica cada vez más profunda. Obstaculizada por las huelgas convocadas por los sindicatos peronistas, Argentina se tambaleó hacia una cesación de pagos este año de su préstamo de 8.000 millones de dólares mientras el FMI imponía condiciones cada vez más estrictas. El desempleo se disparó y ahora se sitúa en el 18,3%.<sup>115</sup>

En este sentido, comenzamos a ver perfilado el panorama bajo el que las masas se movilizaron. En primera instancia, para exigir la dimisión de Cavallo, posteriormente la renuncia de De la Rúa y finalmente para exigir la – imposible – retirada de la clase política.

Con respecto al papel de la clase media y la clase baja en la movilización contra la gestión de Fernando De la Rúa, Giorgetti observa lo siguiente:

La movilización de los sectores medios inició un proceso de organización heterodoxo alrededor de dos ejes: el reclamo por los ahorros perdidos en el “corralito” impuesto por el gobierno y luego confiscados por presión del sistema financiero, y la organización de las asambleas como espacios de debate. Más allá de los pormenores, significó una politización de los sectores medios. Pero la crisis económica y política encontró a las organizaciones barriales de sectores populares en otra situación: la mayoría de las

---

<sup>115</sup> Uki Goni, “Argentina collapses into chaos”, en *The Guardian*, Buenos Aires, 21 de diciembre de 2001. Obtenido desde <https://www.theguardian.com/world/2001/dec/21/argentina.ukigoni> [Consultado el 1 de abril de 2024].

organizaciones de desocupados y piqueteros estaban ya conformadas. Esto les permitió desarrollar una acción de contención de los saqueos en sí mismos y una estrategia de protesta y negociación a lo largo de 2002.<sup>116</sup>

Por lo tanto, el efecto politizador sobre la clase media permitió que esta se insertara en el movimiento que los sectores marginalizados ya habían comenzado. En Buenos Aires, la movilización de la clase media habría de hacerse visible en la segunda semana de diciembre, sin embargo, en las provincias en que los movimientos piqueteros estaban presentes, la movilización comenzaría días antes. Asimismo, el discurso de piqueteros y clase media era diferente en un principio, los primeros se enfocaban en el clamor por la supervivencia, mientras que los segundos reclamaban el acceso a los ahorros y formas más prácticas de pago – ya que durante el corralito muchos compradores no podían pagar en efectivo debido a la restricción de retiros y muchos negocios tenían problemas para aceptar pago con tarjeta – sin embargo, con el transcurrir de los días el reclamo se unificó en torno a la exigencia de la renuncia del presidente y algunos ministros.

A continuación, un dato que nos permitirá comprender la dimensión de la movilización generalizada suscitada a partir de diciembre de 2001. De acuerdo con la encuesta de hogares realizada por Fiszbein *et al.*, la participación en la movilización social en 2001 presentó un aumento significativo:

La encuesta confirma un considerable aumento de la participación individual en diferentes formas de protesta social, que pasó del 7.6% antes de octubre de 2001 al 16.2%. Es interesante señalar que la participación es mayor a medida

---

<sup>116</sup> *Idem.* p. 84.

que se pasa a los quintiles de ingreso más ricos. Esto concuerda con otro resultado de la encuesta: la forma más popular de protesta fue el cacerolazo (participó el 9.2%) — una forma de protesta que primó en los grandes centros urbanos durante el primer trimestre de 2002.<sup>117</sup>

El aumento de casi 10 puntos porcentuales en torno a la participación individual en diversas expresiones de protesta social llama la atención por sí mismo, sin embargo, cobra mayor relevancia cuando consideramos que esta cifra contempla a las clases media y alta. Es poco usual que los sectores medios y altos de las clases económicas se sumen a las masas marginalizadas cuando se trate de clamores por el bienestar social, sin embargo, la coyuntura logró unificar a diversos sectores ante el hartazgo, desafección e insatisfacción con el panorama económico y las instituciones políticas.

Si bien el móvil del “cacerolazo” no implica un esfuerzo físico tan importante como el de la ocupación de espacios públicos, los “piquetes” u otras expresiones de protesta, nos permite formar un panorama de la generalización de la convicción sobre la necesidad de que el espacio político reconociera la necesidad de cambios inmediatos en materia económica y política.

Con lo presentado, podemos comenzar a vislumbrar el panorama de diciembre de 2001, así como los antecedentes de los orígenes y motivaciones de la movilización social generalizada que dio pie a la renuncia de Fernando De la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá y la salida anticipada de Eduardo Duhalde.

---

<sup>117</sup> Fiszbein, A. Giovagnoli, P. Adúriz, I. (2003) El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares. Revista de la CEPAL. No. 79. p. 157. Obtenido desde <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8a435ca1-9837-4ed7-b4df-6de5fa401b7c/content>

### **2.2.1 Las protestas contra el gobierno de Fernando De la Rúa**

El inicio de las protestas contra la situación económica y política del país se considera usualmente el 12 de diciembre de 2001. Si bien hubo paros generales previos, así como movilizaciones multitudinarias, entre el 12 y 13 de diciembre se observó un clima distinto. La organización de las masas que salieron a manifestarse se dio de forma casi accidental. De acuerdo con el CELS, el estallido se puede comprender de la siguiente manera:

El 12 de diciembre de 2001 hubo algunas manifestaciones de protesta importantes, protagonizadas por sectores comerciales. Los participantes marcharon golpeando cacerolas por distintos barrios porteños. Según la descripción del periodista Martín GRANOVSKY, “[d]os oleadas de cacerolazos, una más débil al mediodía y otra más fuerte a la noche, sacudieron [ese día] a la Argentina. Fue una protesta basada en la clase media, y sobre todo en los comerciantes, que dejó una sensación firme: una nueva convocatoria, con mayor difusión, podría alcanzar los niveles del histórico apagón de 1996 contra el gobierno de Carlos MENEM. En general, nadie se acordó de la hora a la que estaba convocada la protesta de la noche, pero el sonido de una cacerola fue convocando a otra y así terminó armándose un cacerolazo con pocas palabras y un fuerte sentido de canalización del enojo y el fastidio incluso a pesar del sentimiento predominante de que nadie los escuchará. Lo que no explotó en las largas colas de los bancos ni entre los desplazados de la economía negra de subsistencia, apareció ayer en veredas y balcones”. El 13 de diciembre siguiente se desarrolló el séptimo paro general contra el gobierno de Fernando DE LA RÚA. El acatamiento fue importante, generalizado y

conflictivo y hubo incidentes, especialmente en la provincia de Neuquén y en otros focos de conflicto.<sup>118</sup>

Gradualmente los “cacerolazos” comenzaron a retumbar de manera más profunda y constante, la organización circunstancial de gran parte de la sociedad argentina comenzó a cohesionarse a través del sonido de las cacerolas. En otras provincias, los bloqueos continuaban, pero en las ciudades más grandes, la movilización era generalizada y estruendosa.

Sin embargo, antes de diciembre ya se habían constituido sectores organizados que exigían un cambio radical ante los estragos ocasionados por la Ley de Déficit Cero. En julio de 2001 se crea el Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO) a partir de la suma de diversas organizaciones de múltiples sectores y el apoyo del gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner.

En este marco, el FRENAPO impulsó la realización de una consulta popular con el objetivo de que el gobierno implementara tres medidas para atender la crisis en la que la clase trabajadora se encontraba inmersa: 1) seguro de empleo, 2) asignación universal para cada menor de 18 años y 3) asignación para personas que no cuenten con pensión.

De acuerdo con el CELS:

Durante los días 14 al 17 de diciembre de 2001 se llevó a cabo, en todo el país, una Consulta Popular para promover la implementación de un Seguro de

---

<sup>118</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales, *Ibidem.* p. 14.

Empleo y Formación de \$ 380 para cada jefe o jefa de hogar desocupado, una Asignación Universal de \$ 60 por hijo menor de 18 años para todos los trabajadores y una Asignación Universal de \$ 150 para personas que se encuentran en edad jubilatoria sin cobertura previsional. La propuesta fue impulsada por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), integrado por organizaciones sociales, sindicales, políticas, de derechos humanos, eclesiales y estudiantiles, bajo el lema: "Ningún hogar pobre en la Argentina". Conforme al recuento final realizado por el Frente, fueron 3.106.000 personas las que se manifestaron a favor de la propuesta.<sup>119</sup>

La propia realización de esta consulta popular amerita un análisis profundo y detallado, sin embargo, excede los límites de esta investigación. Por otra parte, resulta importante siquiera mencionar esta consulta, ya que fue un importante intento de la ciudadanía para intervenir en el proceso de toma de decisiones en un momento de profunda y progresiva crisis. Sin embargo, los resultados de la consulta no fueron vinculatorios, ya que en Argentina es necesario que la propuesta de consulta popular emane de la asamblea legislativa.

Si bien la realización de este mecanismo de democracia directa no fue vinculante, es un indicador clave para comprender la magnitud del marasmo social, económico y político en el que se encontraba el país. La crisis institucional orilló a la ciudadanía organizada proponer cambios urgentes ante el panorama crítico, sin embargo, los esfuerzos fueron en vano en este sentido.

---

<sup>119</sup> Ibidem. p. 15.

Las primeras expresiones de descontento, como saqueo de supermercados, ocurrieron durante la segunda semana de diciembre en las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Chaco, Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Jujuy, Santiago del Estero, Neuquén, Río Negro y La Pampa. Las protestas de empleados públicos se dieron de la siguiente manera, de acuerdo con Mariotti *et al.*:

Los empleados públicos, en distintas provincias, se manifestaban de diversas formas por el retraso en el pago de los sueldos de meses anteriores o la imposibilidad de cobrarlos debido a las interminables filas que se formaban en los bancos. En la ciudad de Mendoza cortaron las calles y aplaudían mientras gritaban “el gobierno es inepto”. Los empleados públicos de Godoy Cruz, en la misma provincia, tomaron un corralón municipal e interrumpieron la recolección de residuos.<sup>120</sup>

A partir del miércoles 19 de diciembre, comenzaban a sumarse movilizaciones en Córdoba, Tucumán, Salta y Corrientes. La siguiente cita, recuperada de un diario cordobés por Mariotti *et al.*, refleja a la perfección la vorágine colectiva que aglutinó la demanda por las más básicas condiciones para la subsistencia:

[...] a las cuatro y media en el súper, fue un rumor, una frase, una consigna que comenzó a extenderse durante la siesta por los barrios más pobres de la ciudad, donde el hambre y la necesidad se confundieron con las ideas y la violencia. . . Parece la presentación de un baile de la Mona, pero no es. Esta vez el escenario son los alrededores de súper e hipermercados. En vez de músicos hay

---

<sup>120</sup> Mariotti, D et al. “La Trama de una rebelión. Diciembre de 2001 a enero de 2002: las provincias”. En Mariotti, D. et al. (2007), *Tiempos de rebelión: “Que se vayan todos”: calles y plazas en la Argentina 2001-2002*. pp. 17-112. Buenos Aires, Argentina. Editorial Antropofagia. p. 20.

policías. En lugar de público turbas que exigen. Nadie paga entrada pero todos quieren llevarse algo.<sup>121</sup>

Las formas de movilización y protesta eran variadas: cortes de vialidades, saqueo de supermercados, ocupación de espacios universitarios, marchas, paros, bloqueo de acceso a edificios gubernamentales, entre otros.

En el marco de las manifestaciones multitudinarias y los actos de violencia suscitados, el 19 de diciembre es declarado el estado de sitio en todo el país por parte del presidente De la Rúa. De acuerdo con el CELS, esta no fue la primera vez que se declaró el estado de sitio ante un peligro inminente:

El Estado de Sitio se implantó tres veces desde el regreso a la democracia en 1983. Dos tuvieron lugar durante el gobierno de Raúl ALFONSÍN y una durante el de Carlos MENEM. ALFONSÍN impuso esta medida por primera vez, el 25 de octubre de 1985 —y hasta el 9 de diciembre de ese año—. Previamente, el 21 de octubre el gobierno había dispuesto el arresto del consultor Rosendo FRAGA, del represor Guillermo SUÁREZ MASON y de otras 10 personas. Esas detenciones, dictadas sin orden judicial, provocaron fuertes críticas que el gobierno intentó paliar decretando el Estado de Sitio con posterioridad. El 29 de mayo de 1989 —con el acuerdo del entonces presidente electo, Carlos MENEM—, Raúl ALFONSÍN volvió a hacer uso de esta facultad ante la ola de saqueos a supermercados. La medida se extendió hasta el 27 de junio; en ese lapso, 57 personas fueron arrestadas. Carlos MENEM lo implantó el 3 de diciembre de 1990 como respuesta a un alzamiento militar carapintada comandado por el entonces coronel Mohamed Alí SEINELDÍN.

---

<sup>121</sup> Ibidem, p. 27.

Una vez sofocado el levantamiento, dos días después, el Estado de Sitio se levantó.<sup>122</sup>

Observamos que el estado de sitio se declaró – desde el retorno a la democracia – en tres ocasiones. El caso previo que más destaca fue la respuesta ante el levantamiento carapintada en 1990, ya que se presentó la posibilidad de un nuevo alzamiento militar contra un gobierno elegido democráticamente.

Sin embargo, la declaración del estado de sitio nos hace cuestionar acerca de la legalidad o validez de su declaración. En este sentido el CELS observa lo siguiente:

La suspensión de garantías constitucionales como reacción estatal frente al conflicto social fue una salida institucional cuestionable [...] El Estado de Sitio es una medida excepcional que sólo se puede dictar en situaciones de emergencia pues restringe las garantías constitucionales. La Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados a ella establecen que se trata de una medida de última ratio y por ello prevén un conjunto de requisitos que deben cumplirse. La medida decretada por el Ejecutivo fue inconstitucional, pues sólo el Congreso puede declararla en caso de conmoción interior, tal como lo establece el art. 75 inc. 29 de la Constitución Nacional. El Presidente sólo puede recurrir a esta medida en caso de que el Congreso se encuentre “en receso”, es decir, en período de vacaciones. Sin embargo, al momento de dictarse el decreto 1.678/01 el Congreso estaba sesionando.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Ibidem. p. 18.

<sup>123</sup> Ibidem. p. 19.

Entonces, observamos que la adopción de esta medida se realizó por fuera del marco legal, ya que el congreso no se encontraba en receso. Esto indica que la gravedad de la situación ameritaba pronta respuesta del aparato institucional, sin embargo, la imposibilidad por parte del gobierno de De la Rúa para obtener respaldo de las cámaras orilló a que este adoptara una decisión cuestionable que implicaría actuar por fuera del marco constitucional.

El cacerolazo del 19 de diciembre se realizó aún a pesar de la declaración del estado de sitio, en este sentido, el CELS declara lo siguiente:

Luego de decretar el Estado de Sitio, el presidente Fernando DE LA RÚA se dirigió públicamente al país en un mensaje televisivo. En su discurso convocó infructuosamente a las fuerzas opositoras a colaborar en el sostenimiento de la gestión. Sin embargo, casi simultáneamente en todo el país, y especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, muchísimas personas comenzaron a hacer ruido golpeando cacerolas, ocuparon la vía pública y espontáneamente se dirigieron en grandes columnas hacia a la Plaza de Mayo. El periodista Martín GRANOVSKY describió así lo ocurrido: “Al final del día [19 de diciembre] se produjo un fenómeno curioso. Desde la mañana los comerciantes habían bajado las persianas en todas las grandes ciudades de la Argentina, por miedo a oleadas de desharrapados saqueando masivamente los negocios. Pero justo después del discurso de DE LA RÚA la irritación se concentró en el Presidente. Miles de personas salieron a la calle con cacerolas, sartenes, espumaderas y tapas... El cacerolazo fue incluso mayor que el de la semana pasada, aunque esta vez ninguna cámara de comerciantes lo hubiera convocado y a pesar de que por la noche reinara el temor a nuevos saqueos. El tono era hasta festivo, ganador... Del pánico se había pasado al repudio... El estado de sitio, y el discurso anunciándolo, habían pasado a la historia, cada vez más patéticos a medida que avanzaba la noche... En Ocampo y Libertador cientos se juntaron

frente a la entrada del edificio donde vivía el Ministro de Economía Domingo CAVALLO y cortaron parte de la calle. Otros miles caminaban para engrosar las columnas en Plaza de Mayo”.<sup>124</sup>

Lo ofrecido en esta cita merece ser desglosado en dos partes. La primera, destaca en torno al clamor de De la Rúa llamando a la oposición a colaborar en la formación de gobierno. En ese momento el aislamiento de su gobierno era evidente, no encontraba colaboración en ningún lugar y la posibilidad de gobernar era casi inexistente. Las fuerzas opositoras – incluidos sectores de la propia alianza que lo llevó a la presidencia – se habían distanciado y volcado en contra de la forma en que había manejado la política económica del país. En suma, De la Rúa y su gabinete se encontraban imposibilitados para tomar decisiones con base en acuerdos, por lo que se adoptaron decisiones como el decreto de estado de sitio que eran completamente inconstitucionales.

En segundo lugar, destaca la forma en que la ciudadanía volcó su grito de ira ante el presidente y su gabinete propiamente – y ya no hacia el panorama o clima de crisis económica que los llevó a salir a las calles a manifestarse –. Ahora, el enemigo se había encarnado en torno a las figuras de Cavallo y De la Rúa; las protestas cambiaron de cierta forma el discurso que enarbolaban, ya no pedían una solución, sino que exigían la salida de De la Rúa y su gabinete al grito unísono que enunciaba “¡Que se vayan todos!”.

Ya en la noche del 20 de diciembre, el gabinete en su totalidad presenta su renuncia, sobre esto, el CELS describe lo siguiente:

---

<sup>124</sup> Ibidem. p. 20.

Pasada la medianoche, comenzaron a circular versiones periodísticas sobre posibles renuncias en el Gabinete. Al primero que se mencionó para abandonar su cargo fue al ministro de Economía, Domingo CAVALLO. Finalmente, todo el Gabinete de Gobierno de Fernando DE LA RÚA presentó su renuncia esa noche para permitirle al presidente la posibilidad de negociar un nuevo acuerdo con el justicialismo. Por su parte, fuentes del bloque del PJ indicaban que le plantearían al presidente Fernando DE LA RÚA la posibilidad de convocar a una Asamblea Legislativa si no era modificado el rumbo económico.<sup>125</sup>

La renuncia del gabinete en conjunto podemos considerarla como un acto desesperado para permitir o ayudar a que el presidente De la Rúa pudiese generar acuerdos con la oposición en el marco de la crisis generalizada que se agravaba en cada minuto que pasaba. Sin embargo, la clave para poder generar cierto grado de consenso se encontraba en la adopción de medidas para cambiar la política económica. Sin embargo, en ese momento la posibilidad de conformar gobierno era casi nula, y con los sucesos del 20 de diciembre terminaría por desaparecer.

Sobre lo ocurrido en la madrugada, destaca lo siguiente con base en lo ofrecido por el CELS:

A la una de la madrugada del jueves 20 de diciembre, al mismo tiempo en que se difundía por televisión la renuncia de Domingo CAVALLO, la Policía Federal destacada en la Plaza de Mayo comenzó a lanzar gases lacrimógenos sobre los manifestantes que se habían congregado allí, pacífica y ruidosamente. No fueron respetados ancianos, mujeres embarazadas o chicos. La reacción

---

<sup>125</sup> Ibidem. p. 20.

policial fue injustificada. Frente a ello, muchos manifestantes volvieron a sus casas o se alejaron considerablemente de la zona de la Plaza de Mayo y de la Plaza de los Dos Congresos. Sin embargo, grupos numerosos, más activos, permanecieron en el lugar y resistieron la intervención policial. A partir de entonces se produjeron incendios, pedradas en distintos lugares de la zona céntrica. Todos los participantes “de la virtual pueblada continuaban en la periferia, y parte de ellos continuaban avanzando sobre la Plaza de Mayo”. La situación se prolongó hasta bien entrada la madrugada.<sup>126</sup>

Con este contexto, podemos comenzar a previsualizar el marasmo que se avecinaría con el pasar de las horas. La represión de las fuerzas de seguridad, lejos de calmar definitivamente a los manifestantes, únicamente ocasionaría que con el pasar de las horas la voluntad colectiva se unificara y enfrentara con mayor decisión a las fuerzas policiales que simbolizaban los últimos suspiros de la gestión de De la Rúa. Siguiendo con la crónica de los hechos, el CELS describe lo siguiente:

Ya de día, el mismo 20 de diciembre ocurriría la conocida represión ante las manifestaciones y protestas. Con el correr de las horas, entrada ya la mañana del jueves 20 y a plena luz, muchos manifestantes volvieron a congregarse sobre la Plaza de Mayo y el Congreso Nacional. Hacia las dos de la tarde, grupos heterogéneos convergían sobre la plaza. Partidos de izquierda y la Corriente Clasista Combativa (CCC) de La Matanza, marchaban hacia la Plaza junto a los oficinistas, con sus trajes y maletines. Media hora más tarde y aunque la situación era tranquila, la Policía Federal intervino nuevamente. Primero se escucharon sirenas. Luego llegaron carros de asalto y se armó la

---

<sup>126</sup> Idem.

primera fila de la Guardia de Infantería con cuya intervención comenzó la represión. La intervención policial fue ilegítima. Se trató de una reacción excesivamente violenta frente a un conjunto de personas que, al tiempo de la intervención policial, manifestaban pacíficamente.<sup>127</sup>

La reacción de los manifestantes ante la represión no se hizo esperar y fue, guardando proporciones, adecuada ante las agresiones y excesivo uso de la fuerza por parte de las fuerzas policiales. De acuerdo con el CELS “Frente a ello, algunos grupos reaccionaron arrojando piedras, palos y adoquines contra los agentes policiales y contra algunos edificios públicos o bancos. Los tachos de basura y los bancos de la plaza fueron incendiados y con ellos se montaron barricadas. Todos corrían sin sentido, hacia un lado y otro”<sup>128</sup>.

Lentamente, las acciones violentas promovidas por la gestión de De la Rúa se posicionarían como los clavos del ataúd en el que descansarían los esfuerzos para formar gobierno. Con el escenario de violencia desmedida y abuso de poder, ninguna fuerza política estaría dispuesta a aliarse con el gobierno para solucionar la crisis, sino que a las fuerzas opositoras les convino que la gestión – porque ya no se le podía considerar gobierno – de De la Rúa lentamente fuese aislándose y, como se dice coloquialmente, cavando su propia tumba sin que los demás partidos tuviesen que actuar.

La represión desmedida – como última medida para alejar a las masas de la casa rosada y las cámaras que simbolizaban el orden institucional que llevó

---

<sup>127</sup> Idem.

<sup>128</sup> Ibidem. p. 22.

al país a tal crisis – tuvo graves consecuencias para el propio gobierno. A continuación, se presenta un análisis sobre la represión ofrecido por el CELS:

La ausencia de una causa justificada para la represión, la utilización de armas de fuego en el contexto de una manifestación pública, así como la vulneración de los principios de gradualidad y proporcionalidad en la intervención mostraron de forma evidente la ilegalidad del procedimiento. Por otra parte, la envergadura del despliegue estatal, la organización de las operaciones de represión y su sostenimiento en el tiempo permiten afirmar que cada uno de los ejecutores finales de las conductas ilícitas descritas actuó como consecuencia de la intervención de uno o varios responsables funcionales que, a través del dictado de órdenes directas o de una omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de garantía, gobernaron desde su voluntad la conformación final de los sucesos. Dada la estructura vertical y jerarquizada de las fuerzas que intervinieron, esta situación ha revelado múltiples infracciones encadenadas a través de las redes de mandos que llegan hasta los funcionarios de máximas jerarquías. Por ello, más allá de la responsabilidad individual que a cada ejecutor corresponde por su actuación en los sucesos de esos días, la responsabilidad penal que de ellos emana alcanza también a quienes estaban investidos con competencia funcional y fáctica para preordenar y dirigir la actuación de las fuerzas de seguridad.<sup>129</sup>

La llamada “criminalización de la protesta” es la clave para comprender el accionar violento de las fuerzas de seguridad ante el – supuestamente garantizado – derecho a la protesta. En el marco de inestabilidad institucional y económica, la ola de protestas – tanto pacíficas como violentas – significarían

---

<sup>129</sup> Idem. pp. 22-23.

un elemento más que ayudaría a desestabilizar el incipiente gobierno de De la Rúa.

La respuesta de la policía fue totalmente desproporcionada e impropia desde el punto de vista de la protección de las garantías ciudadanas. Sin embargo, es pertinente recordar que el monopolio del uso de la fuerza es una potestad exclusiva del Estado, pero las proporciones y magnitudes de respuesta ante el escenario de protesta, en su mayor parte pacífica, únicamente demeritó el accionar gubernamental ante la situación y restó la poca legitimidad que le quedaba. El saldo final de la represión de las instituciones de seguridad fue de 39 muertos y 500 heridos de acuerdo con el propio gobierno<sup>130</sup>. Igualmente, de acuerdo con Analía Llorente en *BBC News Mundo*, se registran 4,500<sup>131</sup> detenidos.

Con el escenario presentado, la renuncia de Fernando De la Rúa y su gabinete se dio el 20 de diciembre. La línea de sucesión indica que la presidencia tendría que ser asumida por el vicepresidente, sin embargo, el puesto se encontraba vacante. En consecuencia, la ley de acefalia entró en marcha y la línea sucesoria indica que la presidencia sería tomada por el presidente provisional del senado, quien en ese momento era Ramón Puerta.

---

<sup>130</sup> Portal del gobierno de la República Argentina. (2021). A 20 años de la Masacre del 19 y 20 de diciembre de 2001. Obtenido desde <https://www.argentina.gob.ar/noticias/20-anos-de-la-masacre-del-19-y-20-de-diciembre-de-2001> [Consultado el 11 de abril de 2024].

<sup>131</sup> Ídem.

Sobre la asunción al poder del presidente provisorio del senado Ramón Puerta, podemos considerar lo siguiente:

El 20 de diciembre de 2001, el entonces presidente de la Nación, Dr. Fernando de la Rúa, presentó la renuncia a su mandato ante el presidente provisional del Honorable Senado de la Nación, Ing. Federico Ramón Puerta, quien el mismo día y en uso de las facultades que le confiere la Constitución Nacional y la Ley de Acefalía (Ley N° 20.972 -Texto actualizado), convocó a asamblea legislativa, para el 21 de diciembre de 2001. En dicha ocasión se dio lectura de la renuncia presentada por el Dr. De la Rúa, siendo la misma aceptada. Cabe recordar que previamente a ello, más precisamente el 6° de octubre del año 2000, el vicepresidente de la nación, Lic. Carlos Alberto “Chacho” Álvarez, había presentado la renuncia a su cargo. Por tal motivo y ante la falta de presidente y vicepresidente de la nación, el Poder Ejecutivo fue desempeñado transitoriamente por el presidente provisorio del Senado, hasta tanto el Congreso reunido en Asamblea, hiciese la designación de un nuevo primer mandatario.<sup>132</sup>

Entonces, observamos que las circunstancias poco convencionales bajo las que se estaba dando el necesario cambio de gobierno son evidencia de una crisis institucional sin precedentes en la historia política latinoamericana. Ahora, resulta pertinente analizar el nombramiento de Adolfo Rodríguez Saá como presidente interino bajo la promesa de realizar elecciones anticipadas, así como los elementos que coadyuvaron a su renuncia tras una semana de gestión.

---

<sup>132</sup> Dossier legislativo Edición Especial 40 años de democracia: Presidencias del Ing. Federico Ramón Puerta, el Dr. Adolfo Rodríguez Saá, el Dr. Eduardo Camaño y el Dr. Eduardo Duhalde: Selección de leyes nacionales, decretos del Poder Ejecutivo Nacional y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Año XI, No. 266, septiembre de 2023. Dirección servicios legislativos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. p. 4.

### 2.2.2 Las protestas contra el gobierno de Adolfo Rodríguez Saá

Tras el paso de Ramón Puerta como presidente interino, ¿De qué manera llegó a la presidencia Adolfo Rodríguez Saá? De acuerdo con Cantamutto:

La renuncia del presidente de la Rúa dejó al país en una incómoda situación institucional. Los partidos que habían compuesto la Alianza estaban deslegitimados. El Partido Justicialista (PJ), que tenía la mayoría en el Congreso, se debatía entre nombrar a alguien para cumplir el mandato hasta 2003 o hacerlo sólo para normalizar la situación y llamar a elecciones lo más pronto posible. La pregunta detrás era la capacidad de cualquier candidatura de obtener legitimidad a través del voto popular. En una reunión realizada en Merlo el 20 de diciembre, gobernadores y dirigentes del PJ (con las ausencias relevantes de Carlos Ruckauf, Eduardo Fellner y Duhalde) decidieron inclinarse por la segunda opción.<sup>133</sup>

Bajo este contexto, podemos observar dos elementos principales: 1) la necesidad de designar a un nuevo presidente alineado con el bloque mayoritario en el congreso, 2) la posibilidad de recurrir a la celebración de elecciones anticipadas ante el creciente descontento social y el inminente colapso de las instituciones.

Una vez que se tomó la decisión de designar un interinato y llamar a elecciones anticipadas, Adolfo Rodríguez Saá – hasta entonces gobernador de la provincia de San Luis entre 1983 y 2001 – fue elegido por la mayoría Justicialista del congreso. De acuerdo con Cantamutto:

---

<sup>133</sup> Cantamutto, F. (2015). El populismo que no fue: los gobiernos de Rodríguez Saá y Duhalde. *Cuestiones de Sociología*, (No. 13). p. 4.

El gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, se propuso para cumplir la tarea. Por 169 votos a favor, incluyendo votos del PJ y del partido de Cavallo, Acción por la República, y 138 en contra, fue nombrado presidente provisional por tres meses. De inmediato, buscó diferenciarse de su antecesor: si de la Rúa parecía no poder resolver, Rodríguez Saá sería un acelerado gestor, activo y seguro. Esta hiperactividad generó dudas en el peronismo sobre sus intenciones de entregar el mandato en marzo. El gabinete con menos ministerios reflejaba la estructura más ágil pretendida. La pérdida de poder del capital concentrado financiero, en su dominio “automático” y técnico (Bonnet y Piva, 2013), se expresó al bajar de categoría al Ministerio de Economía, que se convirtió en una Secretaría de Hacienda. La inclusión de funcionarios del menemismo exacerbó las rispideces al interior del PJ y le valió a Rodríguez Saá el fuerte rechazo popular.<sup>134</sup>

En este sentido, la gestión de Rodríguez Saá – precedida por la imagen del político fuerte que gobernó una provincia por casi 20 años – se centró en un primer momento en construir diálogo con los sectores sociales – como algunos colectivos piqueteros o representantes de las Madres de Plaza de Mayo – y empresariales.

De esta manera, los clamores populares y las demandas del empresariado inconforme con el clima económico serían integradas a las mesas de diálogo con el objetivo de generar cierto consenso y legitimidad para las decisiones que serían tomadas más adelante. El discurso de Rodríguez Saá, así como la inclusión de estos sectores en las mesas de diálogo, son evidencia de la ruptura

---

<sup>134</sup> Ibidem. p. 5.

del discurso que relegaba a los sectores sociales organizados a un papel externo a los procesos de toma de decisiones, sin embargo, estos intentos fueron infructuosos, ya que el nombramiento de un nuevo gabinete – en el que algunos miembros tenían acusaciones penales –, el intento por adoptar el “argentino” como nueva moneda para enfrentar la crisis producida por la política de convertibilidad peso-dólar y la transformación del Ministerio de Economía coadyuvarían al pronto agotamiento de la capacidad de Rodríguez Saá para gobernar.

En este sentido, sobre las políticas públicas, Cantamutto observa lo siguiente:

En cuanto a las políticas públicas, la gran novedad fue la cesación parcial de pagos de la deuda pública, que interrumpió la lógica sostenida hasta entonces, al suspender la salida de recursos en la balanza de pagos y en las finanzas públicas. Aunque no se la repudiaba, aparecían en la narrativa oficial los reclamos populares por su ilegitimidad. Rodríguez Saá desplazó la importancia de la deuda a un segundo orden, haciendo prioritarios objetivos de las políticas públicas la producción nacional y el empleo, la deuda con los “propios compatriotas”.<sup>135</sup>

Entonces, observamos que la incursión en el discurso de los elementos mencionados por Cantamutto se posicionan como un intento para virar la crítica social y mediática hacia un espacio diferente, dejando de estar en el centro de la mirada pública la tarea del gobierno para hacer frente al marasmo económico

---

<sup>135</sup> Ibidem. pp. 5-6.

e institucional de los últimos días. Sin embargo, estos elementos adoptados por Rodríguez Saá fueron infructuosos.

Igualmente, la decisión de mantener la política del corralito ayudó a que las protestas multitudinarias se siguieran reproduciendo, principalmente en el centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los cacerolazos no cesaban, la inconformidad de los legisladores y las principales figuras del PJ se hacía notar y rápidamente dejaron a Rodríguez Saá aislado y sin apoyo.

El panorama social tras la renuncia de De la Rúa, lejos de encontrar cierta calma, se agravaría en los días siguientes. De acuerdo con Sophie Arie, columnista de *The Guardian*, la austeridad propuesta por Rodríguez Saá no ayudaría a contener el colapso financiero definitivo ni a mantener la política de paridad peso-dólar. Arie considera lo siguiente:

Mientras Argentina se recupera de dos días de saqueos y batallas callejeras que hicieron huir al presidente Fernando de la Rúa y dejaron a un partido peronista dividido para recoger los pedazos, el país está más cerca que nunca del colapso financiero. En su cuarto año de recesión, los acreedores extranjeros se han negado a los rescates que se necesitan desesperadamente para la segunda economía más grande de América del Sur, paralizada por una colosal deuda pública de 132 mil millones de dólares. Las clases medias ricas se enfrentan a la pérdida de sus empleos y ahorros de toda su vida si se congelan los depósitos bancarios o si el sistema financiero colapsa.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Sophie Arie, "Middle classes face ruin as Argentina's crisis widens", en *The Guardian*, Buenos Aires, 23 de diciembre de 2001. Obtenido desde <https://www.theguardian.com/world/2001/dec/23/argentina.sophiearie> [Consultado el 1 de abril de 2024].

De nueva cuenta, la imposibilidad de gobernar se hacía presente y la posibilidad de renunciar incrementaba con el pasar de las horas de cada día. Cantamutto realiza la siguiente consideración sobre el fracaso de la gestión de Rodríguez Saá y su renuncia:

Más allá de las limitaciones propias del programa, el clima social condicionaba fuertemente las posibilidades de implementación. Con la Alianza disgregada, el apoyo del PJ era central. Las tensiones se extremaron cuando Menem dijo públicamente que Rodríguez Saá debía quedarse hasta 2003. Para quienes estaban interesados en candidatearse a la presidencia (de la Sota, Kirchner, Ruckauf), esto era intolerable. El presidente buscó apoyo en las provincias “chicas”, ofreciendo vanamente cargos a sus gobernadores: la jefatura de gabinete a Kirchner, la cancillería a Juan Carlos Romero (Salta), el Ministerio del Interior a Eduardo Fellner (Jujuy). Convocó a una reunión el domingo 30 de diciembre en Chapadmalal, pero algunas notables ausencias le hicieron notar que el PJ ya le había soltado la mano (Rodríguez Diez, 2003). Con cacero lazos afuera y un corte de luz dentro, Rodríguez Saá escapó de la reunión en helicóptero, y desde su provincia emitió por cadena nacional su renuncia. Se repetía la última imagen de de la Rúa.<sup>137</sup>

En este sentido, la imposibilidad de gobernar por parte de Rodríguez Saá se hizo presente desde el primer día de su gestión. Recordemos que su nombramiento se realizó con base en la idea de realizar elecciones anticipadas, sin embargo, Rodríguez Saá tuvo la intención de permanecer en el cargo hasta 2003, es decir, concluir la gestión del periodo que inició De la Rúa. Ante la falta de colaboración de los propios miembros del PJ, Rodríguez Saá buscó apoyo en

---

<sup>137</sup> Ídem.

los gobernadores de alguna provincias, sin embargo, estos tampoco lo apoyaron en su mayoría.

Como último recurso, la reunión en Chapadmalal fue un rotundo fracaso. La inasistencia de la mayoría de los actores políticos invitados es indicador del aislamiento en el que Rodríguez Saá intentaba realizar la más mínima acción de gobierno. Sin embargo, el aislamiento en el que su gestión se encontraba sometida orilló a su renuncia el mismo 30 de diciembre. En su discurso de renuncia, Rodríguez Saá reconoció la relevancia de los nuevos agentes y actores sociales que estaban impulsando cambios en la política del país; los nuevos movimientos sociales surgidos a partir de la inestabilidad económica de finales del siglo XX y la corruptela de la clase política fomentaron la conformación de nuevas redes sociales que buscaban impulsar un cambio propuesto desde abajo.

Una vez que Rodríguez Saá presentó su renuncia, el proceso de sustitución de activaría nuevamente. Sin embargo, al no haber un vicepresidente – de nueva cuenta – la línea de sucesión ante la acefalia indicaba que el presidente interino habría de provenir del Senado, sin embargo, Ramón Puerta renunciaría a la presidencia del Senado poco después del anuncio de la dimisión de Rodríguez Saá. Por lo tanto, ahora el que sería nombrado presidente provisorio sería el presidente de la cámara de Diputados, Eduardo Camaño.

### **2.2.3 Las protestas contra el gobierno de Eduardo Duhalde**

En este subapartado, conviene comenzar analizando brevemente el proceso de transición tras la renuncia de Rodríguez Saá, la breve presidencia de Eduardo Camaño y el nombramiento de Eduardo Duhalde como presidente hasta 2003.

Sobre el interinato de Eduardo Camaño y el posterior nombramiento de Eduardo Duhalde, es pertinente abordar lo ofrecido por la Dirección de Servicios Legislativos:

Por tales circunstancias, conforme lo establece el artículo 88 de la Constitución Nacional, y por unas pocas horas, la presidencia de la nación quedó en manos del titular de la Cámara de Diputados, Dr. Eduardo Camaño, quien rápidamente convocó a la Asamblea Legislativa para nombrar un nuevo presidente. Así, el 1° de enero de 2002 fue elegido presidente de la república el Dr. Eduardo Duhalde, quien al momento de su designación ejercía funciones como senador nacional. Asimismo, se resolvió anular las elecciones proyectadas para marzo, determinando que el Dr. Duhalde extendería su gobierno hasta el 10 de diciembre de 2003.<sup>138</sup>

Proveniente del Senado, Eduardo Duhalde era una figura fuerte y respetada que era capaz de generar consenso para la reconstrucción acelerada de la confianza en las instituciones políticas. De acuerdo con Cantamutto, El panorama legislativo con el que Duhalde fue impulsado para ocuparse de la presidencia de la nación se describe la siguiente manera:

El 1° de enero de 2002 la Asamblea Legislativa nombró presidente a Duhalde hasta el 10 de diciembre del 2003, con lo que se completaban cinco (sic) presidentes en once días. Mostrando su capacidad de organizar el juego político, Duhalde obtuvo 262 votos a favor (del PJ, UCR, Frepaso, UCeDé, Acción por la República y el Polo Social, entre otros), y sólo 21 en contra y 18 abstenciones. El apoyo del radicalismo bonaerense fue clave, en especial el del expresidente Alfonsín. Aunque el pueblo había rechazado el sistema de

---

<sup>138</sup> Ídem.

representación tal como estaba estructurado, no podría elegir representantes sino hasta un año y medio más tarde. Los partidos políticos, conscientes del riesgo al que se hallaban sometidos, sabían que no había espacio para fisuras en la faena de reconstituir la capacidad de intervención del Estado.<sup>139</sup>

Si bien al interior del congreso se respiraba cierto aire de consenso y se vislumbraba un rumbo en común hacia el que se debería de dirigir al país para salir del abismo en el que se había entrado desde el 20 de diciembre de 2001, en las calles la situación no era más afable que unas cuantas horas atrás.

De acuerdo con *BBC News*, el panorama social en la asunción a la presidencia de Duhalde no fue para nada amistoso o esperanzador. De hecho, las mareas de manifestantes exigían la pronta realización de elecciones. Sobre el marco en el que Duhalde asumió la presidencia, *BBC News* describe lo siguiente:

Duhalde, que perdió las elecciones presidenciales de 1999 ante el ex presidente Fernando de la Rúa, pidió comprensión y cooperación internacional sobre la deuda externa de 132.000 millones de dólares de Argentina. Argentina ya ha dicho que suspenderá los pagos de intereses de sus deudas y utilizará el dinero para pagar salarios y pensiones [...] Poco después de que el Congreso votara para nombrar a Duhalde presidente hasta las elecciones de 2003, miles de manifestantes salieron a las calles de la capital, Buenos Aires, golpeando ollas y sartenes y exigiendo una elección inmediata [...] Duhalde ha prometido proteger miles de millones de dólares bloqueados en cuentas bancarias desde que se limitaron los retiros de efectivo para evitar una corrida bancaria.

---

<sup>139</sup> Ibidem. pp. 6-7.

También dijo que pondría fin al malestar social, crearía un millón de puestos de trabajo y una red de seguridad social para los desempleados.<sup>140</sup>

Sin embargo, de lo prometido por Duhalde con respecto a las medidas para atender la crisis social, poco podría realizarse, ya que las exigencias de organismos internacionales – como el FMI – exigían la adopción de medidas que desviarán los fondos del Estado a otras esferas distantes de la atención a los sectores más perjudicados por el terrible estado de las finanzas públicas.

Con el pasar del tiempo, la conflictividad en las calles no cesó. Si bien se adoptaron decisiones para contener los ánimos sociales de protesta – como la suspensión del corralito y la famosa pronunciación de la frase “El que depositó dólares, recibirá dólares” por parte de Duhalde – la conflictividad, el desencanto y el hartazgo se seguirían reproduciendo hasta la llegada de Kirchner en 2003.

Ya en el gobierno de Duhalde, con respecto a la continuidad de las protestas sociales, Giorgetti observa lo siguiente:

Durante el gobierno de Eduardo Duhalde la conflictividad social aumentó, adquiriendo connotaciones trágicas por el accionar represivo del Estado. Se destaca, en junio de 2002, el asesinato de dos jóvenes líderes del movimiento piquetero: Darío Santillán y Maximiliano Kosteki. El desgaste del gobierno se hizo evidente y la convocatoria a las elecciones de 2003 estuvieron enmarcadas en un clima de “antipolítica”, que era en realidad un rechazo formal a los líderes de los partidos políticos y otras instituciones, continuando el descrédito en que

---

<sup>140</sup> BBC, “Argentina's new president sworn in”, en *BBC News*, Reino Unido, 2 de enero de 2002. Obtenido desde <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1738175.stm> [Consultado el 1 de abril de 2024].

habían caído los representantes partidarios durante las movilizaciones de diciembre de 2001.<sup>141</sup>

Es decir, lejos de estabilizar la crisis social agudizada por el accionar de los aparatos gubernamentales y la instituciones desde antes de diciembre de 2001, la designación de Eduardo Duhalde como nuevo presidente del país ocasionó que los ánimos de las protestas continuaran rechazando las formas y procesos establecidos de las instituciones gubernamentales para atender la crisis. Igualmente, el rechazo a los actores políticos consolidados continuó siendo una de las principales consignas que fungían como motor de la movilización social. Aunado a esto, las muertes producto de la represión de los aparatos de seguridad agravaron la endeble construcción de un nuevo gobierno.

Sobre las políticas económicas de Duhalde, Cantamutto observa lo siguiente:

En el programa de Duhalde los organismos de crédito eran socios del crecimiento, que suplían una necesidad específica (recursos), no los actores centrales. Los principales beneficiarios de las nuevas políticas fueron los capitales dedicados a la producción exportable con deudas dentro del sistema financiero local [...] Dado que el objetivo era aumentar las ganancias en esos sectores, la recuperación salarial no fue una prioridad para el gobierno. La lógica era: la reactivación de la producción exportable produciría una recuperación del empleo, y sólo luego discutirían mejoras salariales: “Si bien hay mucha gente que dice que no ve un plan, yo le digo que lo único claro es que tenemos un plan y un programa que es muy sencillo; el programa es el

---

<sup>141</sup> Giorgetti, *Ibidem*. p. 85.

desarrollo productivo, el programa es reindustrializar el país, el programa es darle trabajo a la gente”.<sup>142</sup>

Entonces, observamos que se dio un viraje respecto al discurso del gobierno sobre la función de los organismos de crédito. Pasaron de ser los acreedores que fulminaron la estabilidad del país y se convirtieron en elementos de máxima importancia para la recuperación financiera del Estado y la ciudadanía. Sin embargo, en materia de salarios, no ocurrió en un primer momento, ya que los esfuerzos de la nueva política económica iban encaminados a la producción y la exportación a través de las transnacionales que se habían instalado en el país a partir de la gestión de Menem. La lógica del planteamiento consistía en incrementar la producción, de tal suerte que se generaran mayores fuentes de empleo y, como consecuencia última, la recuperación de los salarios.

Ahora, resulta pertinente cuestionarnos acerca de las acciones emprendidas durante la gestión de Duhalde que orillaron a su desestabilización. La Dirección de Servicios Legislativos observa lo siguiente:

Como primera tarea, el gobierno del Dr. Duhalde debía recuperar la autonomía del estado y su capacidad para representar a la sociedad. El clima general aún se mantenía agitado. Todos los viernes se realizaban “cacerolazos” en señal de protesta y marchas a Plaza de Mayo, produciéndose incidentes, rotura de varias sucursales bancarias, y todo al calor de la consigna popular que no perdía su vigor: “Que se vayan todos”. Como abordaje de la enorme crisis imperante, el Dr. Duhalde promovió el dictado de diversas leyes. Entre ellas, la conocida

---

<sup>142</sup> Ibidem. p. 8.

como de Emergencia y Reforma del Régimen Cambiario que supuso un congelamiento de tarifas de los servicios públicos, la conversión a pesos de deudas de hasta cien mil dólares estadounidenses, la limitación por seis meses de los despidos injustificados y una doble indemnización para trabajadores cesanteados. Además, se derogó la convertibilidad, pesificándose todos los créditos otorgados por el sistema financiero. Por su parte, los Decretos N° 71/02 y 214/02, entre otros, fijaron un nuevo tipo de cambio oficial y terminaron de transformar a pesos todos los depósitos y deudas expresados en dólares. También se destacaron algunas medidas de carácter paliativo para los sectores más empobrecidos y desocupados; medidas que anticiparon el “Programa Jefas y Jefes de Hogar”. En dicho período no estuvo ausente la violencia institucional. Los asesinatos de los manifestantes Kosteki y Santillán a manos de las fuerzas policiales, en una protesta en la ciudad de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, frustraron finalmente los propósitos de completar el mandato hasta diciembre de 2003. El Dr. Duhalde debió convocar a elecciones generales para el 27 de abril de 2003, entregando el poder el 25 de mayo de dicho año. Antes de concluir su mandato, y amparado en la consigna de pacificación social, Duhalde indultó a Gorriarán Merlo (líder del movimiento que había realizado el asalto al regimiento de infantería de La Tablada) y al ex militar “carapintada” Seineldín, junto a otros militares y civiles.<sup>143</sup>

En este sentido, la ley de Emergencia y Reforma del Régimen Cambiario se identifica como el preámbulo del llamado “corralón”, que consistió en el reordenamiento de las finanzas, principalmente en torno a la eliminación de la

---

<sup>143</sup> Ibidem. pp. 4-5.

política de convertibilidad, transformando los créditos adquiridos de dólares a pesos, la modificación de los ahorros y la pesificación asimétrica, que consistió en la paridad peso dólar en las deudas, pero los depósitos se realizarían a razón de 1.40 pesos por dólar. Por tanto, los ahorros de gran parte de los clientes de bancos se verían devaluados y las deudas de la ciudadanía continuarían siendo completamente impagables como efecto del corralón y la caída de los salarios.

¿Cómo se enfrentó la crisis institucional, económica y social durante la gestión de Duhalde? Para comenzar a responder esta pregunta, es pertinente observar la siguiente consideración extraída del diario *El País*:

El bonaerense Eduardo Duhalde llegó a la Casa Rosada alertando sobre el peligro de la desintegración social. Esta conclusión se asentaba en el reconocimiento de la crisis institucional, la crisis económica y la crisis social. Para intentar resolver la primera, convocó a “un gobierno de unidad nacional”. Para enfrentar la segunda, devaluó la moneda, repiensa el corralito, cruza los dedos y mira al Norte. Para vérselas con la situación social, el ministro de Trabajo, Alfredo Atanasof, comenzó a instrumentar un plan que pretende llegar a 500 mil jefas y jefes de hogar desocupados con un subsidio de hasta 200 pesos mensuales. La ayuda es por un período de tres meses, renovable por el plazo previsto para la emergencia laboral: un año.<sup>144</sup>

Es decir, la atención a la crisis multidimensional se dio a través de tres principales líneas.

---

<sup>144</sup> El País, “Lanzan un plan social para 500 mil desempleados”, en Página 12, Argentina, 23 de enero de 2002. Obtenido desde <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-1115-2002-01-23.html> [Consultado el 4 de abril de 2024].

- 1) La conformación de un gobierno de unidad nacional en el marco de la asunción al poder de Eduardo Duhalde, con el propósito de estabilizar las discrepancias entre partidos y coaliciones presentes principalmente en la asamblea legislativa del país.
- 2) A partir de la devaluación del peso – y la posterior transformación del “corralito” en “corralón” – se instaura un nuevo modelo económico que contó con la aprobación del FMI para atender la dimensión macroeconómica del país que amenazaba con tener efectos aún más negativos, como el cese de los pagos de la deuda externa. A través de los ajustes realizados – principalmente en torno al recorte del gasto público – se logró cumplir con el pago de la deuda y, de este modo, continuar recibiendo apoyo del FMI para atender la crisis hiperinflacionaria.
- 3) A partir de la declaración del estado de emergencia nacional, la implementación de un plan de transferencias monetarias a sectores vulnerables permitió que estos tuviesen un mínimo de ingresos para el sustento. Sin embargo, la desocupación y el umbral de la pobreza continuó aumentando durante la gestión de Duhalde.

En abril de 2002, en las últimas semanas de la gestión de Duhalde, el panorama financiero orilló a la adopción de una medida poco convencional para disminuir el retiro de ahorros de los bancos: decretar el cierre de las sucursales bancarias en todo el país por tiempo indefinido. Esto, ante el aumento de la violencia a las afueras de algunas sucursales y el posible colapso del sistema financiero. De acuerdo con *BBC News*:

La medida, anunciada por el banco central argentino el viernes, apunta a detener el apuro de los ahorristas por retirar fondos, lo que podría quebrar a los sobrecargados bancos comerciales [...] El gobierno espera aprobar un proyecto

de ley que convertiría los ahorros de la mayoría de los depositantes en bonos a 10 años. El canje de ahorros por bonos haría más difícil para los ahorristas evadir el límite de retiro de 500 dólares al mes impuesto por el gobierno.<sup>145</sup>

En este sentido, podemos observar cierto malabarismo ejecutado por el gobierno para intentar hacer frente a los esfuerzos de los ahorristas – protagonistas de la clase media en las protestas desde diciembre de 2001 – que buscaban acceder a su dinero. Sin embargo, esta clase de sucesos extraños – como el cierre de sucursales bancarias – se pueden considerar como evidencia del colapso de las instituciones. Aunado a la política de austeridad vigente en esos días, las exigencias del FMI para continuar brindando ayuda financiera al país implicaban, por ejemplo, el recorte de empleos del sector público o la reducción del gasto público en ayudas sociales.

Sobre el reflejo de la crisis económica y laboral en el año 2002, Maximiliano Montenegro ofrece el siguiente relato, obtenido desde el sitio de *Página 12*:

No podía sorprender a nadie, pero aun así no deja de impresionar. La desocupación alcanzó en mayo pasado el record de 21,5 por ciento, sumando 3 millones de personas en todo el país. En el último año se destruyeron 750 mil puestos de trabajo, mientras que también se batió el record de personal suspendido y recorte de horas laborales. Si se consideran no sólo los desocupados sino también los subempleados –aquellos que trabajan menos de 35 horas semanales y desean trabajar más–, se tiene que hay casi 5 millones de personas con graves problemas de inserción en el mercado laboral. La otra cara

---

<sup>145</sup> BBC, “Argentina closes all banks”, en *BBC News*, Reino Unido, 20 de abril de 2002. Obtenido desde <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1940533.stm> [Consultado el 1 de abril de 2024].

de la brutal realidad argentina del siglo XXI queda al desnudo en otros datos difundidos también ayer por el Indec. La mitad de los argentinos viven bajo la línea de pobreza. Y uno de cada cuatro sobreviven en la indigencia, es decir que ni siquiera pueden costearse una canasta de alimentos mínima en calorías. Semejantes niveles de pauperización se explican no sólo por la explosión del desempleo, en el contexto de la peor depresión económica de la historia, sino también por el regreso de la inflación.<sup>146</sup>

Aunado a la política económica de recuperación adoptada por la gestión de Duhalde, la continua represión hacia las manifestaciones y el indulto de algunos líderes de los alzamientos militares de la década de los 90 potenciaron su salida anticipada.

De acuerdo con Casas, la modificación de la relación entre el Estado y la sociedad se expresa de la siguiente manera: “Las políticas de reforma del estado y la consolidación definitiva de un nuevo régimen de acumulación terminan de quebrar la matriz estado-céntrica, desplazándose varias actividades públicas hacia el mercado y consolidándose un nuevo modelo de relaciones entre estado y sociedad”.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Maximiliano Montenegro, “Ni en híper, el tequila o la crisis del ‘30”, en *Página 12*, Argentina, 26 de julio de 2002. Obtenido desde <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-8159-2002-07-26.html> [Consultado el 1 de abril de 2024].

<sup>147</sup> Casas, S. (2015) Los Movimientos sociales en la Argentina: de los noventa a la actualidad. Origen, desarrollo y perspectivas. En *Teoría y Praxis*, No. 27, p. 33. Obtenido desde [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/125959/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/125959/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

En este sentido, conviene mencionar los elementos que Casas considera los efectos del redimensionamiento del Estado en la esfera económica:

a. Concentración de la propiedad, del capital y del ingreso nacional. Distribución regresiva del ingreso. Cambio en el vínculo entre desempeño económico y desempeño del empleo [...] b. Empobrecimiento general de la mayoría de la población. Crecimiento explosivo de los índices de desocupación y deterioro de las condiciones de vida y trabajo: desempleo, subempleo y empleo precario crecieron persistentemente. Vulnerabilidad, precariedad, inestabilidad, clandestinidad del trabajo y caída de las remuneraciones conocidas como “Flexibilización laboral”. Cambios regresivos en la estructura social: polarización, segmentación, fragmentación y exclusión social. c. Debilidad institucional y presupuestaria en materia de servicios públicos, políticas sociales y políticas activas de estímulo a la competitividad “real”. Estado con déficit fiscal permanente y con pésimas prestaciones sociales. Reducción del gasto público en general y del social en particular: educación, salud, seguridad social. Deterioro de la calidad de las políticas sociales. Reducción del margen de acción fiscal para atender a grupos sociales, provincias, regiones. Sistema impositivo altamente regresivo. Alto nivel de corrupción. d. Vulnerabilidad externa: sistema económico vulnerable a los cambios internacionales, con retiro de capitales invertidos frente a situaciones de desequilibrio.<sup>148</sup>

Por lo tanto, es pertinente afirmar que el origen inmediato de la desestabilización institucional y el desbordamiento de las protestas sociales es el proceso en el que el Estado se minimiza ante la planificación de la economía.

---

<sup>148</sup> Ídem. p. 33.

Los elementos mencionados por Casas empatan perfectamente con otras experiencias latinoamericanas, como la ocurrida en México a partir de 1994 cuando el llamado “efecto tequila” y las medidas de reducción del Estado generaron una crisis económica de gran impacto.

En 2002, se comienza a observar una tendencia a la baja sobre la movilización general de la ciudadanía. De acuerdo con Santella:

En el fondo de la crisis recesiva en 2002, los movimientos de desocupados y de los ahorristas afectados por el “corralito” fueron quienes ganaron la calle. Esta movilización fue diluyéndose por la apertura política de un gobierno favorable (por lo menos en el plano del discurso y la identificación política) a los sectores movilizados en los años “menemistas” (entre los desocupados y el movimiento obrero), por la gradual y parcial devolución de los ahorros, por el reinicio de la actividad económica que repercutirá finalmente en el mercado de trabajo aliviando las tasas de desocupación y, no menos importante, por la masiva distribución de planes sociales erigida como una política del estado dirigida a contener la situación extrema.<sup>149</sup>

Entonces, en los primeros meses de la gestión de Duhalde, cuando el rumbo de la política, las instituciones y las medidas económicas aún no se consolidaban, la movilización potenciada por el descontento continuaba impulsando la protesta generalizada. Sin embargo, con el paso del tiempo y la implementación de programas sociales que pretendían atender principalmente a los sectores desocupados, los pensionados y a los ahorristas, estos sectores comenzaron a apartarse de las calles.

---

<sup>149</sup> Ídem. p. 7.

La implementación de planes sociales se convirtió en una política de Estado imperante hasta la llegada de Javier Milei a la presidencia en diciembre de 2023. Sin embargo, la viabilidad de la implementación de ayudas sociales – en el grado exacerbado que se observó en Argentina durante las presidencias de los Kirchner, Macri y Fernández – excede los límites de esta investigación.

Volviendo a lo que refiere a esta investigación, tras la imposibilidad de concluir la gestión pactada de Duhalde, la realización de las elecciones en 2003 fueron un buen indicio de la disposición de la ciudadanía para participar en la elección de un nuevo gobierno que contara con legitimidad de origen – factor importante para enfrentar la crisis precedente – y el respaldo de las distintas facciones presentes en las cámaras de diputados y senadores.

Bajo este contexto, Néstor Kirchner – del Partido Justicialista – es electo presidente para el periodo 2003-2007. El endeble estado de la economía y la desestabilización continua de las instituciones gubernamentales fueron los principales focos en los que las estrategias de su gobierno se centraron, sin embargo, para lograrlo era necesaria la construcción de un frente o bloque que le brindara el apoyo suficiente en ambas cámaras para aprobar los proyectos propuestos para atender la crisis heredada. Igualmente, los actores sociales que cobraron relevancia desde 2001 fueron contemplados para la generación de consenso en torno a la toma de decisiones.

El factor de la transversalidad – elemento vital en la gobernanza – se hizo presente con la inclusión de nuevos actores ajenos a la arena política tradicional. De igual forma, el bloque gobernante logró incluir a representantes no peronistas y ajenos al Partido Justicialista, lo que permitió abarcar una gama

más amplia de representación. En este marco, las organizaciones de piqueteros – que cobraron relevancia a partir de mediados de los años 90 – se convirtieron en nuevas agencias políticas intermediarias entre las instituciones políticas tradicionales y los sectores marginados que permitieron la implementación de los llamados planes sociales a través de nuevos intermediarios.

Asimismo, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, de diversos orígenes y objetivos, lograron hacerse presentes en los procesos de toma de decisiones y construcción de agenda de gobierno. En este sentido, se establecieron mesas de diálogo con representantes de diversas organizaciones y funcionarios institucionales con el objetivo de construir un nuevo clima de gobernabilidad y estabilidad política, social e institucional que permitiera atender el panorama económico que aún no se encontraba resuelto. En pocas palabras, a partir de 2003 comienza el reconocimiento, inclusión y formalización de nuevos actores políticos provenientes de la sociedad civil, así como nuevos procesos de gobierno transversales en los que la ciudadanía comienza a ser partícipe.

## **2.3 Conclusiones**

Para la presentación de las reflexiones finales, y responder a la pregunta planteada en la introducción – ¿cuáles fueron los factores coyunturales – económicos y sociales – que propiciaron la inestabilidad política en Argentina entre la década de los años noventa y el 2002? – conviene realizar un análisis cronológico a partir de los periodos presidenciales revisados en el cuerpo del capítulo. Durante el gobierno de Alfonsín, el país comenzó un viraje hacia la liberalización de la economía y, en consecuencia, la gradual disminución de la

intervención del Estado en la planificación de la economía comenzó a agudizarse con el transcurso de los gobiernos siguientes.

Sin embargo, esto puede rastrearse hasta la serie de dictaduras militares iniciada en 1976. Igualmente, la tendencia hacia la integración regional generada durante el proceso de globalización de las décadas de 1970 y 1980 definieron el rumbo que las políticas económicas del país habrían de seguir.

Los factores que propiciaron la desestabilización entre 1990 y 2002 son los siguientes

1. Proceso de liberalización de la economía
2. Aumento del voto bronca
3. Política de control de cambio y convertibilidad peso-dólar
4. Crisis institucional
5. Estallido social

Como efecto del proceso de liberalización de la economía, la decantación por la inversión extranjera redefinió la relevancia de la industria nacional en la creación de políticas a partir de la gestión de Menem en 1989. En consecuencia, la intervención de entes como el FMI o el BM definieron la preferencia en ciertas áreas de inversión del Estado y la desregulación en otras áreas. Por lo tanto, el incremento de la desigualdad expresada a partir de los índices de pobreza aumentó radicalmente entre 1983 y 2002. A continuación, se presentan los índices de pobreza en cada año electoral:

Tabla 7 Porcentaje de pobreza en Argentina en años electorales. Elaboración propia con base en Martín Slipczuk y Matías Di Santi, “¿Cómo evolucionó la pobreza en la Argentina con cada presidente?”, en *Chequeado*, Argentina, 19 febrero de 2024.

<b>Año</b>	<b>Porcentaje de pobreza a nivel nacional</b>
1983	20%
1989	38%
1995	22%
1999	40%
2002	57%

De la tabla presentada<sup>150</sup>, un primer dato que destaca es el 22% de pobreza en 1995. La disminución de este índice puede explicarse a partir del control de la inflación como efecto positivo de la política de convertibilidad iniciada durante el primer mandato de Menem. Sin embargo, el incremento abrupto a 40% en 1999 y 57% en 2002 nos muestra el agotamiento de dicha política y los serios efectos que arrastró la imposición de las fallidas medidas de control adoptadas por De la Rúa, Rodríguez Saá y Duhalde.

De igual forma, el leve – pero significativo – aumento del voto bronca se posiciona como un elemento de relevancia para el análisis del incremento de la movilización social y el descontento con los gobiernos de Menem y De la Rúa, particularmente.

---

<sup>150</sup> Nota al lector: La ausencia de datos provenientes de censos nos orilla a la necesidad de consultar fuentes secundarias, ya que la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) únicamente se puede rastrear desde el año 2006.

Tabla 8 Voto bronca en Argentina. Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara, M. (2013) *Sistemas políticos de América Latina: Vol. I: América del Sur*.

<b>Año</b>	<b>Porcentaje de voto bronca en elecciones presidenciales</b>
1983	2.89%
1989	1.98%
1995	3.9%
1999	4.59%

Si bien el número de electores varía en cada elección, el porcentaje de voto bronca se vuelve significativo si consideramos los momentos inmediatamente anteriores a la celebración de las elecciones de 1983 y 1999. En 1983 acababa de ocurrir la guerra de las Islas Malvinas y el fin de la dictadura militar, se comprende que algún porcentaje del electorado se abstuviera de ejercer su voto dadas las circunstancias y el ambiente de incertidumbre que aún rodeaba al sistema político. Sin embargo, en 1999 se registra 4.59% de voto bronca. Las circunstancias son completamente diferentes, la amenaza ahora ya no eran los militares o una guerra con una potencia global, sino un ambiente de constante incertidumbre económica y desregulación del mercado que sería el motor del descontento social expresado en las calles y en las urnas.

Por otra parte, como se analizó en el cuerpo del capítulo, la relevancia de Domingo Cavallo de 1991 a 1996 y 2001 se centra en su papel como artífice de la funesta política de control de cambio monetario y la convertibilidad. Los efectos de estas políticas en los primeros años fueron positivos, sin embargo, a mediano plazo el modelo adoptado se agotó rápidamente y las políticas creadas para atender la desaceleración – y posterior estancamiento y decrecimiento económico – se redujeron a disminuir el gasto público. El caso de la Ley de

Déficit Cero, adoptada en julio de 2001, ocasionó que la endeble situación económica de los pensionados se agravase, así como que los trabajadores del Estado comenzaran a ser un nuevo actor de suma relevancia en las movilizaciones y protestas entre 2001 y 2002.

La devaluación, desaceleración y estancamiento observados durante la gestión de De la Rúa, coadyuvaron a la imposibilidad de este para conformar un gobierno de coalición y, en consecuencia, la pésima situación económica se agravaría de la mano del incremento de las tensiones políticas y la desestabilización de las instituciones.

La crisis institucional se nutrió directamente del fin de la estabilidad cambiaria, la caída de la inversión extranjera y la imposibilidad de controlar la inflación. La desindustrialización del país continuó y el panorama macroeconómico se agravaría ante los entes internacionales, ya que estos ya contemplaban la posibilidad de un default económico y la suspensión de los pagos de la deuda contraída por Argentina en los últimos años.

En este sentido, la Ley de Déficit Cero se presentó como una de las pocas medidas óptimas para reducir el gasto público y desviar los recursos para el pago de la deuda. Sin embargo, ante la baja recaudación, la deuda parecía cada día más impagable y los salarios de los trabajadores y los pensionados tampoco eran pagados.

El estallido social de 2001 se hizo presente y el análisis presentado destaca el elemento de la continuidad, en el que podemos apreciar los elementos heredados de movimientos sociales previos. Las luchas sociales no desaparecieron, sino que se transformaron y nutrieron a los movimientos

analizados: piqueteros, madres y abuelas de plaza de mayo, desocupados, okupas, pensionados, trabajadores del Estado, ahorristas, etc.

La politización de los movimientos observados destaca en torno a la consigna “¡Que se vayan todos!”. Es decir, no se decantaban por alguna de las opciones políticas dominantes en las cámaras, sino que demostraban su hartazgo y desencanto con los saldos que la actividad política dejó tras varios años de enriquecimiento de las clases altas y el constante empobrecimiento de sectores marginados, e incluso de la clase media.

Las movilizaciones, como se analizó, no se dieron únicamente en los grandes centros urbanos o las provincias más importantes. La movilización, si bien comenzó en los sectores más marginados, agrupó a una multiplicidad enorme de sectores que demandaban lo mismo: “¡Que se vayan todos!”.

En Buenos Aires, el centro urbano más importante del país, la movilización de la clase media marcó una ruptura importante entre las instituciones políticas y la sociedad. Ahora las movilizaciones – pacíficas y violentas – ya no agrupaban únicamente a los sectores más marginados de la sociedad, sino que ahora el grueso de la población tendría una causa común para protestar ante el empobrecimiento generalizado, la imposibilidad de acceder a los ahorros e, inclusive, no poder adquirir los elementos más básicos para la subsistencia.

En consecuencia, la respuesta gubernamental se centró en la contención y represión desmedida de las movilizaciones. Ante estas acciones, el resultado fue desastroso para la gestión de De la Rúa, ya que únicamente marcó su

aislamiento e imposibilidad para generar el más mínimo escenario de negociación con las fuerzas políticas.

El 20 de diciembre de 2001 marcó un importante hito de la Historia política argentina, ya que se evidenció un error constitucional que derivó en la ley de acefalia. El hecho de que no se haya designado un nuevo vicepresidente tras la renuncia de Carlos Álvarez en 2000, creó un vacío de poder tras la renuncia de De la Rúa. Ante la ausencia de un vicepresidente que asumiera inmediatamente la presidencia, la línea de sucesión indica que el presidente provisional del senado, Ramón Puerta, se asumiría la presidencia.

Sin embargo, la mandato de Puerta sería transitoria mientras se designaba a un nuevo presidente que, a juicio de las fuerzas políticas presentes en la asamblea legislativa, pudiese gobernar en el clima de inestabilidad y crisis generalizada. En este marco, Rodríguez Saá es nombrado presidente, su designación obedece a dos factores: 1) la necesidad de conformar un gobierno de coalición, 2) realizar elecciones anticipadas.

La gestión de Rodríguez Saá incorporó diálogos con representantes de sectores movilizadas, como piqueteros o las Madres de Plaza de Mayo, así como empresarios consternados ante el escenario de cataclismo. Las mesas de diálogo tuvieron como objetivo generar relativo consenso y legitimidad para la gestión de Rodríguez Saá y las decisiones abruptas que se habrían de adoptar. Las primeras acciones adoptadas – la conformación de un gabinete conformado por algunos personajes que tenían acusaciones penales, la intención de incorporar al “argentino” como una tercera moneda a la par del peso argentino y el dólar, mantener el “corralito”, así como la transformación de las facultades

del Ministerio de Economía – serían los elementos suficientes para que la posibilidad de gobernar se agotara rápidamente.

La gestión de Rodríguez Saá terminaría el 30 de diciembre del mismo año, lo que nos muestra la relevancia de los agentes sociales surgidos en los últimos meses y también el clima de nula cooperación entre las fuerzas políticas. Ante la renuncia de Ramón Puerta como presidente del Senado, Eduardo Camaño – presidente de la cámara de Diputados – asumió la presidencia temporal.

Para ese momento, la figura de Eduardo Duhalde ya destacaba como la única capaz de generar consenso y facilitar las negociaciones entre agentes económicos y el gobierno a construir, por lo que se le designó como presidente provisional el 2 de enero de 2002.

Sin embargo, el nombramiento de Duhalde no alivió el malestar social y las movilizaciones continuaron ante las medidas adoptadas durante su gestión. En la gestión de Duhalde, los organismos internacionales de crédito se posicionaron como facilitadores de la recuperación financiera del país. La reindustrialización del país se proponía como una vía para la recuperación financiera de la mano de la generación de empleos y la recuperación de los salarios. Sin embargo, los ahorristas siguieron inconformes ante la implementación del “corralón” y, en consecuencia, la devaluación del peso argentino y sus ahorros.

El nuevo modelo económico instaurado buscaba contener la posibilidad del cese de los pagos de la deuda externa y continuar recibiendo préstamos del

FMI para inyectar capital en áreas estratégicas que coadyuvaran a paliar los efectos de la crisis.

En consecuencia, y como se presentó en la tabla de los porcentajes de pobreza, para 2002 el 57% de los argentinos era pobre. Las medidas instauradas en la gestión de Duhalde no permitieron la recuperación de la economía social, sino que incluso la agravaron. En este marco, la salida de Duhalde se da de manera anticipada y se transfiere la batuta de la presidencia a Néstor Kirchner.

## **Capítulo III: Análisis del sistema presidencial argentino, el diseño institucional a partir de la Reforma política de 1994 y los mecanismos de sustitución presidencial.**

### **Introducción**

En este capítulo, buscaremos establecer las características del presidencialismo argentino, relatar y analizar la secuencia de las renunciaciones de Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y la salida anticipada de Eduardo Duhalde (2003), y finalmente analizaremos el diseño institucional a partir de la Reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994.

En lo que refiere al subapartado de la caracterización del presidencialismo argentino, el objetivo se centra en definir las pautas generales y particulares a través de las que se puede comprender y distinguir al presidencialismo establecido en Argentina a partir de la Constitución de 1853 y las reformas posteriores.

Con respecto al apartado referente a la secuencia de las renunciaciones de Fernando De la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá y la salida anticipada de Eduardo Duhalde, buscaremos analizar el funcionamiento del mecanismo de designación de quien ha de ostentar el poder ejecutivo en sustitución del presidente que renuncia.

En el apartado sobre el diseño institucional, buscaremos definir las pautas bajo las que la Constitución de 1853 se reformó y, de manera particular,

encontrar el elemento propio del diseño institucional que propició la separación de los tres presidentes mencionados.

Finalmente, en el apartado referente a la Ley de Acefalia y el mecanismo de sustitución presidencial en caso de ausencia, buscaremos analizar la sustitución presidencial, así como de los factores que propician la dificultad de la puesta en marcha idónea del mecanismo.

En consecuencia, buscaremos responder a la siguiente pregunta para recopilar lo analizado en el capítulo: ¿Cuál es el elemento del diseño institucional que propició la crisis que derivó en la salida anticipada de Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y Eduardo Duhalde (2003)?

### **3.1 Características del presidencialismo argentino**

En todos los sistemas presidenciales, el presidencialismo va de la mano del constitucionalismo. En consecuencia, es necesario contemplar y analizar ambas nociones de manera simultánea. En este subapartado, habremos de realizar el recorrido histórico del presidencialismo en Argentina, esto con el objetivo de sentar las bases sobre las que habremos de comparar lo sucedido a partir de 1994 con estadios similares previos.

Con respecto al origen del constitucionalismo y del presidencialismo argentino, Amaya (2023) realiza las siguientes consideraciones:

El modelo estructural de la Constitución Argentina de 1853 fue tomado de la Constitución Federal Norteamericana que sancionara la Convención Constituyente de Filadelfia de 1787, la cual estableció un gobierno republicano, representativo y federal basado en el principio de división y control recíproco de los poderes. Sin embargo, más allá de similitudes o

diferencias, en lo que hace al diseño del Poder Ejecutivo la Constitución Argentina se apartó del modelo norteamericano, optando por la propuesta de quien fuera uno de los ideólogos más influyentes en su construcción, Juan Bautista Alberdi, quien, considerando las particulares circunstancias de la época, proponía para una Argentina extensa y desarticulada un monarca republicano.- El modelo original liberal clásico del siglo XIX fue moldeándose hacia el estado social con las reformas constitucionales de 1949 (luego dejada sin efecto); 1957 y principalmente la del año 1994.<sup>151</sup>

Observamos que la inspiración para el diseño institucional se toma de la constitución estadounidense, la cual fungió de base para la mayoría de las constituciones latinoamericanas en el siglo XIX. Sin embargo, la propuesta de Alberdi para instaurar una monarquía republicana no prosperó.

Por lo tanto, la evolución del constitucionalismo y el sistema político argentino derivó en un sistema presidencial que, progresivamente, fortaleció la figura del titular del poder ejecutivo a través de la incorporación de diferentes mecanismos que perjudican los sobrepesos inherentes a la división de poderes.

De acuerdo con Vanossi, el constitucionalismo argentino se distingue en torno a dos grandes etapas; la referente al momento inmediatamente posterior a la implementación de la primera Constitución en 1853 – en la que se restringía el voto – y la que inicia con la implementación de la ley N°8871 – Ley Sáenz Peña – con la que se otorga el voto universal masculino en 1912. Vanossi observa que:

El régimen de la Constitución tuvo dos grandes etapas: el período de “los notables” desde 1853 hasta el sufragio universal; y el período democrático a partir del sufragio universal, aunque con las vicisitudes y las interrupciones que lo han afectado tanto. [...] El Poder Ejecutivo primero colegiado, luego

---

<sup>151</sup> Amaya, J. (2023) “Hiperpresidencialismo, sistema de gobierno y crisis en Argentina ¿Un laberinto sin salida?” en Sezione monografica: Presidenzialismi e semipresidenzialismi. DPCE online. p. 816.

triunviro y después unipersonal, caducó por primera vez en 1820, en medio de una inmensa anarquía aprovechada por los caudillos del interior. Posteriormente esta situación se reitera frente al fracaso de la Constitución de 1826, que fue rechazada por las provincias al ser unitaria.<sup>152</sup>

Vanossi describe que la primera etapa se entiende como la era primigenia del orden constitucional entre un país recién independizado en 1816 y el momento en que se sienta el primer orden constitucional en 1853. En la etapa comprendida entre ambos momentos, las garantías individuales se encontraban restringidas dado el estado de incertidumbre y los procesos que buscaban ordenar a las fuerzas políticas y sociales.

Podemos considerar que en esta etapa el poder ejecutivo se restringía en torno a figuras notables o relevantes que poseían gran capital político en el momento, su elección no era universal ni transparente. El surgimiento de figuras regionales relevantes atentaba contra el orden incipiente que dependía de la sumisión de una figura ante otra. Finalmente, tras algunos intentos de incorporar un orden constitucional, en 1853 este logra encontrar cierta estabilidad tras la incorporación del sufragio – aunque restringido –, mientras que el sufragio universal masculino se adopta en 1912.

Entre 1816 y 1853 se intentó en repetidas ocasiones promulgar un orden constitucional permanente, sin embargo los esfuerzos fueron infructuosos. Los esfuerzos que más destacan son los de 1819 y 1826. En 1819 se propuso un texto centrado en el unitarismo, el cual fue rechazado por la mayoría de las provincias. En 1826, un texto propuesto por Bernardino Rivadavia fue

---

<sup>152</sup> Vanossi, R. (S.F.) ¿Presidencialismo o parlamentarismo? Un circunloquio para distraer la atención. Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. p. 1

igualmente rechazado al seguir proponiendo el unitarismo en torno a un ejecutivo establecido en Buenos Aires y la sujeción de las provincias a este, el contexto de entonces se definía por una guerra civil y un conflicto armado con Brasil.

Con respecto a la relevancia de la Constitución de 1853, Vanossi describe que:

La Constitución de 1853 estableció el principio de la no reelección inmediata del Presidente y Vicepresidente. Coherentemente con la concepción iusnaturista, con la filosofía racionalista y el pensamiento liberal de los constituyentes, tal principio iba imbricado en un sistema de renovaciones periódicas y parciales. Nunca el poder se renovaba totalmente, Se renovaban parcialmente las Cámaras: por mitades cada dos años la de Diputados y por tercios cada tres años los Senadores. Era un sistema escalonado y con predominio de la forma indirecta. Durante la vigencia de la Constitución de 1853 solo dos presidentes aspiraron y consiguieron la reelección efectiva: el general Roca (el único que completó en la historia argentina dos períodos presidenciales, en el siglo XIX y a comienzos del XX) y el presidente Yrigoyen, quien fue derribado por el golpe militar del año 1930, al cumplirse recién dos años de su segundo período.<sup>153</sup>

Observamos que la tradición liberal, imperante en la época, permeó de gran manera el diseño constitucional argentino y, en consecuencia, el establecimiento de las pautas de funcionamiento del presidencialismo. Entre tantos factores retomados de la constitución estadounidense, en este momento destaca la forma indirecta de elección de los representantes y del presidente. En consecuencia, resulta de gran importancia abordar consideraciones pertinentes a la tradición estadounidense que inspiraron a la conformación de las constituciones argentinas.

---

<sup>153</sup> Ibidem pp. 3-4.

Sobre esto, Ternavasio (2017) realiza las siguientes consideraciones:

El pasado colonial de las colonias británicas, dependientes de una monarquía limitada con representación parlamentaria, les habría habilitado el camino para actuar con autonomía, crear asambleas representativas, inventar la división de poderes, institucionalizar tales dispositivos en cartas constitucionales y confluir sin conflicto en la unidad creada con la Constitución de Filadelfia que inventó, por primera vez, una república representativa y federal de grandes dimensiones. En el Río de la Plata, en cambio, la experiencia colonial dependiente de una monarquía absoluta, sin experiencia representativa y con tendencias a la concentración del poder en los magistrados coloniales y en la figura del monarca, habría dejado por herencia la inmadurez de estos pueblos para el autogobierno. La oscilación entre la anarquía y el despotismo es la imagen más habitual sobre la primera mitad del siglo XIX rioplatense, la cual habría desembocado, finalmente, en la sanción de una constitución que, para adaptar su realidad a esa herencia, debió atenuar las autonomías provinciales respecto del sistema federal norteamericano y reforzar con mayores poderes al presidente.<sup>154</sup>

Observamos que existieron dos coyunturas completamente distintas. Mientras que el constitucionalismo y el presidencialismo estadounidense tienen orígenes propios de la tradición constitucional inglesa, el caso argentino, al igual que la mayoría de Latinoamérica, poseen herencia española y estadounidense. Las circunstancias en las que se independizan Estados Unidos y Argentina no son similares, por lo tanto, las necesidades constitucionales no son siquiera cercanas. Sin embargo, la solución planteada ante las discrepancias de fondo y forma en la adecuación constitucional, fue la incorporación de un presidencialismo reforzado incompatible con las nociones democráticas vigentes en el siglo XIX.

---

<sup>154</sup> Ternavasio, M. (julio – diciembre de 2017) “La fortaleza del Poder Ejecutivo en debate: una reflexión sobre el siglo XIX argentino” en *Revista Historia*, Vol. 2, No. 24, pp. 10-11.

Por otra parte, con respecto a las formas presidenciales del siglo XIX, Ternavasio considera que:

Los nuevos enfoques han destacado que la figura de los presidentes constitucionales de la segunda mitad del siglo fue enérgica y central pero que estuvo lejos de traducirse en ejecutivos todo poderosos, no limitados por otros poderes, por conflictos facciosos o partidarios y por una intensa opinión pública que se expresaba a través de la prensa periódica y de una cultura de la movilización popular. La política de notables que se consolida en esta etapa para dirimir las disputas entre las dirigencias estuvo siempre subtendida por una intensa movilización popular urbana y rural activada desde la revolución y por un uso de la violencia política que por lo general se expresaba como el derecho de resistencia a la opresión [...] A su vez, la llamada política de notables fue directamente dependiente en sus coaliciones y apoyos de la estructura federal adoptada en 1853, expresándose tensiones entre los tres poderes acerca de cómo definir los límites del presidente en la práctica política concreta. Las candidaturas presidenciales fueron así directamente dependientes de la articulación entre la política provincial y la nacional y los presidentes en ejercicio se vieron sometidos, con mayor o menor énfasis según la coyuntura, a las presiones surgidas del poder legislativo, caja de resonancia de las disputas entre las dirigencias.<sup>155</sup>

De esta manera, se expresa que las tensiones provinciales como efecto del surgimiento de caudillismos conocidos como “los notables”, impactaron directamente en la conformación de un poder ejecutivo que se enfrentaba a problemas generados en las dinámicas diversas de gobernabilidad y estabilización del sistema político. Igualmente, destaca que la designación de las candidaturas se dio en un clima de dependencia a las propias circunstancias provinciales en busca de relativo consenso.

---

<sup>155</sup> Ibidem. pp. 15-16.

Posterior a 1853, la reforma sancionada en 1949 posee factores que definieron la permanencia intermitente de presidentes a lo largo del siglo XX, sobre lo que Vanossi realiza las siguientes consideraciones:

La Constitución de 1949, según Rafael Bielsa más democrática que republicana, permitiría la reelección indefinida del Presidente y Vicepresidente. Ese había sido el no desmentido fundamento real de la reforma: asegurar la reelección de 1952. Fue destituido por el golpe militar de 1955. Otros expresidentes intentaron volver al poder y no lo consiguieron: el “porteño” general Mitre, de inspiración y de estilo republicano, lo intentó y culpó a los fraudes electorales de su fracaso. En un acto que no mancha su prestigio cívico, intentó en 1874 un alzamiento de protesta, que resultó fallido. A su turno, el “provinciano” Sarmiento alcanzó la nominación de Ministro del Interior de su sucesor para desde allí preparar su propia reelección luego, pero tuvo que renunciar a ese cargo; por último, ya en otro siglo, el doctor Alvear fue vetado mediante un úcase (RAE: orden o mandato arbitrario y tajante o tiránico) emitido por el régimen de facto (un dictum de 1931); siéndole nuevamente arrebatada la presidencia en 1938, por un notorio fraude electoral [...].<sup>156</sup>

Observamos que en el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX existieron condiciones de desestabilización del poder ejecutivo, entre las que destacan el fraude electoral y la reelección indefinida que rayaría en modelos dictatoriales contrarios a la tendencia democrática liberal establecida en 1853. Estas circunstancias se repitieron en variadas ocasiones y determinaron el comportamiento del sistema político en el siglo XX, particularmente con respecto al surgimiento de diversos momentos dictatoriales.

Sin embargo, cabe mencionar una de las debilidades del presidencialismo argentino. Con respecto a la ausencia del presidente para disolver el congreso –

---

<sup>156</sup> Ibidem, p. 4.

cuestión que se presentó en los procesos dictatoriales – Vanossi observa lo siguiente:

Otra característica de nuestro presidencialismo, es la ausencia de la facultad de disolver el Congreso. Es una condición típica del presidencialismo, pero aparece atemperada en algunos regímenes cuasi-presidencialistas. Esta no disolución del Congreso, que implica una neta separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha sido desvirtuada con la disolución del Congreso dispuesta por los golpes militares de 1930, 1943, 1955, 1966 y 1976. También hemos tenido casos atípicos de cesación. Así, cuando los poderes nacionales se disolvieron por propia voluntad (1861) para dar paso a la unificación nacional (fue una excepción justificada históricamente). En un episodio confuso (presidencia Figueroa Alcorta) el Congreso fue cerrado y clausurado en el período de sesiones extraordinarias, con el retiro de los temas a tratar. Finalmente, hemos visto un caso de atipicidad, protagonizado por un presidente de origen constitucional que luego deviene en funcionario “de facto”.<sup>157</sup>

Esta ausencia de facultad de disolución, indicaría cierta tendencia hacia la atenuación del presidencialismo, sin embargo, el resto de facultades – analizadas más adelante – indica que el presidencialismo argentino tiende a su constante fortalecimiento.

Otra figura que destaca en el constitucionalismo argentino es el juicio político, sobre lo que Vanossi describe lo siguiente:

Una tercera característica es el juicio político o “impeachment”, que no ha funcionado satisfactoriamente y no ha sido eficaz para evitar situaciones de “cortocircuito” institucional. De haber funcionado este mecanismo de responsabilidad de los gobernantes (tomado casi textualmente de la Constitución norteamericana) hubiéramos probablemente evitado muchas de estas interrupciones (tan frecuentes) a la continuidad constitucional. No ha funcionado ni con respecto al Presidente o Vice de la República, ni con respecto a los Ministros del Poder Ejecutivo. Cabe señalar que entre nosotros, los Ministros tienen un status constitucional especial, en el que se combinan las notas presidencialistas puras de la Constitución de Filadelfia con algunas

---

<sup>157</sup> Ibidem, p. 5.

tomadas de la Constitución de Cádiz de 1812, la que en ese tópico se inspiró en la Constitución francesa de 1791. En algunas oportunidades se intentó la destitución del Presidente mediante el juicio político, para salvar situaciones particularmente tensas y evitar así otras rupturas institucionales. También, a su turno, los conservadores lo intentaron de rondón en 1941 contra el Presidente Ortiz alegando que estaba ciego. En 1975, había una opinión bastante generalizada para iniciar un juicio político a la presidente, tratando de evitar el golpe de estado. La mayoría de la Cámara de Diputados no hizo lugar a la acusación, dando motivo para que se argumentara que la clase política no tenía soluciones para la crisis.<sup>158</sup>

Siendo adoptado de la tradición constitucional estadounidense, el juicio político no ha sido utilizado de forma eficaz. Su presencia parece únicamente una forma de amenaza para el ejecutivo y su gabinete, sin embargo, no se ha puesto en marcha en momentos idóneos. De este modo, el presidencialismo se ha nutrido de las tensiones en lugar del consenso, generando un presidencialismo amorfo con grandes atribuciones y pocos mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

Igualmente, Vanossi observa lo siguiente sobre las formas de elección:

Por último, concurre a diseñar la fisonomía del Poder Ejecutivo, su sistema de elección. Nuestra historia política ha conocido todos los sistemas de elección presidencial. Elección indirecta a través del Congreso. Así fue elegido el primer presidente de la República en el siglo XIX: Bernardino Rivadavia. Elección indirecta a través de un órgano especial. Así son elegidos todos los presidentes desde la sanción de la Constitución de 1853, por medio de Juntas de Electores que el pueblo elige y ellos, a su vez, nominan al Presidente y Vicepresidente. Elección directa, en 1952 con la Constitución reformada en 1949 y en 1973 con la reforma (de facto) de 1972; y ahora con la reforma constitucional de 1994, producto del “pacto de Olivos”.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Ibidem, pp. 5-6.

<sup>159</sup> Ídem.

Observamos que las formas de elección han sido modificadas de acuerdo con la coyuntura. Sin embargo, la forma más reciente, la directa, se ha hecho presente mayormente desde la segunda mitad del siglo XX. El presidencialismo argentino se muestra como parte de un sistema conflictivo en el que las tensiones tienden a ser resueltas a través de canales institucionales, sin embargo, no necesariamente permiten la sana transmutación del sistema político en un sistema más efectivo.

Bajo este contexto, es necesario observar los agentes o factores que se relacionan directamente con el presidencialismo. Sobre las relaciones y dinámicas que impactan al sistema presidencial, Vanossi considera que:

Este ha sido alimentado por las fuerzas políticas que lo motorizaron. No es un sistema abstracto, vacío de connotaciones: por el contrario, tiene una normatividad condicionada por la normalidad, en el decir de Heller. Esa normalidad ha tenido en su seno diversos protagonistas. Algunos se han institucionalizado y otros no. Las fuerzas políticas que han perfilado el régimen presidencialista son de tres vertientes: partidos, grupos y factores de contra-poder. Los partidos pueden clasificarse en: a) partidos constitucionalistas: aquellos perfectamente identificados con la filosofía de la Constitución y con la doctrina política necesaria para evitar la desvirtuación del régimen constitucional; b) partidos “populistas”: aquellos que sin manifestarse directamente contrarios a esa filosofía constitucional, se han apartado de ella, cuantas veces lo consideraron necesario para imponer un “accionar” político a cualquier precio; c) partidos contestatarios, es decir confesadamente al margen y contra el sistema constitucional. Se los denomina también partidos “antisistema” (Mario Justo López). En los grupos se pueden distinguir: a) los grupos reaccionarios, ubicados en la extrema derecha, para los cuales la Constitución es sinónimo de masonería, de subversión y de marxismo (en el pasado reciente hemos escuchado decir a algunos conspicuos representantes de estos grupos, que la Constitución de 1853 era el vademécum de la subversión: ¡los comentarios huelgan!); b) los grupos de tensión, especialmente configurados por las fuerzas gremiales convertidas a veces en partido político, “intervirtiendo” y desvirtuando sus títulos; c) los grupos de presión, referidos especialmente al sector económico; y d) los factores de contra-poder, encarnados por las fuerzas armadas, que en la segunda mitad del siglo XIX pusieron su espada al servicio de la Constitución y que en el siglo XX, a partir

de los años '30, se fueron convirtiendo gradualmente, en un partido de alternancia al gobierno civil, quizás como consecuencia del desfallecimiento del partido conservador (el que antes cumplía programáticamente los fines y objetivos que hasta 1983 cumplió el “Partido Militar”). La falta de un partido socialista y de un partido conservador bien articulados, ha sido una de las causas para la degeneración hacia el terrorismo a la izquierda, y, del poder militar, a la derecha. Creo que si el sistema de partidos hubiera sido completo y hubiera representado cabalmente al espectro político de la sociedad argentina, no se habrían producido éstas deformaciones, al menos en un grado de tanta peligrosidad para el sistema.<sup>160</sup>

Observamos que la existencia de poderes fácticos, al interior del sistema político, modifican las pautas bajo las cuales se desarrollan los diversos procesos del sistema presidencial. Los partidos políticos u otros grupos propios de instituciones políticas se consolidan como dos de los grandes factores que redefinen constantemente el desenvolvimiento del poder ejecutivo y de sus relaciones con los otros poderes. Igualmente, y como consecuencia, las facultades del presidente se ven disminuidas o incrementadas. Del mismo modo, las fuerzas no propias del sistema político institucionalizado tienen gran relevancia en la reproducción del sistema, algunas expresiones de estas fuerzas son los colectivos sociales u organizaciones civiles. Como consecuencia, el presidencialismo reforzado de manera constitucional en los siglos XIX y XX se vio atenuado con la reforma de 1994.

Con respecto a la atenuación del presidencialismo, Vanossi considera que:

La evolución del Poder Ejecutivo y del sistema constitucional en su conjunto no condice con el grado de desarrollo político del país. Hay un notorio desfase entre el grado de desarrollo económico, cultural y social que son apreciables, y el del subdesarrollo político e institucional de nuestro país. Para

---

<sup>160</sup> Ídem, pp. 6-7.

paliar tal déficit, hasta se ha pensado en la figura de un Primer Ministro, como una especie de inserción parlamentaria en el sistema presidencialista. Alguna vez existió, a pesar del texto constitucional, el cual fue interpretado “*praeter legem*” (con Aristóbulo del Valle en la última década del siglo XIX). Se sugirió también esta figura como forma de salvar las carencias políticas de la presidencia constitucional de la república, en 1975. Aún hoy es imaginada por voces autorizadas como un fusible incrustado en la Reforma de 1994 que permita evitar el cortocircuito político, mediante el cambio de un protagonista y no el del titular del poder.<sup>161</sup>

De esta forma, Vanossi observa las discrepancias entre los diferentes grados de desarrollo multidimensionales que involucran a las instituciones políticas, la cultura en sus diversas expresiones, tendencias económicas nacionales e internacionales, etc. Vanossi describe que la atenuación del presidencialismo se ha pensado a partir de diversos elementos, como la incorporación de la figura del primer ministro como enlace entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, la tendencia reformista transita por un rumbo diferente, en el que sí se incorporan figuras parlamentarias – como el vicepresidente y el jefe de gabinete de ministros – como mecanismos de atenuación del presidencialismo, pero que no redefinen sanamente el rol del poder ejecutivo en torno a los otros poderes ni representan formas eficaces de rendición de cuentas que prevengan o representen formas de estabilización en coyunturas críticas. Vanossi considera que existe cierto subdesarrollo político incompatible con el desarrollo de otras esferas, sobre lo que menciona lo siguiente:

La sociedad argentina, desgraciadamente y a causa de ese subdesarrollo político que acabamos de señalar, tiene fuertes connotaciones de monarquismo y de paternalismo. No es una sociedad auténticamente republicana. Existen republicanos y existen demócratas, pero la sociedad globalmente no tiene un

---

<sup>161</sup> Ibidem, p. 2.

compromiso y una valoración colectiva con orientación republicana. Necesita “el líder”, figura paternal que está permanentemente presente en las grandes confrontaciones electorales y cívicas del país.<sup>162</sup>

Cabe preguntarse si los constantes estadíos de crisis en los que el sistema político argentino se encuentra inmerso son expresiones del fracaso del orden constitucional, del presidencialismo o de alguna otra dimensión. Vanossi se cuestiona acerca de qué fue lo que fracasó, si el sistema presidencial o alguna otra esfera del sistema político. Vanossi observa que:

En nuestro país no fracasó el presidencialismo, puesto que el presidencialismo es un aspecto instrumental de la organización del poder. Lo que no estuvo a la altura de las circunstancias, sobre todo en las últimas etapas, fue el sistema de partidos, por ausencia de partidos eficaces en el gobierno y en la oposición. A ello hay que agregar la declinación de los otros poderes: el Poder Legislativo no funcionó como control político, ni el Poder Judicial funcionó plenamente como control jurisdiccional. Como si todo ello fuera poco, ha brillado por su ausencia el “sentimiento” y el ideal constitucional que sólo puede aportarlo una vigorosa conciencia ciudadana.<sup>163</sup>

Entonces, encontramos que los partidos políticos se distinguen como un elemento que genera consecuencias negativas en el desenvolvimiento del presidencialismo. Igualmente, los poderes legislativo y judicial no se consolidan como instrumentos efectivos de contrapeso que estabilicen al sistema en momentos críticos, sino que agravan las propias crisis.

Dicho lo anterior, cabe cuestionarse acerca de la posibilidad de un posible quiebre o ruptura del orden constitucional, sobre lo que Leonardi (1992) menciona que:

---

<sup>162</sup> Ídem.

<sup>163</sup> Ibidem, pp. 2-3.

En Argentina, la insatisfacción por ineficiencia de las políticas del Poder Ejecutivo por bloqueo del Congreso, caso del gobierno del doctor Illia, o de avasallamiento de la oposición por partidos dominantes en el Congreso sujetos a la voluntad presidencial –ejemplo: primero y segundo gobiernos del general Perón– estimamos fueron factores que coadyuvaron a la ruptura del orden constitucional.<sup>164</sup>

En los momentos en que resurgieron las dictaduras en el siglo XX, es indudable que existió una ruptura del orden constitucional con respecto a las circunstancias presentes. Entonces, podemos considerar que el orden constitucional y el presidencialismo son mutuamente dependientes y que pueden potenciarse o disminuirse. En consecuencia, las facultades propias del presidente se ven también potenciadas o disminuidas.

De acuerdo con Amaya (2023), las facultades inherentes al presidente se condensan de la siguiente manera:

A diferencia del equilibrado presidencialismo norteamericano, el modelo argentino de 1853 estableció la figura de una presidencia muy fuerte con amplias prerrogativas formales, que la reforma constitucional de 1994 consolidó e incrementó según nuestro punto de vista, contrariamente a los deseos de los Convencionales reformadores. Las facultades propias del Ejecutivo en nuestro sistema constitucional son las siguientes: a) Jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración (artículo 99 inciso 1°) (no existe norma equivalente en la Constitución de los Estados Unidos); b) facultades co-legislativas de iniciativa parlamentaria (artículo 77) (facultad de que carece el Presidente de los Estados Unidos); c) participación en la formación de las leyes promulgándolas y haciéndolas publicar (artículo 99 inciso 3°, primer párrafo); d) veto total o parcial (artículo 83) (en el modelo norteamericano el Presidente carece del poder de veto parcial); e) promulgación parcial de leyes (facultad con rango constitucional a partir de la reforma de 1994)(artículo 80); f) dictado de decretos legislativos (de necesidad y urgencia (facultad con rango constitucional a partir de la reforma de 1994)( artículo 99 inciso 3°, segundo, tercer y cuarto párrafo) y

---

<sup>164</sup> Leonardi, H. “El sistema presidencial argentino” en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. (1992) Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. p. 398.

delegados (facultad con rango constitucional a partir de la reforma de 1994)( artículo 76)); g) dictado de decretos de reglamentación de las leyes (artículo 99 inciso 2°) (el Ejecutivo norteamericano no tiene esta facultad)(esta facultad le ha permitido a nuestro Presidente no solo hacer uso abusivo de esta competencia, sino omitir reglamentar las leyes que él debe ejecutar de modo tal que ha funcionado como un veto por omisión); h) Dictado de decretos autónomos (artículo 99 inciso 1°) i) Facultad de indulto y conmutación de penas (artículo 99 inciso 5°; j) Nombra y remueve por sí solo al jefe de Gabinete de Ministros y a los demás ministros del despacho; los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no esté reglado por la Constitución (artículo 99 inciso 7°) (el Presidente norteamericano requiere del acuerdo del Senado para la generalidad de las designaciones del ejecutivo); k) Realiza la apertura de las sesiones del Congreso, dando el mensaje inicial (artículo 99 inciso 8°) (la Constitución norteamericana no prevé un informe anual sino periódicos); l) Convocatoria de las sesiones extraordinarias o prórroga de las ordinarias del Congreso (artículo 99 inciso 9°) (en el sistema americano el Presidente solo convoca a extraordinarias); m) Tiene el manejo de las relaciones internacionales, concluyendo y firmando tratados, concordatos y otras negociaciones con países extranjeros (artículo 99 inciso 11°) (en los estados Unidos se requiere el acuerdo de las dos terceras partes del Senado para considerar aprobado un tratado); n) Es comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación (artículo 99 inciso 12°); o) Declara el estado de sitio en caso de receso del Congreso (artículo 99 inciso 16°) (la Constitución norteamericana no registra esta facultad); p) Decreta la intervención federal en caso de receso del Congreso (artículo 99 inciso 20°); q) y la posibilidad de reelección indefinida con la limitación del intervalo de un periodo (artículo 90) (en los estados Unidos la posibilidad de reelección del Presidente se limita solo a dos periodos consecutivos (enmienda XXII de 1947)).<sup>165</sup>

Con esta perspectiva y recorrido histórico de la variación de las facultades propias del presidente, podemos encontrar las bases para el análisis propio de la reforma de 1994 que realizaremos en el siguiente subapartado. Igualmente, hemos establecido las bases que nos permiten comprender el presidencialismo y el constitucionalismo argentino.

---

<sup>165</sup> Ibidem, pp. 817-818.

Si bien el tema central del subapartado es el presidencialismo, como se mencionó al inicio, el constitucionalismo va ligado y no debe dejarse de lado al analizar las características propias del sistema presidencial. En consecuencia, se presentan las diversas formas y mutaciones que el sistema presidencial ha presentado desde 1853.

### **3.2 Las renuncias de Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y la salida anticipada de Eduardo Duhalde (2003)**

En lo que refiere a este subapartado, habremos de observar la secuencia de los hechos institucionales que dieron origen a la separación del cargo de los presidentes Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y Eduardo Duhalde (2003).

Ante la renuncia del entonces vicepresidente Carlos Álvarez el 6 de octubre del 2000 – debido a su inconformidad con una serie de cambios en el gabinete y el escándalo de corrupción que involucraba a miembros del senado y del propio gabinete de De la Rúa – el puesto quedó vacante ante la negativa de Fernando De la Rúa para designar a un vicepresidente interino o suplente. Igualmente, es necesario mencionar que en la Constitución argentina no se prevé la necesidad de que el puesto de vicepresidente no quede vacante, ya que el origen del propio vicepresidente se da por medio de elección directa de la fórmula presidente/vicepresidente.

En medio del clima de ingobernabilidad, el 20 de diciembre de 2001 renuncia Fernando De la Rúa a la presidencia de la nación. Ante la Acefalia presente como efecto de la ausencia de presidente y vicepresidente el entonces presidente provisorio del senado, Ramón Puerta, asume la presidencia el 21 de

diciembre de 2001. Sin embargo, cabe mencionar que el título oficial, bajo el que Puerta fue designado presidente, fue el de presidente provisional del senado en ejercicio del poder ejecutivo.

En este sentido, se estipula claramente que el ejercicio del poder ejecutivo – tanto en el caso del presidente provisorio del Senado como del presidente de la cámara de Diputados – es de carácter transitorio y bajo el título mencionado.

La Asamblea Legislativa, cumpliendo lo estipulado en el Artículo 88 de la Constitución, designa a Adolfo Rodríguez Saá como presidente interino el 23 de diciembre de 2001, con el objetivo de continuar el mandato hasta la celebración de elecciones anticipadas el 3 de marzo de 2002.

Sobre el acuerdo bajo el que Rodríguez Saá fue designado presidente interino, Francisco Llorens apunta lo siguiente:

"La Asamblea Legislativa dejó puntos grises sobre las elecciones. El peronismo cerró la discusión del fin de semana sobre el futuro político con un acuerdo precario y le dio una forma jurídica débil. Podría dar marcha atrás con los comicios", explicaba El Cronista el lunes 24 de diciembre de 2001. Se agregaba que la decisión se había tomado no por ley, sino mediante "la figura sin antecedentes de ´ iniciativa parlamentaria ´".<sup>166</sup>

El 29 de diciembre de 2001 Rodríguez Saá presenta su renuncia al cargo de presidente de la nación. En este marco, y ante la renuncia de Puerta a la presidencia provisoria del senado, el presidente de la cámara de Diputados,

---

<sup>166</sup> Francisco Llorens, "Crisis de 2001 y el fin de un mito: no fueron cinco presidentes ni fue una semana", en El Cronista, 21 de diciembre de 2001.

Eduardo Camaño, asumió la presidencia – el 30 de diciembre por abandono – y el 31 de diciembre manera formal ante la asamblea legislativa. El título oficial bajo el que Camaño desempeñó la presidencia durante tres días fue el de presidente de la Cámara de Diputados en ejercicio del poder ejecutivo.

Prosiguiendo con lo estipulado en la Ley de Acefalia, el 1 de enero de 2002 es convocada de nueva cuenta la asamblea legislativa para la designación de un nuevo presidente interino. En la misma fecha, Eduardo Duhalde es electo presidente del país para concluir el periodo iniciado. Sin embargo, ante la continuidad de la crisis, adelanta la entrega del mando a Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003.

Prosiguiendo con los efectos prolongados de la crisis política e institucional, la entrega adelantada del mando obedece a la necesidad de brindar un alto grado de legitimidad a la figura presidencial. A pesar de que en la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003 la fórmula Menem/Romero obtuvo 24.45% de los votos y la fórmula Kirchner/Scioli 22.25%<sup>167</sup>, Menem decide renunciar a su participación en el ballottage, dejando a Kirchner como el ganador de las elecciones.

¿Cuáles fueron las motivaciones para la renuncia de Menem? De acuerdo con el portal Infobae, las razones se condensan de la siguiente manera:

La causa principal de su dimisión radicaba en el desprestigio que llevaba a cuestas. Junto a Fernando de la Rúa, el ex presidente era considerado por

---

<sup>167</sup> Dirección Nacional Electoral, Recorriendo las elecciones de 1983 a 2003. Obtenido desde <https://web.archive.org/web/20220618185619/https://recorriendo.elecciones.gob.ar/presidente2003.html#/3/1> [Consultado el 18 de junio de 2024].

sectores mayoritarios de la población como uno de los máximos responsables de la debacle económica y social que tuvo su punto cúlmine en las protestas del 2001. Los cacerolazos, saqueos, piquetes, asambleas vecinales, y tomas de fábrica reflejaron en las calles la crisis de representación política que se sintetizó en la proclama "Que se vayan todos". Por el 2003, las encuestadoras daban un triunfo abrumador del candidato patagónico en una eventual segunda vuelta contra Menem. De once consultoras sondeadas, "nueve sostienen que Kirchner se impone en el ballottage con bastante holgura y los otros dos también tienen el mismo diagnóstico, aunque evalúan que si Menem llegara a ganar por una diferencia de seis o siete puntos el 27 de abril –algo que no registran hasta ahora– podría ganar también en el ballottage", reza una nota del diario Página 12 con fecha del 6 de abril de 2003. La diferencia entre los adversarios para un futuro desempate se proyectaba en torno a los 30 puntos. Artemio López, de la consultora Equis, sostenía que el rechazo al riojano trepaba al "55 por ciento de los votantes", que aseguraba que "no lo votaría nunca". Un diagnóstico similar lo estimaba la encuestadora Graciela Romer y Asociados, que aseveraba una derrota en el ballottage al dos veces presidente, según indica La Nación del 27 de marzo de ese año. En este contexto de quiebre y de no retorno político, Menem evaluó sus escasas posibilidades para vencer al santacruceño. "La existencia de una campaña sistemática de difamación y calumnias contra mi persona orquestadas desde el comienzo del gobierno de la alianza y continuada durante el actual gobierno (duhaldista) de transición ha generado las condiciones para que una importante franja de la opinión pública se pueda ver virtualmente sometida esta vez al acto de violencia moral de tener que

escoger un candidato presidencial al que apenas conocen y en el que no confían", argumentaba en el mensaje televisivo.<sup>168</sup>

Entonces, observamos que las razones para la renuncia de Menem a la contienda pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1) Desprestigio o mala imagen ante la opinión pública tras los saldos de sus mandatos entre 1989 y 1999, los escándalos de corrupción, falta de representación política e incluso las investigaciones por tráfico de armas en el marco de las guerras yugoslavas tras las explosiones de una fábrica militar en 1995.
- 2) Quiebre del peronismo en torno a dos figuras: por un lado, Menem que representaba el fracaso de los modelos económicos y el estallido social, por el otro, Kirchner que era más cercano al movimiento montonero y el ala revolucionaria del peronismo. En el marco de la virtual segunda vuelta de las elecciones, Kirchner concentraría el 22% obtenido en la primera vuelta, además de gran parte del voto dividido proveniente de quienes votaron por otras fórmulas que quedarían fuera del ballotage.
- 3) El hartazgo social ante la falta de representación política.

En consecuencia – y ante la decisión conjunta de Duhalde y el legislativo de adelantar la entrega del mando para el 25 de mayo en lugar del 10 de diciembre – el mandato de Kirchner duraría exactamente cuatro años, seis meses y quince días ya que, de acuerdo con Hirschmann:

---

<sup>168</sup> Infobae. "Se cumplen 10 años de la renuncia de Menem al ballotage con Kirchner", en Infobae, 17 de noviembre de 2017.

El 8 de enero de 2003 fue publicada la ley 25.716, modificatoria de la ley 20.972 de acefalía, cuyo artículo 4° permitiría a quienes fuesen elegidos: a) Completar el mandato cuya vacancia se había producido por la renuncia de Fernando de la Rúa y que concluía el 10 de diciembre de 2003. b) Cumplir el mandato presidencial para el cual fueron elegidos y que concluía el 10 de diciembre de 2007. c) No computar el primer tramo a los efectos de una eventual postulación para la reelección en 2007. Por vía de un decreto se desoía lo dispuesto por la Asamblea Legislativa de enero de 2002. Por medio de una ley se desoía lo dispuesto por los artículos 90 y 91 de la Constitución Nacional. Como consecuencia de ello y en lugar de los cuatro años que fija la Constitución para la duración del mandato presidencial, el período del presidente que asumiera el 25 de mayo de 2003 duraría cuatro años, seis meses y quince días.<sup>169</sup>

Observamos que la Ley de Acefalia – a partir de la modificación de 2003 – ya contemplaba la posibilidad de que, en caso de existir un presidente electo, la línea de sucesión observada previamente se modificaría y quien se encuentre como ganador de las elecciones realizadas asumiría el cargo de manera anticipada, sin que este periodo adicional interfiera con el mandato de 4 años para el que fue elegido en primer lugar.

De este modo, la salida anticipada de Eduardo Duhalde no es concebible como renuncia a la presidencia – como sí lo fueron los casos de De la Rúa y Rodríguez Saá – sino que se debe comprender como una salida anticipada o entrega anticipada del mandato presidencial, aunque dicha situación igualmente

---

<sup>169</sup> Hirschmann, P. (2014). El peronismo, las elecciones y la duración de los mandatos presidenciales: una cronología crítica. Sesión privada del Instituto de Política Constitucional, el 16 de abril de 2014. pp. 33-34.

es contemplada en la Ley de Acefalia con el objetivo de prevenir cierta desestabilización del sistema político y, particularmente, del gobierno y las instituciones políticas.

### **3.3 Diseño institucional a partir de la Reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994**

Para comenzar este subapartado, resulta conveniente considerar que se tomaran como base tres documentos:

- 1) Constitución nacional Ley N°24.309 Declaración de la necesidad de su reforma (sancionada por la cámara de diputados el 22 de diciembre y por el senado el 29 de diciembre de 1993)
- 2) Proyecto de Ley por el que se establece la Declaración de la Necesidad de la Reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853, con las Reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957.
- 3) Constitución de la Nación Argentina

El primero refiere a la declaración y solicitud formal de reforma del texto vigente hasta 1994 tras la realización del pacto de Olivos, en el que las fuerzas Justicialistas y Radicales acordaron la realización de modificaciones a la carta magna; mientras que en el texto constitucional observaremos la conformación de la carta tras la serie de modificaciones realizadas en el Congreso constituyente de Santa Fe; con respecto al tercer documento, conviene analizarlo para observar cómo quedó conformada la constitución de manera definitiva tras el proceso de reforma. De manera general, las modificaciones referentes a la atenuación del hiperpresidencialismo consistieron en la

incorporación un gabinete de ministros y de una jefatura de este, así como la disminución de la duración del mandato presidencial.

De forma general, en el desarrollo de este subapartado buscaremos identificar el elemento inherente al Artículo 88 constitucional – el cuál refiere a las atribuciones y características del poder ejecutivo – que potenció el tránsito de cinco presidentes en un periodo de 11 días.

Sobre el origen de la reforma constitucional de 1994, Chicata realiza la siguiente consideración:

La Ley 24.309, denominada “de Necesidad de la Reforma Constitucional”, fue sancionada por el Congreso de la Nación hacia finales de 1993 y, entre otras disposiciones, habilitó a la formación de una Convención Constituyente para modificar determinados artículos contenidos en la Carta Magna. El llamado “Pacto de Olivos”, acuerdo netamente político celebrado entre el entonces presidente de la República y principal referente del justicialismo, Carlos Saúl Menem, y el presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, Raúl Ricardo Alfonsín, sirvió como antecedente necesario a la reforma atento a las exigencias de los partidos más importantes de la época. Estableció, a la vez, un “núcleo de coincidencias básicas”, cláusula cerrojo, es decir, una serie de puntos específicos consensuados a actualizar por la Asamblea, compuesta por 305 constituyentes, durante las sesiones de debate llevadas a cabo en las ciudades de Santa Fe y Paraná.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Chicata, I. (2019) La ley 24.309 de necesidad de reforma constitucional. Análisis a la luz de los fallos “Fayt” y “Schiffirin” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Lecciones y Ensayos, No. 103. P. 128.

Observamos entonces que el origen de la reforma se da en un primer momento en el campo de la política, es decir, de las negociaciones y consensos que se realizan por fuera de las vías institucionales creadas para permitir el diálogo de los distintos actores involucrados. Sin embargo, estos canales informales suelen ser las principales vías para la conformación de acuerdos y pactos que, posteriormente, serán plasmados en leyes.

El pacto de olivos fue el antecedente directo de la legislación de la reforma entre las principales fuerzas políticas de la época: justicialistas y radicales. El justicialismo, liderado por el entonces presidente Carlos Menem, se presentaba como la fuerza política dominante tanto en la cámara de diputados como en la de senadores.

Por otra parte, el radicalismo se presentaba como la oposición y era liderada por el expresidente Raúl Alfonsín. En este sentido, los líderes de ambas fuerzas se reunieron y dieron pie al núcleo de coincidencias básicas de la reforma, las cuales se identifican como los principales puntos de encuentro de los intereses de ambas fuerzas. Sin embargo, posterior al Pacto de Olivos, se realizó en llamado Pacto de la Rosada en el que se plasmó de forma definitiva aquello que sería materia en la reforma política. Sobre esto, Montbrun *et al.* apuntan lo siguiente:

Para alcanzar coincidencias básicas respecto a la reforma constitucional, se reúnen los presidentes de los partidos mayoritarios en el país, por el justicialismo estuvo el presidente de la Nación, el Dr. Carlos Menem y por el radicalismo el ex presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, y firman, en noviembre de 1993, lo que se denominó “Pacto de Olivos” y un mes más tarde el “Pacto de la Rosada”. El primero de ellos, es un pacto político programático

que explica el porqué y para qué de la reforma; se coincide en impulsar un proyecto de reforma constitucional sin introducir modificación alguna a las declaraciones, derechos y garantías de la primera parte de la constitución, la atenuación del poder del presidente mediante instituciones que lo limitaran y la modernización de ciertos contenidos que la hicieran más funcional, también mediante este acuerdo Menem obtiene luz verde para reformar el artículo que le permitiría acceder a otro mandato presidencial. Mientras que el “Pacto de la Rosada” detalla las materias a reformar y los procedimientos a seguir formando un núcleo de coincidencias básicas y mecanismos jurídico-político para garantizar la concreción de los acuerdos.<sup>171</sup>

Observamos la clara diferenciación entre el carácter de ambos pactos. Mientras el Pacto de Olivos se caracteriza por ser el primer acercamiento al diálogo meta institucional entre justicialistas y radicales, el Pacto de la Rosada es identificable como el preámbulo a la institucionalización de la necesidad de reforma en tanto se iniciaba el proceso legislativo para concretarla.

Con respecto al contenido de la reforma, Montbrun *et al.* realizan la siguiente descripción de las tres principales esferas de la misma:

Estos pactos tomaron forma de ley declarativa de la necesidad de reforma y habilitaron para la convención constituyente de 1994 mediante la ley sancionada y promulgada bajo el N° 24.309. Esta ley contiene tres partes fundamentales: a. Cláusulas pétreas, es decir la parte de la Constitución que no puede ser modificada por la Convención, constituida por la parte dogmática de la constitución que comprende los artículos 1 al 35. b. Núcleo de Coincidencias

---

<sup>171</sup> Montbrun, A. Valenzuela, E. Porras, L. Apuntes sobre la Reforma Constitucional de 1994. pp 3-4.

Básicas, que contiene los acuerdos alcanzados entre Menem y Alfonsín. Entre los temas incorporados están: la reelección inmediata del presidente por un período, en forma directa pero con doble vuelta; la creación de la figura del jefe de gabinete; la incorporación del tercer senador por la minoría con elección directa por provincia; la creación del Consejo de la Magistratura y un nuevo procedimiento de remoción de magistrados; la regulación de los decretos de necesidad y urgencia y el ministerio público, entre otros. El Núcleo de Coincidencias Básicas tiene la particular característica de que debe votarse en conjunto y sin modificaciones por los convencionales constituyentes, por lo que se lo llamó “cláusula cerrojo” o “paquete”. c. Por último están los temas habilitados o autorizados para el libre debate por la convención constituyente, es decir, temas sobre los cuales los constituyentes podían expresarse con libertad y formular propuestas de reforma. Entre ellos se encuentra la posibilidad de incorporar nuevos derechos y garantías, el fortalecimiento del federalismo y otros.<sup>172</sup>

Para el análisis pertinente a esta investigación conviene enfocarse en lo referente al núcleo de coincidencias básicas. Sobre esto, podemos observar que destacan la reelección por un periodo más cuando concluya el primer mandato por el que el presidente haya sido elegido, el establecimiento del carácter directo de la elección del presidente y la inclusión de la figura del jefe de gabinete. Sin embargo llama la atención que, dado el carácter de atenuación del presidencialismo que contuvo esta reforma, no se haya contemplado la posibilidad de incluir la necesidad de que, en caso de renuncia, muerte o ausencia definitiva del vicepresidente se designe a uno nuevo.

---

<sup>172</sup> Ibidem. p. 4.

Si bien el origen del vicepresidente va de la mano con el del presidente al ser elegidos por medio del voto directo, como se observa en la tabla “Mecanismos de sustitución presidencial en Argentina”, hemos identificado que en repetidas ocasiones la vacancia en la vicepresidencia es un factor que potencia el surgimiento de crisis política e institucional ante la ausencia del presidente.

¿Cuál es el principal impedimento para el nombramiento de un vicepresidente sustituto? Ya que el cargo es elegido por medio del voto directo, un primer instinto nos indicaría que se tendría que convocar a nuevas elecciones para elegir un nuevo vicepresidente. Sin embargo, esto se presenta como un impedimento, ya que se tendría que poner en marcha toda la maquinaria electoral para comenzar un nuevo proceso para elegir a un funcionario que, como se analizará más adelante, no posee facultades suficientes que sean recíprocas con la relevancia del cargo.

Entonces, una vez identificado el principal impedimento para la designación de un vicepresidente sustituto, podremos realizar en las conclusiones una suerte de recomendación sobre lo que hubiese resultado idóneo a incluir en la reforma política de 1994 – sancionada el 22 de agosto de 1994 –.

Por otra parte, sobre la Convención Constituyente – elemento primordial en la construcción y diseño de toda carta magna – Montbrun *et al.* señalan lo siguiente:

La Convención Constituyente de 1994 sesiona de mayo a agosto de ese año en las ciudades de Paraná y Santa Fé. La Convención está integrada por 305

miembros (un número igual al de los miembros de ambas Cámaras del Congreso Nacional) correspondiendo 136 al Partido Justicialista; 76 a la Unión Cívica Radical; 29 al Frente Grande; 18 al MODIN y el resto a más de quince agrupaciones provinciales, entre ellos, 4 convencionales del Partido Demócrata de Mendoza. Más allá de disidencias puntuales, la composición plural de la Convención da a la reforma de 1994 un alto nivel de legitimidad política.<sup>173</sup>

Observamos el alto grado de inclusión y, en consecuencia, legitimidad que la asamblea constituyente brindó al propio proceso del diseño institucional de la nueva constitución. Ante el escenario de pluralidad que la asamblea constituyente presenta, la Constitución tendría plasmados los acuerdos a los que las principales fuerzas políticas llegaron en concordancia con las fuerzas políticas menores – generalmente partidos provinciales – también representadas.

Por otra parte, conviene especificar la división de la Constitución en tanto el carácter dogmático y orgánico que define su naturaleza. Sobre organización del texto constitucional Montbrun *et al.* indican lo siguiente:

Nuestra Constitución Nacional se encuentra dividida en dos partes, una primera parte denominada dogmática y la segunda orgánica. La parte dogmática, que es la que analizamos en este apartado, comprende la primera parte de la Constitución Nacional. Esta parte se divide en dos capítulos: Declaraciones, derechos y garantías, el primero y Nuevos derecho y garantías, el segundo; este último fue agregado por la reforma de 1994. La segunda parte, la orgánica se refiere a la organización de los poderes del estado y comprende la segunda

---

<sup>173</sup> Ídem.

parte de la Constitución, referida a las Autoridades de la Nación. A su vez ésta se divide en dos títulos: el primero referido al Gobierno Federal y el segundo a los Gobiernos de provincia. Nos remitimos a su análisis posterior.<sup>174</sup>

Es decir, el segmento que refiere a las atribuciones, facultades y características del poder ejecutivo se encuentra en la parte orgánica. Este segmento identifica y define cada una de las potestades que son atribuidas a los tres poderes. Principalmente, los que resultan de nuestro interés son aquellos propios del poder ejecutivo – revisadas en apartados anteriores – y que dan orden y lógica a lo establecido en la Constitución tras la reforma de 1994.

Como se ha mencionado, una de las principales tesis sobre la reforma de 1994 es la que indica la supuesta atenuación del presidencialismo. Sobre esto, Montbrun *et al.* consideran que:

La reforma constitucional de 1994 pretende haber atenuado el cesarismo de nuestro Poder Ejecutivo, llevándolo hacia un semi - presidencialismo a través de la creación del cargo de jefe de gabinete, lo cual es falso pues el jefe de gabinete debe sujetarse en todo a las instrucciones del presidente no teniendo la menor autonomía funcional. Es decir que nuestro sistema político sigue siendo marcadamente presidencialista.<sup>175</sup>

Es decir, la tesis de la atenuación no se sostiene debido a las modificaciones realizadas en la reforma y los hechos. Sobre la inclusión de la figura del jefe de gabinete podemos pensar en un primer momento que obedece

---

<sup>174</sup> Ibidem. p. 5.

<sup>175</sup> Ibidem. p. 18.

a la necesidad de generar nuevos canales de interrelación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, su labor obedece plenamente a los designios del titular del poder ejecutivo. Incluso, quien ostenta el cargo de jefe de gabinete se convierte en un emisario del presidente. Asimismo, aunque la temporalidad del mandato fue reducida, se complementa añadiendo un segundo mandato inmediato a través de la elección directa.

Con respecto a esto, Montbrun *et al.* señalan que:

La Convención de 1994 reduce el plazo del mandato presidencial de seis a cuatro años, pero se introduce la posibilidad de reelección inmediata por un período más. Además el nuevo texto acepta que quien haya sido vicepresidente por un período de cuatro años pueda ser elegido presidente en el siguiente período sin solución de continuidad y viceversa. Hasta la reforma constitucional de 1994 se mantenía el régimen de elección indirecta de presidente y vicepresidente, mediante Juntas o Colegio Electoral. El nuevo artículo 94 modifica el procedimiento por el régimen de elección directa por el cuerpo electoral, con doble vuelta electoral. En la elección directa los ciudadanos votan en un solo distrito electoral por el candidato de su preferencia al cargo de presidente sin intermediarios. Es decir, se vota directamente una boleta con la fórmula. Respecto al sistema de doble vuelta electoral, en los Artículo 97 y 98 se establecen dos excepciones a la doble vuelta: si la fórmula más votada lograra obtener más del 45% de los votos afirmativos validamente emitidos o bien, obtener el 40% de los votos afirmativos (no incluyen votos en

blanco) y además una diferencia con la formula que le sigue en número de votos superior al 10%.<sup>176</sup>

Observamos que a través de la modificación de la forma de elección – pasando de un colegio electoral a un modelo directo – y la formulación del país en torno a un solo distrito electoral, las elecciones podrían inclinarse claramente a la tendencia presente en los sectores más densamente poblados. Esto será observado con claridad en el desarrollo del siguiente apartado.

Volviendo a las atribuciones inherentes al poder ejecutivo, Montbrun *et al.* consideran que:

El artículo 99 de la constitución nacional establece las atribuciones del Poder Ejecutivo nacional. Se puede afirmar que el presidente ejerce tres jefaturas a saber: jefatura de Estado; la jefatura de la administración y la comandancia de las fuerzas armadas. El Poder Ejecutivo tiene facultades de colegislación que les fueron robustecida a partir de la reforma de 1994 al permitirle legislar mediante tres vías: • Dictar decretos leyes, conocidos como decretos de necesidad y urgencia, aunque con ciertas limitaciones en cuanto a la materia; • Decretos delegados por emergencia pública; • Veto y promulgación parcial de leyes. De todos estos medios con que cuenta el Ejecutivo para ejercer facultades legislativas el más usado en nuestro tiempo han sido los decretos de necesidad y urgencia. El uso indiscriminado de este instituto en los últimos años, hizo pensar a muchos que su regulación dentro del ordenamiento jurídico comportaría una solución a una práctica usual. El nuevo artículo 99 inciso 3 le concede al Ejecutivo la facultad de dictar leyes en forma directa los cuales

---

<sup>176</sup> Ídem.

tendrán la naturaleza de decretos por razones de necesidad y urgencia cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta constitución para la sanción de las leyes”.<sup>177</sup>

Observamos que la facultad cuasi legislativa otorgada al presidente fortalece y nos permite identificarle como otro factor que indica la falsedad de la atenuación del presidencialismo. El hecho de otorgar facultades legislativas – en torno a la figura de Decreto de Necesidad y Urgencia – en coyunturas críticas permitiría cierta estabilización del sistema político. Sin embargo, como se observó durante el periodo analizado, estas posibilidades suelen ser distantes de lo que observamos en los hechos.

Retornando a la inclusión de la jefatura de gabinete, Montbrun *et al.* observan que:

Este funcionario es nombrado y removido por el Poder Ejecutivo con lo cual su dependencia real es del presidente. No obstante, también puede ser removido por una moción de censura del Congreso. Esta (la moción de censura) es una típica atribución del sistema parlamentario de gobierno. Consiste en la facultad que tiene el Parlamento en destituir al Jefe de Gabinete o Primer ministro, algún ministro o incluso a todo el gabinete cuando han perdido la confianza de los legisladores. Para que esto ocurra el texto del Artículo 101 exige el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras. El nuevo artículo 100 regula las funciones del Jefe de Gabinete: • Ejerce la administración general del país • Expide actos y reglamentos relativos a su área y aquella que le delegue el presidente • Nombra los empleados del

---

<sup>177</sup> Ibidem. pp. 18-19.

Poder Ejecutivo, facultad que también tiene el presidente; • Bajo la supervisión y contralor del presidente hace recaudar las rentas y ejecuta el presupuesto. El organismo que recauda los impuestos aun está en el área del ministerio de Economía. • Refrenda los decretos delegados, reglamentarios y conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia como también los decretos que promulgan parcialmente leyes. Esta función se superpone al menos parcialmente con la atribuciones del presidente del inciso 2 Artículo 99 • Coordina, prepara y convoca las reuniones de gabinete de ministros, • Envía al Congreso los proyectos de ley de Ministerio y de Presupuesto, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Presidente, es tarea de un simple mensajero. • El Artículo 101 lo obliga a concurrir a las sesiones del Congreso, si bien esta es una tarea de unificar la actividad política del Poder Ejecutivo con el poder legislativo que le encomienda la constitución, en ésta no se establece ningún tipo de pena para el caso que el jefe de gabinete no cumpla.<sup>178</sup>

En el caso argentino, en la coyuntura observada podemos considerar que la figura del jefe de gabinete se encuentra de cierta forma restringida, ya que las atribuciones son limitadas y el grado de autonomía es reducido. De igual manera, el jefe de gabinete no se encuentra en posibilidad de oponerse al presidente, quedando supeditado al presidente y siendo arrastrado al escenario crítico observado.

---

<sup>178</sup> Ibidem. pp. 19-20.

Ahora, observando algunas consideraciones sobre la tesis de la atenuación del presidencialismo, la Ley N°24.309 que estipula la declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional establece lo siguiente:

A.-ATENUACION DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA. Se promueve la creación de un jefe de Gabinete de Ministros, nombrado y removido por el Presidente de la Nación, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, que podrá también removerlo mediante un voto de censura. a) Sus atribuciones serán: 1. Tener a su cargo la administración general del país. 2. Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al Presidente. 3. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente de la Nación, resolviendo en acuerdo de gabinete ciertas materias si así lo indicara el Poder Ejecutivo o por su propia decisión cuando, por su importancia, lo estime necesario. 4. Coordinar, preparar y convocar las reuniones del gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente. 5. En acuerdo de gabinete de ministros, decidir el envío al Congreso Nacional del proyecto de ley de ministerios y del presupuesto nacional, previa aprobación del Poder Ejecutivo. 6. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional. 7. Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el Presidente de la Nación. 8. Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria a sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa. 9. Concurrir en forma mensual al Congreso Nacional, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 63. 10. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar. 11. Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto con los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos. 12. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo. 13. Cumplir las obligaciones que le impone la disposición relativa a los decretos de necesidad y urgencia.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Constitución nacional Ley N°24.309 Declaración de la necesidad de su reforma (1993). Obtenido desde <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/693/norma.htm>

Por otra parte, en el Proyecto de Ley por el que se establece la Declaración de la Necesidad de la Reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853, con las Reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957, se estipula que:

La finalidad, el sentido y el alcance de la reforma que se habilita para estos temas se expresa en el contenido del "nucleo de coincidencias basicas" que se detalla: a) atenuacion del sistema presidencialista (creacion de un jefe de gabinete de ministros), b) reduccion del mandato de presidente y vicepresidente de la nacion a cuatro años con reeleccion inmediata por un solo periodo, c) eliminacion del requisito confesional para ser presidente, d) eleccion directa de senadores, mandato de cuatro años, e) eleccion directa por doble vuelta del presidente y vicepresidente de la nacion, f) eleccion directa del intendente y reforma de la ciudad de buenos aires, g) regulacion de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia, y procedimientos para agilizacion del tramite de discusion y sancion de las leyes, h) consejo de la magistratura, i) designacion de los magistrados federales, j) remocion de magistrados federales, k) control de la administracion publica, l) establecimiento de mayorias especiales para la sancion de leyes que modifiquen el regimen electoral y de partidos politicos [...].<sup>180</sup>

Observamos que en la tendencia reformista de los años 90 imperó la atenuación de los males observados del hiperpresidencialismo. De manera general encontramos que la reforma, en la dimensión referente al presidencialismo, implicó la incorporación de un gabinete de ministros y una jefatura del mismo. La jefatura del gabinete de ministros tendría como objetivo principal formar un nuevo canal de interlocución directa y de rendición de cuentas entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, la incorporación de la jefatura de gabinete de ministros no fue el único mecanismo de atenuación.

---

<sup>180</sup> Proyecto de Ley por el que se establece la Declaración de la Necesidad de la Reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853, con las Reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957.

Con respecto a la herramienta parlamentaria de censura, el texto contempla lo siguiente “b) El jefe de gabinete puede ser interpelado, a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras”.<sup>181</sup>

Es decir, ante la incapacidad o indisposición del jefe de gabinete y los efectos que esto tendría en las relaciones con el legislativo, se propone su remoción por parte del poder legislativo. En 2000, el entonces vicepresidente Carlos Álvarez renunció, dejando vacante el puesto y generando, tras la renuncia de Fernando de la Rúa en 2001, el fenómeno de acefalia.

Por otra parte, sobre la incorporación del gabinete de ministros, contempla lo siguiente:

c) La ley fijará el número y la competencia de los ministros [...] Inciso 1: Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno, y responsable político de la administración general del país. Inciso 10: ... por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete y a los demás ministros del despacho ... (el resto del inciso sin modificaciones). Inciso 13: Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales. Inciso 20: Puede pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos son obligados a darlos.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Constitución nacional Ley Nº24.309 Declaración de la necesidad de su reforma (1993).

<sup>182</sup> Constitución nacional Ley Nº24.309 Declaración de la necesidad de su reforma (1993).

Se observa que estas incorporaciones tuvieron como objetivo la disminución de las facultades metaconstitucionales del presidente y así generar rendición de cuentas eficiente ante los demás poderes y la propia ciudadanía.

Igualmente, contempla la reducción de la duración del mandato. Sobre esto considera que “B.- Reducción del mandato de Presidente y Vicepresidente de la Nación a cuatro años con reelección inmediata por un solo periodo, considerando el actual mandato presidencial como un primer periodo”<sup>183</sup>. Observamos que la reducción de mandato se considera como un mecanismo de atenuación del hiperpresidencialismo, esto resulta comprensible en un país aquejado por constantes golpes de estado y el surgimiento de dictaduras de orden militar hasta pocas décadas antes.

Resulta pertinente plantear el contexto de la creación de la reforma a partir de la siguiente pregunta: ¿Qué antecedentes constitucionales destacan en el pasado inmediato del constitucionalismo argentino de la segunda mitad del siglo XX? De acuerdo con Badeni (2014):

Dejando al margen la reforma de 1972 por su manifiesta constitucionalidad, a pesar de haber sido avalada por algunos dirigentes políticos que, en 1994, se esmeraron por incorporar el actual art. 36 de la Ley Fundamental, lo cierto es que a partir del año 1957 permanentemente se expresaron voces propiciando la reforma de la Constitución Nacional. En ciertos casos, respondiendo a transitorias pasiones políticas y, en otros, a concepciones ideológicas transpersonalistas totalmente extrañas a la doctrina humanista o personalista que nutre a la Constitución vigente. El proceso propiciando la reforma constitucional, adquirió carácter oficial cuando el Presidente Raúl Alfonsín

---

<sup>183</sup> Constitución nacional Ley Nº24.309 Declaración de la necesidad de su reforma (1993).

decidió crear el Consejo para la Consolidación de la Democracia, mediante el decreto No.2.446 del 24 de diciembre de 1985.<sup>184</sup>

Observamos que, a partir de la reforma de 1972, se observan los antecedentes directos más fuertes de la reforma de 1994. Sin embargo, el decreto No. 2.446 de 1985 se presenta como el documento oficial inmediato anterior al de 1994; sin embargo, el de 1985 tardó casi nueve años en consolidarse como reforma gracias al pacto de olivos en 1993. El pacto de Olivos fue un pacto político entre el entonces presidente, Raúl Alfonsín, y el futuro presidente y líder de la oposición, Carlos Menem. El carácter del pacto de Olivos representa un acuerdo en el que las dos principales políticas del momento – radicales y justicialistas – plantean de manera conjunta la necesidad de la reforma de la constitución, de modo tal que ninguna de las fuerzas resultara perjudicada tras la reforma.

Sin embargo, el intento de reforma de 1987, el cuál fracasó debido a la falta de mayoría en el congreso de Alfonsín, serviría de pie para la reforma de 1994. Badeni continúa:

En 1987 el Consejo presentó un informe destacando la conveniencia de una reforma parcial de la Constitución. En la reforma proyectada se proponía atenuar el sistema presidencialista. A tal fin, y siguiendo el modelo parlamentario europeo, se establecía un jefe de gabinete que debía rendir cuentas de la gestión gubernamental ante la Cámara de Diputados, la cual podía removerlo mediante un voto de censura. El presidente y vicepresidente serían elegidos en forma directa mediante el sistema de la doble vuelta electoral. Se le reconocía, al presidente, la potestad de disolver la Cámara de Diputados,

---

<sup>184</sup> Badeni, G. (2014) "Reforma constitucional de 1994" en *Pensar en Derecho*, Vol. 4, No. 3, p. 10.

debiendo convocar a una nueva elección de sus miembros. También se sugería la introducción de formas de democracia semidirecta.<sup>185</sup>

En lo pertinente a esta investigación, encontramos que la propuesta de atenuación del presidencialismo de 1987 se sostuvo a partir de la ya mencionada incorporación de la figura del jefe de gabinete, así como la implementación del voto directo para la elección de la fórmula de presidente y vicepresidente. Sin embargo, un factor que indica – contrariamente a la tesis de la atenuación – es la cuestión de la facultad presidencial para disolver el congreso. Bajo estos parámetros, observamos que existió cierta dualidad en tanto los matices de atenuación y otros que nos muestran fortalecimiento del presidencialismo en ciertas áreas. Esto, por supuesto, producto de la negociación política entre los actores involucrados.

Dicha negociación, plasmada en el pacto de Olivos, destaca por haber sido realizada completamente a puerta cerrada. Es decir, ni medios de comunicación ni la ciudadanía fueron testigos de lo pactado en dicha reunión hasta que se plasmó el decreto de necesidad de reforma de la constitución en 1993.

Tras el pacto de Olivos, la reforma generó los siguientes cambios, de acuerdo con Badeni:

La Convención Reformadora comenzó a funcionar el 25 de mayo de 1994, concluyendo su labor con la sanción de las reformas y la redacción del texto constitucional ordenado, que fue publicado en el Boletín Oficial del día 23 de agosto de 1994, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación. Con la reforma de 1994, la Constitución está integrada por 129 artículos, o si se quiere 130 con la inclusión del artículo 14 nuevo, estando complementada por 16

---

<sup>185</sup> Ídem.

Disposiciones transitorias de vigencia limitada hasta que se opere la reglamentación o, en su caso, la operatividad de los arts. 37, 39, 54, 56, 75 incs. 2 y 30, 76, 90, 99 incs. 4 y 7, 100, 101, 114, 115 y 129. A ellas cabe añadir la primera Disposición Transitoria que ratifica la soberanía del Estado sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, que se declaran parte integrante del territorio nacional.<sup>186</sup>

En lo que refiere a la dimensión del presidencialismo tras la reforma de 1994, Badeni destaca lo siguiente:

En la organización del gobierno, la reforma fundamental reside en ampliar los poderes del presidente de la República y permitir su reelección inmediata reduciendo el mandato a cuatro años. Podrá dictar decretos de necesidad y urgencia sobre materias legislativas y, con autorización del Congreso, sancionar leyes como acontece en algunos sistemas parlamentarios europeos. Ese incremento de poderes implica asignar al Congreso una importante responsabilidad de control que, si no claudica de sus atribuciones por lealtades partidarias, permitirá preservar el equilibrio de los poderes como garantía eficaz para evitar la concentración del poder en el Presidente con su secuela inevitable de ejercicio abusivo y autoritario.<sup>187</sup>

Es decir, si bien se planteó la reforma como un esfuerzo por atenuar los llamados males del presidencialismo, la evidencia nos dicta que se trata de lo contrario. El papel del congreso ahora sería más importante que nunca para combatir el hiperpresidencialismo – como sería observado entre 1998 y 2002 – sin embargo, las tendencias partidistas impedirían que el congreso se comporte como un poder completamente objetivo, independiente y autónomo del ejecutivo.

---

<sup>186</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>187</sup> Ibidem, p. 14.

Finalmente, conviene observar cómo quedó conformada la constitución de manera definitiva tras la reforma de 1994. En lo que respecta al poder ejecutivo, de acuerdo con la Sección Segunda, del poder ejecutivo, se estipula que:

Artículo 87o.- El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de "Presidente de la Nación Argentina".

Artículo 88o.- En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinara que funcionario publico ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.

Artículo 89o.- Para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero, y las demás calidades exigidas para ser elegido senador.

Artículo 90o.- El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el termino de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo.

Artículo 91o.- El presidente de la Nación cesa en el poder el mismo día en que expira su periodo de cuatro años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser motivo de que se le complete mas tarde.

Artículo 92o.- El presidente y vicepresidente disfrutan de un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación, que no podrá ser alterado en el periodo de sus nombramientos. Durante el mismo periodo no podrán ejercer otro empleo, ni recibir ningún otro emolumento de la Nación, ni de provincia alguna.

Artículo 93o.- Al tomar posesión de su cargo el presidente y vicepresidentes prestaran juramento, en manos del presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea, respetando sus creencias religiosas, de: "desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente (o vicepresidente) de la Nación y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina".<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Constitución de la Nación Argentina. Sección Segunda del Poder Ejecutivo Capítulo Primero de su Naturaleza y Duración.

Continuando, de acuerdo con el Capítulo Segundo de la forma y tiempo de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación, se establece que:

Artículo 94o.- El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en donde vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único.

Artículo 95o.- La elección se efectuará dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio.

Artículo 96o.- La segunda vuelta electoral, si correspondiere, se realizara entre las dos formulas de candidatos mas votados, dentro de los treinta días de celebrada la anterior.

Artículo 97o.- Cuando la formula que resultare mas votada en la primera vuelta, hubiere obtenido mas del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.

Artículo 98o.- Cuando la formula que resultare mas votada en la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, ademas, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la formula que le sigue en numero de votos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.<sup>189</sup>

Con respecto a las atribuciones, se establece en el Capítulo Tercero Atribuciones del Poder Ejecutivo, quedó estipulado que:

Artículo 99o.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.
2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.
3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los tramites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral

---

<sup>189</sup> Constitución de la Nación Argentina. Capítulo Segundo de la forma y tiempo de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación.

o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

4. Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto. Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos. Un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo, será necesario para mantener en el cargo a cualquiera de esos magistrados, una vez que cumplan la edad de setenta y cinco años. Todos los nombramientos de magistrados cuya edad sea la indicada o mayor se harán por cinco años, y podrán ser repetidos indefinidamente, por el mismo trámite.

5. Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.

6. Concede jubilaciones, retiros, licencias y pensiones conforme a las leyes de la Nación.

7. Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaria, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.

8. Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras, dando cuenta en esta ocasión del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.

9. Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiere.

10. Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.

11. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones

internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.

12. Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación.

13. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas, y por sí solo en el campo de batalla.

14. Dispone de las fuerzas armadas y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.

15. Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.

16. Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior solo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el artículo 23.

17. Puede pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos.

18. Puede ausentarse del territorio de la Nación, con permiso del Congreso. En el receso de este, solo podrá hacerlo sin licencia por razones justificadas de servicio público.

19. Puede llenar las vacantes de los empleos, que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por "medio de nombramientos en comisión que expiren al fin de la próxima Legislatura.

20. Decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento.<sup>190</sup>

Finalmente, con respecto al Capítulo Cuarto del Jefe de Gabinete y demás

Ministros del Poder Ejecutivo, se establece que:

Artículo 100o.- El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

---

<sup>190</sup> Constitución de la Nación Argentina. Capítulo Tercero Atribuciones del Poder Ejecutivo

1. Ejercer la administración general del país.
2. Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera.
3. Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente.
4. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo al gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.
5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente.
6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo al gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.
7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto nacional.
8. Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prorroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa.
9. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.
10. Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada de estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.
11. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.
12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.
13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. El jefe de gabinete de ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.

Artículo 101o.- El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

Artículo 102o.- Cada ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas.

Artículo 103o.- Los ministros no pueden por si solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.

Artículo 104o.- Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos.

Artículo 105o.- No pueden ser senadores ni diputados, sin hacer dimisión de sus empleados de ministros.

Artículo 106o.- Pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates pero no votar.

Artículo 107o.- Gozaran por sus servicios de un sueldo establecido por la ley, que no podrá ser aumentado ni disminuido en favor o perjuicio de los que se hallen en ejercicio.<sup>191</sup>

En conclusión, en líneas generales, observamos en el Art. 88 que la presidencia de la república, en caso de ausencia, quedaría en las manos del vicepresidente de la Nación. De acuerdo con las circunstancias suscitadas en 2001, tras la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez un año antes, resultó inminente el nombramiento de un nuevo presidente provisional por parte del congreso. En el Art. 99. Se estipula que el presidente supervisará el ejercicio del jefe de gabinete de ministros – materia que resultará de gran relevancia en el año 2000 bajo la jefatura de Chrystian Colombo – y del gabinete en forma general entre los Artículos 99 y 107.

De tal modo que el diseño institucional generado a partir de 1994 presentó un panorama distinto al de las constituciones previas. Si bien no se trata de una

---

<sup>191</sup> Constitución de la Nación Argentina. Capítulo Cuarto del Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo.

nueva constitución, el estado, contexto y coyuntura vigentes no eran similares a los anteriores.

Por otra parte, el punto nodal que logramos identificar tras el análisis realizado, indica que la ausencia de un mecanismo de sustitución del vicepresidente conllevó el tránsito de 5 presidentes en un periodo de 11 días. En este sentido, conviene pensar en posibles soluciones para la atención adecuada de la problemática observada.

### **3.3.1 La Ley de Acefalia y el mecanismo de sustitución presidencial en caso de ausencia**

Sobre el origen de la Ley de Acefalia en el diseño constitucional argentino, Barrancos observa que esta se presentó desde la primera constitución en 1853. Barrancos hace la siguiente consideración:

Ya en el art. 72 del texto constitucional originario de 1853 se aludía al procedimiento a seguir en casos de falta del Presidente, o del Presidente y Vicepresidente de la Nación: en la primera situación, “el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente”, y en la segunda situación, “el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo Presidente sea electo”, (éste artículo pasó a ser el número 75 en el texto de 1860 -el 76 en el texto de 1949-, y el 88 desde la reforma constitucional de 1994). Es de recordar que en la Constitución de 1826 (art. 72) y en la de 1819 (art. LXI), se haría cargo provisoriamente del Poder Ejecutivo, el Presidente del Senado.<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> Barrancos, F. et al. (27 de octubre de 2004), Alternativas de la acefalia presidencial. En sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. p. 3.

En este sentido, observamos que en la Ley de Acefalia se presenta el mecanismo de sustitución en caso de que el presidente deje vacante el puesto a causa de renuncia, muerte, abandono del cargo o ausencia por causa de juicio político. Sin embargo, esta Ley también contempla la posible ausencia del vicepresidente – en quien recaería la sustitución del presidente como titular del poder ejecutivo – y se estipulan los criterios bajo los que, ante la ausencia del vicepresidente, el presidente provisorio del senado sería designado como presidente transitorio. De igual forma, en caso de que el presidente provisorio del senado no pudiese tomar posesión del cargo, el presidente de la cámara de diputados sería designado presidente transitorio. Y, finalmente, en caso de que el presidente del senado tampoco pudiese asumir el cargo, lo haría el presidente de la suprema corte.

Es pertinente mencionar que, a pesar de que existe un mecanismo para la sustitución de presidente, el origen de nuestra discusión se centra en la falta de un mecanismo idóneo para la sustitución o reemplazo del vicepresidente. ¿Por qué insistir en esto? Es importante tener en cuenta esta consideración, ya que el vicepresidente – a pesar de las funciones y atribuciones limitadas que la Constitución le confiere – es parte esencial del poder ejecutivo. Si bien es considerado como un funcionario de segundo nivel, dada la relevancia del jefe de gabinete y la propia presidencia, su existencia en el panorama político e institucional debería brindar un mayor grado de estabilidad, así como mejores contrapesos y rendición de cuentas más eficiente. Sin embargo, como observamos en las atribuciones que se le brindan al vicepresidente y la ausencia de un mecanismo de sustitución o reemplazo de este en caso de ausencia, la

vicepresidencia no poseyó un grado óptimo de maleabilidad para encontrar un cause de salida al estadio progresivo de crisis.

Prosiguiendo con el análisis de los mecanismos de sustitución concebidos en el Artículo 88 constitucional, en Argentina, la Ley de Acefalia se ha puesto en marcha en más de una ocasión. De acuerdo con Barrancos, el primer momento en que se puso en marcha el antecedente directo que dio origen a la Ley de Acefalia ocurrió de la siguiente manera:

En nuestro país se produjo una situación dramática cuando el 2 de enero de 1868 falleció el Vicepresidente Dr. Marcos Paz, quien estaba a cargo del Poder Ejecutivo en razón de que el Presidente Gral. Bartolomé Mitre se encontraba en el Paraguay al frente del ejército aliado, por la guerra con ese país. Ahora bien, como lo señalaba el Dr. González Calderón (“Derecho Constitucional Argentino - Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución”, Tomo III, pág. 297. Ed. J. Lajouane y Cía., 1923), desde 1866 se debatía en el Congreso la necesidad de sancionar una ley de acefalía, habiéndose discutido y aprobado en el Senado un proyecto en tal sentido presentado por el Senador Joaquín Granel, por el cual "el Vicepresidente 1ero. Del Senado ejercería el Poder Ejecutivo Federal en caso de imposibilidad por cualquier causa del Presidente y Vicepresidente, mientras el pueblo nombre al ciudadano que debe ejercerlo, con arreglo a la Constitución". Un año más tarde, en la sesión del 25 de julio de 1867, fue tratado el asunto en el alto cuerpo legislativo, aprobándose el siguiente proyecto de ley: Artículo 1. En caso de acefalía, por cualquier causa, del Poder Ejecutivo de la Nación, éste será desempeñado por el Presidente Provisorio del Senado o en su defecto por el Presidente de la Cámara de Diputados, y a falta de éstos por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o el miembro más antiguo de ella". El 9 de septiembre lo tomó en consideración la Cámara de Diputados, pero fue rechazado por mayoría de cuatro votos, y

también lo fue uno que en su reemplazo había presentado la comisión de la Cámara”.<sup>193</sup>

Entonces, observamos que hay dos elementos que potenciaron la acefalia: 1) ausencia del presidente Mitre, ya que este se encontraba fuera del país comandando a las fuerzas armadas, 2) muerte del vicepresidente Paz, quien se era el titular del poder ejecutivo ante la ausencia justificada de Mitre.

En este sentido, tras el rechazo de la primera redacción del proyecto de Ley en 1867, en 1868 se sanciona la primera versión de la Ley de Acefalia, conocida en ese entonces como Ley 252. Esta ley se mantuvo vigente durante más de 100 años, hasta 1975, cuando es modificada. De acuerdo con Barrancos:

La ley de acefalía número 252 fue sustituida por la ley No 20.972, aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Nación el 11 de julio de 1975. El 5 de dicho mes y año el Poder Ejecutivo envió al Senado de la Nación un proyecto de ley reglamentaria del art. 75 de la Constitución Nacional, que derogaba la ley 252. Dicho proyecto fue modificado en el Senado, eliminándose a los “ministros del Poder Ejecutivo” de los funcionarios con aptitud para ocupar la Presidencia e incluyéndose en su reemplazo a los “gobernadores de provincia”.<sup>194</sup>

Por otra parte, en 1989 ocurriría un fenómeno que serviría de antecedente directo para la sanción de una nueva versión de la Ley de Acefalia en 2002. De acuerdo con Barrancos:

---

<sup>193</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>194</sup> Ibidem, p. 6.

Una situación inédita se produjo en el año 1989, en razón de las renunciaciones presentadas por el Dr. Raúl R. Alfonsín y el Dr. Víctor Martínez a sus cargos de Presidente y Vicepresidente de la Nación, respectivamente, motivadas por la grave situación económica - social existente. En tal circunstancia y habiéndose realizado ya las elecciones presidenciales para nombrar a su sucesor, la Asamblea Legislativa entendió que en tal situación correspondía que asuman el poder los candidatos ya electos -los Dres. Carlos S. Menem y Eduardo Duhalde-, quienes juraron sus cargos el 8 de julio de 1989, previa aceptación de las renunciaciones de los Dres. Alfonsín y Martínez. De tal manera se soslayó la aplicación rigurosa de la ley de acefalía entonces vigente, la No 20.972.<sup>195</sup>

El factor que sirve como precedente para la modificación de 2002, se centra en la cuestión de que, en caso de ya existir presidente y vicepresidente electos para el periodo que está por comenzar, estos simplemente tomarían posesión de forma anticipada. De este modo, la sucesión ante la renuncia de Alfonsín y Martínez no representaría un marasmo institucional.

La sanción de la Ley de Acefalia 25.716 en 2002 puede ser considerada como un efecto del marasmo observado entre 2001 y 2002. Es decir, el costo institucional fue tan fuerte que fue necesario sancionar una nueva versión de la Ley de Acefalia, en la que se institucionalizara el factor que facilitó la transición entre los mandatos de Alfonsín y Menem en 1989. De este modo, la transición sería más flexible y se disminuirían los riesgos de una potencial desestabilización del sistema político. De acuerdo con Barrancos:

---

<sup>195</sup> Ibidem, p. 6.

El 28 de noviembre de 2002 fue aprobada por ambas Cámaras del Congreso la nueva ley de acefalía que lleva el No 25.716 (B.O. del 8 de enero de 2003). Esta ley modifica los artículos 1, 2, 3, 4 y 6 de la anterior ley de acefalía No 20.972, manteniendo así los arts. 5 y 7: el art. 5 dispone que “cuando la vacancia sea transitoria el Poder Ejecutivo será desempeñado por los funcionarios indicados en el artículo 1 y en ese orden, hasta que reasuma el titular; el artículo 7 derogaba la ley 252. El Artículo 4° de la Ley 25.716: establece que “La determinación” por parte del Congreso recaerá en un funcionario que reúna los requisitos del artículo 89 de la Constitución Nacional y desempeñe alguno de los siguientes mandatos populares electivos: Senador Nacional, Diputado Nacional o Gobernador de Provincia. En caso de existir presidente y vicepresidente de la Nación electo, éstos asumirán los cargos acéfalos. El tiempo transcurrido desde la asunción prevista en este artículo hasta la iniciación del período para el que hayan sido electos, no será considerado a los efectos de la prohibición prevista en el último párrafo del artículo 90 de la Constitución Nacional”.<sup>196</sup>

A continuación, se presenta la tabla “Mecanismos de sustitución presidencial en Argentina” en la que se describen los casos en que el mecanismo de sustitución avalado por la Ley de Acefalia – en sus diferentes versiones – ha sido puesto en marcha en el contexto argentino.

*Tabla 9 "Mecanismos de sustitución presidencial en Argentina". Elaboración propia con base en Barrancos, F. et al. (27 de octubre de 2004), Alternativas de la acefalia presidencial. En sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y Clarín, "Quién reemplaza al Presidente y al vicepresidente en caso de ausencia", en Clarín, Argentina. 12 de diciembre de 2019.*

---

<sup>196</sup> Ibidem, pp. 13-14.

Versión de la Ley de Acefalia	Año	Caso
Artículo 72 de la Constitución de 1853	1868	El vicepresidente Marcos Paz fungía como titular del poder ejecutivo ante la ausencia del presidente Bartolomé Mitre, quien se encontraba comandando a las fuerzas armadas en la guerra con Paraguay. Sin embargo, el vicepresidente Paz falleció. Ante este escenario, los ministros Guillermo Rawson (Interior), Juan Gelly (Guerra), Marcelino Ugarte (Relaciones Exteriores), Lucas González (Hacienda) y José Uriburu (Justicia) asumieron el gobierno transitoriamente en tanto se convocó a elecciones anticipadas para elegir un nuevo presidente.
Ley 252	1962	En 1958 renuncia el vicepresidente Alejandro Gómez y en 1962 el presidente Arturo Frondizi es derrocado por las fuerzas armadas. Sin embargo, las fuerzas golpistas tuvieron dificultades para designar a un presidente y en este escenario, el presidente provisorio del senado, José María Guido es nombrado presidente.
Ley 252	1973	Ante las renuncias del presidente Héctor Cámpora y del vicepresidente Vicente Solano Lima, el presidente de la cámara de Diputados, Raúl Lastiri, asume la presidencia.
Ley 20.972	1989	Ante las renuncias de Raúl Alfonsín al cargo de presidente y de Víctor Martínez a la vicepresidencia, la asamblea legislativa resuelve que la fórmula de Carlos Menem en la presidencia y Eduardo Duhalde como vicepresidente, asumieran la presidencia de forma anticipada.
Ley 20.972	2001-2002	Ante las renuncias del vicepresidente Carlos Álvarez en 2000 y del presidente Fernando De la Rúa en 2001, el presidente provisorio del senado, Ramón Puerta asume la presidencia de manera provisoria. La asamblea legislativa resuelve designar a Adolfo Rodríguez Saá como presidente interino hasta que se celebren elecciones anticipadas, pero Saá renuncia a los pocos días, asumiendo la presidencia provisoria el presidente de la cámara de diputados, Eduardo Camaño. Posteriormente, la asamblea legislativa designa a Eduardo Duhalde como presidente bajo la premisa de concluir el periodo presidencial.
Ley 25.716	2015	Ante un fallo de la Suprema Corte, la presidenta Cristina Fernández y el vicepresidente Amado Boudou culminaron su mandato a las 0:00 horas del 10 de diciembre de 2015, horas antes de la fecha indicada para la asunción de Mauricio Macri a la presidencia. Por lo tanto, el presidente

		provisorio del senado, Federico Pinedo fue titular del ejecutivo por espacio de 12 horas hasta que Macri asumió la presidencia.
--	--	---

Bajo la observación presentada, podemos argüir que el denominador común en la desestabilización institucional es la ausencia de vicepresidente en 3 de 6 casos presentados. De acuerdo con Barrancos, en repetidas ocasiones el puesto de vicepresidente ha quedado vacante en la Historia política argentina:

Podemos citar entre otros casos, el del Vicepresidente Marcos Paz que falleció en 1868; por renuncia de Juarez Celman asumió el Vicepresidente Carlos Pellegrini, quien gobernó sin Vicepresidente (1890-1892); por renuncia de Luis Saenz Peña asumió el Vicepresidente José Evaristo Uriburu (1895); por fallecimiento de Manuel Quintana asumió el Vicepresidente Figueroa Alcorta (1906); por muerte de Roque Saenz Peña asumió el Vicepresidente Victorino de la Plaza (1914); por muerte de Ortiz asumió el Vicepresidente Ramón Castillo (1942); por muerte de Perón asumió María Estela Martínez (1974). Asimismo como dijimos hubo casos del fallecimiento del Vicepresidente: Pelagio Luna, Vicepresidente de Yrigoyen, falleció en 1919; o casos de renuncia del Vicepresidente: el Dr. Alejandro Gómez, Vicepresidente de Frondizi, dejó el cargo en 1958; Eduardo Duhalde, Vicepresidente de Menem, renunció en 1991; Carlos Alvarez, Vicepresidente de de la Rúa, renunció en el 2000. En ninguno de esos casos la Vicepresidencia fue cubierta, quedando vacante dicho cargo.<sup>197</sup>

Identificamos la necesidad de que, en caso de ausencia del vicepresidente por cualquiera que fuese la razón, se nombre a un nuevo vicepresidente a través

---

<sup>197</sup> Ibidem, p. 16.

de un colegio electoral compuesto por miembros de la asamblea legislativa o que asuma el puesto el presidente provisorio del senado.

Sobre el origen del colegio electoral en Argentina, Gardinetti observa lo siguiente:

En una visión panorámica de los antecedentes en la historia constitucional argentina y del derecho comparado, debemos principiar recordando que en el transcurso de catorce décadas —salvo los lapsos correspondientes a gobiernos de facto, como asimismo en los comicios presidenciales de 1951 y 1973— rigió en la Argentina para la elección del titular del Ejecutivo, el sistema de juntas de electores, habitualmente llamado “Colegio Electoral”, previsto en el Capítulo II, Sección Segunda, Título I, de la Segunda Parte de la Constitución Nacional de 1853/60 (arts. 81 y 82 de dicho texto, suprimidos por la reforma constitucional del año 1994).<sup>198</sup>

Es decir, se expresa que el colegio electoral surge de la inspiración directa del diseño constitucional estadounidense. El proceso de la elección del titular del poder ejecutivo se realizaba a través de la designación de electores representantes de cada distrito, estos eran elegidos a través del voto directo de los ciudadanos. Este mecanismo data de la constitución de 1853, y se establece que, en caso de que el colegio electoral no elija a un ganador, el legislativo tendría la encomienda de designar al presidente. Este mecanismo es conocido como elección congresional del presidente.

---

<sup>198</sup> Gardinetti, J. (2015). La supresión del colegio electoral y el debilitamiento del federalismo en la Argentina. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata p. 50.

Este mecanismo estuvo vigente hasta 1949, cuando fue derogado a través de una reforma política. Sin embargo, el modelo se restituyó en 1956 tras el proceso denominado Revolución Libertadora, en la que se derrocó al gobierno peronista a través de un golpe de Estado. Posteriormente, ya en 1972, el derrocamiento del presidente Illia y el establecimiento de una nueva reforma política volvió a dejar sin efecto al colegio electoral. Tras la caída del Proceso de Reorganización Nacional, se reestablece la Constitución de 1853 – con las modificaciones vigentes hasta antes de la reforma de 1972 – y las elecciones presidenciales de 1983 y 1989 se realizaron a partir del modelo del colegio electoral.

Sobre las críticas al modelo de colegio electoral, Gardinetti observa lo siguiente:

Ahora bien, entre las críticas doctrinarias más importantes apuntemos que, refutando consideraciones de Juan Linz, se expresó el constitucionalista mexicano Jorge Carpizo (2007: 58): “(...) los colegios electorales están afortunadamente desapareciendo. El voto directo es método superior. El colegio electoral aún subsiste en Estados Unidos. El gran inconveniente que dicho método presenta consiste en que puede ser electo presidente el candidato que no obtuvo la mayoría de los votos populares, tal y como ha sucedido en dicho país, lo cual es profundamente antidemocrático” (4); opinión que comparten sus compatriotas, las juristas Elva Jiménez Castillo y Teresa Magnolia Preciado Rodríguez (2013: 10-11). En la Argentina, la corriente de críticas había sumado un cauce paralelo. En primer lugar, la posibilidad de que se produjeran acuerdos en las juntas electorales que terminasen otorgando la victoria a un candidato que no había obtenido la mayoría del favor popular, traería como consecuencia “[Un] gobierno surgido de una alquimia electoral

de suma de minorías, originará siempre un elenco de gobernantes de probeta. Es innecesario decir que un gobierno así no podrá conducir un país invertebrado, con un difícil frente externo y con un frente interno desgarrado y partido (...). Por ende, deben los partidos dar sus electores en el Colegio Electoral, a la primera minoría” (Mooney 1985: 553). Poco tiempo antes de la reforma constitucional de 1994, la opinión pública asistió a lo que consideró un verdadero escamoteo de la banca de senador por la Capital Federal al candidato de la Unión Cívica Radical, Fernando De la Rúa, al aliarse en el Colegio Electoral que debía designar al legislador por dicho distrito, los electores de quienes habían ocupado los lugares segundo y tercero en la elección popular, Eduardo Vaca (del Partido Justicialista, quien resultó electo) y María Julia Alsogaray (de la Unión del Centro Democrático).<sup>199</sup>

Por otra parte, sobre la supresión del colegio electoral como efecto de la reforma política de 1994, Gardinetti describe lo siguiente:

El proceso de renovación y aggiornamento<sup>200</sup> constitucional encarado desde la década del ‘80 por impulso del Dr. Raúl Alfonsín con la conformación del Consejo para la Consolidación de la Democracia, tuvo un primer hito importante cuando éste órgano emitió dictamen, en el que propiciaba la supresión del sistema de colegio electoral y la instauración de una elección directa con doble vuelta para escoger presidente y vicepresidente.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> Ibidem. p. 52.

<sup>200</sup> Entiéndase por *aggiornamento* actualización o modernización.

<sup>201</sup> Ibidem, p. 54.

Es decir, durante la gestión de Alfonsín surge un proceso de modernización constitucional, principalmente, a través del establecimiento del modelo de dos vueltas para la elección del poder ejecutivo. Como efecto, el modelo del colegio electoral es erradicado. Sin embargo, la propuesta de modernización del modelo electoral del presidente sería constitucionalizado hasta 1994.

Bajo este contexto, la tesis de la atenuación del presidencialismo – premisa del proceso reformista de 1994 – se vio vulnerada ante el debilitamiento del federalismo. Sobre esto Gardinetti observa lo siguiente:

A fines del año 1993 los, sin duda alguna, máximos líderes políticos del país —Menem y Alfonsín, en tanto representantes naturales de los partidos Justicialista y Radical— llegaron a una serie de acuerdos que se sintetizaron en los pactos denominados “de Olivos” y su complementario “de la Rosada”, en los cuales consensuaron algunas directrices para la futura reforma, tales como la atenuación del sistema presidencialista y el fortalecimiento del federalismo. A pesar de ello, y en un plano más concreto, se acordaron ciertos puntos como objetos de la mutación constitucional, como la elección directa del titular del Ejecutivo, habilitando además la posibilidad de la reelección inmediata. Desde ya que ambos ítems no parecían ir de la mano con la proclamada “atenuación del presidencialismo”.<sup>202</sup>

¿Por qué se considera que el federalismo fue debilitado? La elección del poder ejecutivo se comenzó a realizar a través del voto directo, dejando el mayor peso del resultado en los distritos con mayor densidad poblacional –

---

<sup>202</sup> Ídem.

principalmente en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba —. En consecuencia, el resto de provincias se descartarían como foco de atención para la cobertura de la atención en los procesos electorales.

En este sentido, se hace presente el debate entre gobernabilidad y representación. Bajo el modelo del colegio electoral, las provincias con un electorado pequeño son consideradas sobrerrepresentadas. Por otra parte, bajo el modelo de voto directo, las provincias con mayor densidad de electores cobran suma relevancia. Gardinetti realiza la siguiente consideración:

Teniendo en vista el texto de los arts. 97 y 98 de la Constitución reformada en 1994 y los porcentajes de votos allí requeridos para sortear la segunda vuelta electoral, aquéllas incidencias —sobre todo en provincia de Buenos Aires— cobran una importancia suprema pues, insistimos, de darse excelentes o muy buenas resultados para determinada fórmula en ese estado, poco importará lo que ocurra en regiones enteras de la República, ya que la suerte estará echada en su favor. Por estos motivos y teniendo en cuenta los resultados que con algunas variaciones, suelen arrojar los actos electorales en la provincia de Buenos Aires —y, sobre todo, en el conjunto de partidos (municipios) que conforman el llamado Conurbano o Gran Buenos Aires—, no nos resulta convincente la idea expresada por Gibson y Calvo (2007: 206), en el sentido de que la instauración de la elección directa de presidente y vicepresidente en la reforma constitucional de 1994 fue una de las concesiones del peronismo a cambio de la posibilidad de la reelección inmediata. Antes bien, a nosotros nos parece que la eliminación de las juntas de electores y el consecuente cambio de sistema fue una enorme victoria política de esa fuerza pues, si bien vio recortar la sobrerrepresentación en provincias pequeñas en las que habitualmente triunfa —al menos desde 1983 en adelante—, caso de La Rioja, Formosa o La

Pampa, a cambio obtuvo que la elección se defina, como ya expresáramos, en el conglomerado poblacional principalmente bonaerense.<sup>203</sup>

Entonces, observamos que el saldo de la transición del modelo de colegio electoral hacia el modelo de voto directo deja como principal saldo la subrepresentación de las provincias pequeñas y deja en las provincias más grandes la definición de los resultados electorales.

Elementos como la localización geográfica, la densidad electoral, el estado de las finanzas públicas o el grado de desarrollo se posicionan como los factores más evidentes para realizar una comparación entre la relevancia de distintas provincias. Gardinetti observa que:

En el caso argentino, las tensiones nunca resueltas del todo entre la ciudad-puerto (Buenos Aires, aquella “cabeza de Goliat” de la que nos hablaba con su lúcido pesimismo Ezequiel Martínez Estrada) y el interior profundo del país, las patentes diferencias de las regiones entre sí (resulta obvio que la realidad de la Pampa húmeda tiene pocos puntos de contacto con la de la Patagonia o la del Noroeste), hacen que el mecanismo ideado por los Padres Constituyentes de 1853 que fincaba en dos engranajes fundamentales: las juntas de electores y —sobre todo— el Senado federativo, haya debido mantenerse. Es obvio que el factor democrático es el principal en toda elección, tema que nadie osaría discutir, pero también es cierto que resulta necesaria una dosis de equidad que sea capaz de equilibrar las enormes diferencias demográficas apuntadas.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> Ibidem, p. 55.

<sup>204</sup> Ibidem, p. 56.

Por tanto, el modelo de juntas electorales que constituyen al colegio electoral garantizó – en cierta medida – que las provincias más pequeñas pudieran cobrar relevancia en el panorama político nacional. Tras la reforma política de 1994, y la particular instauración del modelo de elección directa del presidente, el conurbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se posicionó como el foco principal de la actividad política debido a la alta concentración de electores en esa zona.

### **3.4 Conclusiones**

Buscando responder a la pregunta planteada en la introducción del capítulo - ¿Cuál es el elemento del diseño institucional que propició la crisis que derivó en la salida anticipada de Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y Eduardo Duhalde (2003)? – podemos concluir en un primer momento que, en los casos de Fernando De la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá, el elemento que propició la desestabilización y posterior crisis que derivó en sus renuncias se identifica en torno a la ausencia de la necesidad para el nombramiento de un vicepresidente sustituto cuando el vicepresidente en turno haya renunciado o se encuentre ausente del cargo.

Por otra parte, en el caso de la salida anticipada de Eduardo Duhalde, la entrega adelantada de la presidencia a Néstor Kirchner en mayo de 2003 obedeció a la necesidad de conformar un nuevo gobierno que contara con legitimidad de origen. Ante la victoria de Kirchner en las elecciones de abril de 2003, dada la renuncia de Menem para participar en una segunda vuelta, se puso en marcha el mecanismo de entrega del mando en caso de que ya existiera un

nuevo presidente electo, contemplado en la Ley de Acefalia sancionada meses atrás.

En este sentido, es pertinente afirmar que los mecanismos de sustitución plasmados en la Ley de Acefalia – línea de sucesión o la entrega anticipada del mando en caso de que exista un nuevo presidente electo – son sumamente claros. Es decir, el mecanismo de sustitución es claro, sin embargo, la ausencia de un elemento constitucional que garantice la permanente presencia de alguien que ocupe la vicepresidencia es el factor que propició la crisis a partir de la renuncia de Fernando De la Rúa.

Esta consideración es consecuencia de las características del presidencialismo argentino, el diseño constitucional e institucional.

Prosiguiendo con las reflexiones finales de lo analizado en el cuerpo del capítulo, sobre las características del presidencialismo argentino, podemos considerar en un primer momento que existen dos etapas claras que le distinguen: 1) la que inicia con la independencia del país y se prolonga hasta 1853, y 2) a partir de la instauración de la constitución de 1853, cuando las garantías individuales comienzan a brindarse a un sector más amplio de la población.

En este sentido, el constitucionalismo heredado o inspirado de la tradición liberal estadounidense define al presidencialismo como un elemento que se restringía para el acceso de únicamente figuras con un gran capital financiero y de poder político local – como el caso de los llamados notables – que resultó parcialmente atenuado tras la incorporación del sufragio con un

mayor grado de amplitud. Sin embargo, con respecto al sufragio, cabe recordar que este fue universalizado a los ciudadanos masculinos hasta 1912.

Igualmente, vale la pena mencionar de nueva cuenta los esfuerzos por la elaboración de un orden constitucional apto en 1819 – cuando la tesis unitarista en torno al gobierno central en Buenos Aires generó el rechazo de las provincias a la propuesta de Rivadavia – y en 1826 – que, sumado al factor unitarista, reforzó el rechazo a partir de presencia de una guerra civil y un conflicto bélico con Brasil –.

La tradición liberal mencionada definió el diseño constitucional y presidencialista a partir de 1853, particularmente, la instauración del mecanismo colegiado de elección del presidente y los representantes en el poder legislativo. Posiblemente, la forma indirecta de elección propició que, en repetidas ocasiones, el fraude electoral y la reelección indefinida, así como el surgimiento de periodos dictatoriales, se hicieran presentes en la historia política argentina.

Igualmente, las formas de elección han cambiado en diferentes momentos. Particularmente, la forma indirecta de elección del presidente se identifica como uno de los principales factores que la reforma política de 1994 buscó modificar, ya que se instauró la forma directa y, de este modo, la representación política de la ciudadanía podría brindar un mayor grado de legitimidad a quien resultara vencedor en las elecciones.

En suma, con los factores analizados podemos considerar que el diseño constitucional nutre directamente al presidencialismo y es la pauta que define

el carácter excesivo o restringido de las facultades otorgadas al titular del poder ejecutivo.

Sobre la ley de acefalia y las renunciaciones de los presidentes, brevemente podemos considerar que los sucesos observados en la presidencia de Fernando De la Rúa ocasionaron que el mecanismo de sustitución idóneo para la designación de un presidente interino fuese la línea de sucesión. Ante la renuncia de De la Rúa, Ramón Puerta ocupó el cargo como presidente provisorio del Senado en ejercicio del poder ejecutivo. Una vez que se designó a Adolfo Rodríguez Saá como presidente su posterior renuncia y ante la renuncia de Ramón Puerta a la presidencia provisoria del senado, Eduardo Camaño desempeñó el cargo bajo el título de presidente de la cámara de diputados en ejercicio del poder ejecutivo.

Una vez que se designó a Eduardo Duhalde como nuevo presidente y se definió que habría de concluir el mandato iniciado por De la Rúa, el estado crítico de los ámbitos social, económico y político orillaron al anuncio por parte de Duhalde para anticipar la entrega del mando. De esta manera, el mecanismo que contempla que, en caso de que ya exista un nuevo presidente electo, este ha de ocupar el cargo de manera anticipada, sin que esto afecte la duración de 4 años del periodo para el que fue elegido.

De esta manera, observamos que los mecanismos contemplados para la designación de un nuevo presidente en caso de ausencia son claros. Sin embargo, la clave que habremos de tener en cuenta para la presentación de las reflexiones generales finales de esta investigación se centra en torno al elemento que potenció el agravamiento de la crisis desde la gestión de De la Rúa: la

ausencia de un mecanismo de sustitución o nombramiento de un nuevo vicepresidente en caso de ausencia.

¿Cuál es el principal impedimento para el nombramiento de un vicepresidente sustituto? Como se analizó en el cuerpo del capítulo, la elección directa del vicepresidente se identifica como el principal elemento que obstaculiza la designación de un vicepresidente sustituto o interino. Para subsanar esto, la lógica del marco constitucional vigente indica que se tendría que convocar a nuevas elecciones para que el electorado designe a un nuevo vicepresidente. Sin embargo, la lógica que consideramos no se encuentra plasmada en el marco constitucional. De tal suerte que esta arista continúa siendo un tecnicismo que obstaculiza la estabilización del sistema político en marcos de crisis institucional como el analizado en la coyuntura presentada

Sin embargo, en este momento conviene seguir con las reflexiones de lo analizado en los subapartados de este capítulo.

En lo que atañe a la reforma política de 1994, podemos considerar que esta se da en un momento crucial para la estabilización del sistema político en la década de 1990. Igualmente, los canales bajo los que se negoció la necesidad de reformar la constitución se dieron primeramente por fuera del marco institucional.

En un primer momento, el pacto de olivos se presentó como el primer acercamiento formal entre las principales fuerzas políticas para exponer las posturas propias sobre la necesidad de la reforma. Menem, representando al justicialismo, y Alfonsín, representando al radicalismo, encarnaban al gobierno y a la oposición respectivamente. Bajo este contexto, se logró poner en la mesa

el núcleo de coincidencias básicas que, en un momento posterior en el llamado pacto de la rosada, darían pie al proyecto de reforma.

Observamos que el proceso constituyente contó con un alto grado de inclusión y legitimidad como consecuencia de que participaron integrantes de prácticamente todas las fuerzas políticas del país, incluyendo partidos provinciales. La pluralidad del proceso constituyente fomentó la concordancia y entendimiento de las fuerzas políticas para el diseño institucional renovado.

Como efecto del proceso de reforma, se otorgó al presidente la facultad del Decreto de Necesidad y Urgencia, un elemento cuasi legislativo que le fortalece ante la tesis de la supuesta atenuación del sistema presidencial.

Igualmente, la inclusión de la figura del jefe de gabinete no debe ser considerada como un elemento que atenúa al hiperpresidencialismo argentino, ya que sus funciones son sumamente restringidas y el grado de autonomía del jefe de gabinete es prácticamente nulo.

Como se mencionó, la ausencia de un mecanismo de sustitución o reemplazo del vicepresidente en caso de ausencia se identifica como el elemento político propio del diseño institucional que potenció el desarrollo de la crisis generada a partir del tránsito de cinco presidentes en 11 días.

Ahora, reflexionando sobre el apartado referente a la Ley de Acefalia y el mecanismo de sustitución del presidente, podemos considerar primeramente que se contempla ausencia del presidente a partir de su muerte, ausencia, renuncia o destitución.

La Ley de Acefalia, como ya se mencionó, contempla dos mecanismos a través de los que se puede nombrar a quien ha de ocupar el cargo vacante:

- 1) Línea de sucesión que faculta al vicepresidente, presidente provisorio del senado, presidente de la cámara de diputados o al presidente de la corte suprema para ejercer el poder ejecutivo en tanto se designe a un sustituto por parte de la asamblea legislativa.
- 2) En caso de que ya se hayan celebrado elecciones, el presidente electo ha de ocupar el cargo de manera anticipada.

De tal suerte que, como se mencionó anteriormente, los mecanismos de sustitución son claros. Sin embargo, la sanción de la Ley de Acefalia 25.716 en 2002 se suma a otros factores que, sancionados en el marco de la reforma política de 1994, se pueden identificar como otros potenciadores de la desestabilización observada a finales del siglo XX.

Por un lado, la modificación de la forma de elección – de un modelo indirecto a uno directo – otorgó mayor peso a las zonas con mayor densidad poblacional, ya que el país se define en torno a un modelo de distrito único para la elección de presidente y vicepresidente. Si bien se otorga mayor grado de legitimidad de origen a quien gane las elecciones – ya que simplemente gana quien obtenga mayor cantidad de votos – la representación de las provincias pequeñas queda supeditada a los grandes centros urbanos, como la provincia de Buenos Aires o Córdoba.

En suma, es pertinente considerar que el federalismo resultó debilitado como consecuencia de la reforma política de 1994. De igual manera, el eterno debate entre la gobernabilidad y la representación se mantiene presente, ya que

la sobrerrepresentación de las provincias pequeñas, bajo el modelo anterior del colegio electoral, desapareció y ahora las provincias más pobladas concentran el poder de la elección de presidente y vicepresidente.

Igualmente, los elementos mencionados que atañen a la localización geográfica, densidad electoral, finanzas públicas y el grado de desarrollo de las provincias fomentan la inequidad entre las provincias grandes y las pequeñas.

## Conclusiones de la investigación

En lo que refiere al capítulo teórico, es pertinente comenzar abordando las consideraciones sobre los rasgos del presidencialismo. En un primer momento, conviene recordar que el presidencialismo se distingue del parlamentarismo en torno a tres factores:

1. La forma de elección del titular del poder ejecutivo
2. La relación entre los poderes del Estado
3. El grado de concentración de poder político en el poder ejecutivo – encarnado en el presidente o el primer ministro – como efecto de las facultades constitucionales otorgadas al titular y las características propias de cada modelo.

El presidencialismo se puede definir como hiperpresidencialismo o presidencialismo atenuado con base en las facultades otorgadas al presidente y la cantidad de centros de poder que se pueden identificar en los procesos de toma de decisiones, así como los grupos de presión, sectores de la sociedad civil y poderes fácticos que inciden en el propio proceso.

Sin embargo, una de las características principales del modelo presidencialista es la separación de poderes, las cuales definimos como el grado de independencia y autonomía que posee cada uno de los poderes de la unión con respecto a los otros poderes. En este sentido, la posibilidad de supervivencia se vuelve un elemento relevante en el análisis del presidencialismo, dicha posibilidad implica una rendición de cuentas limitada del poder ejecutivo hacia el legislativo.

Sobre la clasificación de los distintos modelos del presidencialismo, estos se distinguen en torno a los mecanismos, facultades, capacidades y poderes que generan equilibrio en torno a las relaciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Los tipos de presidencialismo son los siguientes:

1. Hiperpresidencialismo
2. Presidencialismo puro
3. Presidencialismo atenuado
4. Presidencialismo parlamentarizado

En el caso latinoamericano resulta pertinente concluir que, desde finales del siglo XX, los hiperpresidencialismos de la región han encontrado mayor equilibrio entre poderes a través de la incorporación de mecanismos de atenuación en búsqueda de sistemas políticos democráticos. Igualmente, a partir de la década de los años 70, las transiciones a la democracia en la región implicaron la incorporación de controles legislativos y judiciales hacia el ejecutivo, esto redefinió los modelos presentes en el diseño institucional producto de los procesos reformistas que modificaron las esferas económica, educativa, administración pública, entre otras.

Con respecto al caso argentino, los elementos analizados en el primer capítulo nos permiten considerar a este país como un caso de presidencialismo en transición, ya que el gobierno es ejercido en torno a la creación de pactos y gobiernos de coalición en las diversas coyunturas de crisis política, económica y social.

En lo que refiere a las formas de separación del cargo presidencial, la distinción entre juicio político, destitución, ausencia del cargo y renuncia se define de la siguiente manera:

1. Juicio político: se identifica como el mecanismo compuesto por procesos puestos en marcha por el poder legislativo en contra del poder ejecutivo cuando se presume que el presidente ha cometido excesos en el ejercicio de las funciones otorgadas por la constitución. En consecuencia, el juicio político puede desembocar en la destitución del presidente o fallar a su favor y continuar con su mandato.

2. Destitución: es el efecto o consecuencia del juicio político, sucede cuando se falla en contra del presidente y es hallado culpable de las acusaciones. El titular del poder ejecutivo es separado o retirado del ejercicio de sus funciones.

3. Ausencia del cargo: refiere a la vacancia por abandono del cargo presidencial.

4. Renuncia: es la salida voluntaria o separación del cargo presidencial por parte del titular en marcos de crisis, ausencia de legitimidad o imposibilidad para gobernar.

En lo que refiere al diseño institucional, observamos que este se compone de distintas etapas y procesos que definen los objetivos y medios de funcionamiento de las instituciones y las normas que definen sus objetivos de acción.

Igualmente, los actores presentes en los procesos de definición del diseño institucional son relevantes en la construcción de este, así como en el desarrollo

de las instituciones, el grado de rechazo o aceptación social, la capacidad de adaptación del sistema político y la viabilidad del diseño ante los lineamientos constitucionales presentes.

En este sentido, es relevante lo analizado sobre los llamados jugadores con veto, quienes se definen como los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones que pueden objetar la adopción, construcción e implementación de la agenda que se propone para la construcción del diseño institucional.

Con base en lo analizado en el segundo capítulo, que funge como el marco contextual de nuestra investigación, conviene comenzar recopilando los principales factores coyunturales que incidieron en el desarrollo de la crisis política, económica y social entre 2001 y 2002. De manera concreta, podemos observar 5 elementos:

1. Proceso de liberalización de la economía
2. Aumento del voto bronca
3. Política de control de cambio y convertibilidad peso-dólar
4. Crisis institucional
5. Estallido social

En primer lugar, en lo que refiere al proceso de liberalización de la economía, cabe mencionar que la apertura a la inversión extranjera para el desarrollo macroeconómico del país coadyuvó al colapso de la industria nacional a partir de 1989, cuando comenzó la primera gestión de Menem.

En consecuencia, organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional propusieron la reestructuración de las estrategias de inversión de la deuda que el país continuaba adquiriendo. En consecuencia, la desigualdad y los índices de pobreza aumentaron, de 20% en 1983, a 57% en 2002.

En este sentido, se concluye que el incremento de la pobreza es evidencia del agotamiento de la política de control inflacionario y los efectos que arrastró la imposición de las fallidas medidas de control adoptadas por De la Rúa, Rodríguez Saá y Duhalde.

Igualmente, el aumento del voto bronca conviene ser pensado como un efecto directo del descontento social con las gestiones de Menem y De la Rúa. Entre 1989 y 1999 este índice pasó de 1.98% a 4.59%, esto resulta relevante en un escenario en el que ocurrió la transición del modelo de elección por medio de un colegio electoral hacia el modelo directo tras la reforma política de 1994.

En el periodo que comprende los mandatos de Menem y De la Rúa, el papel de Domingo Cavallo cobró mayor relevancia al posicionarse como el artífice de la política de control de cambio y convertibilidad que identificamos como el punto de partida del desarrollo de la crisis económica. En un primer momento, la aplicación de las medidas propuestas por Cavallo dio buenos resultados, sin embargo, con el pasar de los años se agotó el modelo adoptado y la desaceleración económica, estancamiento y posterior decrecimiento generaron una disminución del gasto público.

Como consecuencia, la implementación de la Ley de Déficit Cero en julio de 2001 agravó el estado de los pensionados y trabajadores del Estado.

Igualmente, los elementos mencionados anteriormente coadyuvaron a la ingobernabilidad durante el gobierno de De la Rúa y la ruptura de la coalición gobernante. Las tensiones políticas y la desestabilización de las instituciones generaron mayor inestabilidad cambiaria, la disminución de la inversión extranjera, el control de la inflación y el acceso a créditos del Fondo Monetario Internacional. En consecuencia, los pagos de la deuda externa se vieron vulnerados y el panorama de un posible default se hizo presente.

La Ley de Déficit Cero se contemplaba como la medida óptima para la reducción del gasto público y la canalización de recursos para el pago de la deuda pública. Sin embargo, la disminución de la recaudación de recursos por parte del Estado ayudó a que no se pudieran pagar los salarios de trabajadores y pensionados.

En 2001 el panorama social derivó en el estallido de las demandas de la ciudadanía, el cual se nutrió de movimientos sociales previos que derivaron en la transformación de organizaciones piqueteras, de abuelas y madres de plaza de mayo, desocupados, sindicatos, etc.

El discurso adoptado por las masas movilizadas en torno a la consigna “¡Que se vayan todos!” es evidencia del desencanto con las fuerzas políticas nacionales y los principales actores políticos que eran considerados como artífices del empobrecimiento de los sectores medios y el aumento de la marginalidad de las clases bajas.

La pluralidad de las masas movilizadas a partir de 2001 no solamente se expresaba a través de la observación de los individuos que se manifestaban, sino

que también se pudo analizar con base en la amplia localización de las movilizaciones en distintas provincias.

Ante la explosión violenta en algunas protestas, la reacción gubernamental buscó contener y reprimir con exceso de fuerza. En este sentido, las acciones emprendidas por las fuerzas de seguridad potenciaron la disminución de legitimidad de De la Rúa y su gabinete, aislándolos e imposibilitándolos para tomar acciones en conjunto con las demás fuerzas políticas mayoritarias.

Los sucesos ocurridos en diciembre de 2001 se posicionan como un hito en la historia política del país, ya que el diseño institucional de la reforma política de 1994 derivó en la Ley de Acefalia que no obligó al nombramiento de un vicepresidente sustituto cuando el electo hubiese renunciado. En este sentido, la renuncia de Carlos Álvarez a la vicepresidencia en el año 2000 dejó un vacío de poder tras la renuncia de Fernando De la Rúa el 21 de diciembre de 2001. Por lo tanto, a línea de sucesión establecida en el mecanismo de sustitución presidencial derivó en la asunción de Ramón Puerta como presidente provisional del senado en ejercicio del poder ejecutivo.

De manera transitoria, Puerta ejerció la presidencia hasta que Adolfo Rodríguez Saá fue designado presidente de la Nación hasta que se celebraran elecciones anticipadas. Sin embargo, ante el clima de ingobernabilidad imperante, Rodríguez Saá renunció y, ante la renuncia paralela de Puerta a la presidencia provisoria del senado, el entonces presidente de la cámara de diputados, Eduardo Camaño, fue designado como presidente de la cámara de diputados en ejercicio del poder ejecutivo.

Ya en ese momento la figura de Eduardo Duhalde surgía como la única salida viable del estadio de crisis política e institucional, por lo que se le designó presidente con el objetivo de concluir el mandato iniciado por De la Rúa. Pero, el nombramiento de Duhalde y las políticas implementadas en su gestión agravaron el descontento social con las progresivas devaluación e inflación.

Con el 57% de pobreza observado en el desarrollo del segundo capítulo, podemos concluir que las medidas iniciadas durante el mandato de Menem y continuadas por De la Rúa y Duhalde, imposibilitaron la recuperación de la economía en la esfera pública y social. Por lo tanto, la salida de Duhalde se dio de manera anticipada, entregando la batuta presidencial al candidato ya electo Néstor Kirchner en mayo de 2003, en lugar de realizarse en el mes de diciembre.

En lo que refiere a lo analizado en el tercer capítulo, la ausencia de un vicepresidente interino fue el elemento que propició el agravamiento de la desestabilización de la presidencia de Fernando De la Rúa. Por otra parte, en el caso del mandato de Eduardo Duhalde, la entrega anticipada del mandato a Néstor Kirchner en mayo de 2003 obedeció a la necesidad de brindar un alto grado de legitimidad a la figura presidencial. Kirchner resultó ganador de la contienda ante la renuncia de Carlos Menem antes de la realización de la segunda vuelta de las elecciones, dado que la figura de Kirchner concentraba gran apoyo de cara a la realización de estas. Por lo tanto, la entrada anticipada de Kirchner brindaría el grado alto de legitimidad que el poder ejecutivo – y el gobierno en su totalidad – requería para paliar los efectos de la crisis progresiva que estalló en diciembre de 2001.

El mecanismo de entrega anticipada del mandato presidencial en caso de que ya exista un presidente electo se contempla en la Ley de Acefalia – sancionada en 2002 –, este mecanismo fue puesto en marcha también en 1989 cuando Raúl Alfonsín adelantó la entrega del mando a Carlos Menem. Igualmente podemos considerar que los mecanismos de sustitución presidencial son claros – tanto la entrega anticipada del mandato como la línea de sucesión – sin embargo, el elemento que propicia la desestabilización en torno a la figura presidencial es identificable a partir de la ausencia del mecanismo de sustitución del vicepresidente en caso de que el puesto se encuentre vacante. Podemos considerar que este factor es consecuencia directa de las características inherentes al presidencialismo argentino, así como el diseño institucional que derivó en el establecimiento de las pautas constitucionales que fortalecieron al presidencialismo a partir de 1994.

En otro sentido, podemos considerar que existen dos etapas primordiales en torno a la caracterización del presidencialismo argentino: 1) la que se comprende entre la independencia del país y la adopción de la constitución de 1853, y 2) la progresiva ampliación de la esfera de derechos políticos a partir de 1853.

Es pertinente considerar que el constitucionalismo inspirado en los modelos estadounidense y español derivó en la construcción de un sistema presidencialista que únicamente incorporaba actores con gran capital económico y político en los lugares de origen de quienes pugnaban por convertirse en presidentes. Sin embargo, este elemento resultó atenuado tras la universalización del sufragio en 1912.

Igualmente, la tradición liberal permeó en la adopción del modelo electoral colegiado para la elección del titular del poder ejecutivo. En este sentido, podemos afirmar que la forma de elección indirecta propició que algunos sectores se valieran de artimañas como el fraude electoral, la reelección indefinida o se valieran de las fuerzas armadas para mantenerse en el poder e, incluso, volverse dictadores.

Sin embargo, el modelo electoral también ha sido modificado en reiteradas ocasiones. En la reforma política de 1994 se instauró el modelo directo para la elección de presidente con el propósito de brindar un mayor grado de legitimidad al titular del poder ejecutivo. En suma, podemos considerar que el diseño constitucional ha nutrido y fortalecido al sistema presidencial.

Por otra parte, en lo que refiere a la Ley de Acefalia, podemos considerar que, en el caso de la renuncia de Fernando de la Rúa, la puesta en marcha del mecanismo de la línea de sucesión evidenció la relevancia que implica la necesidad de incorporar en la constitución un mecanismo de sustitución vicepresidencial en caso de que el puesto se encuentre vacante.

Sin embargo, el mecanismo de línea de sucesión funcionó óptimamente al lograr suplir la vacancia en la presidencia en dos ocasiones: 1) tras la renuncia de Fernando De la Rúa con la designación del presidente provisorio del senado Ramón Puerta bajo el título de presidente provisorio del senado en ejercicio del poder ejecutivo, posteriormente, se designó a Adolfo Rodríguez Saá como presidente interino. 2) ante la renuncia de Rodríguez Saá, el presidente de la cámara de diputados, Eduardo Camaño, asumió el cargo bajo el título de

presidente de la cámara de diputados en ejercicio del poder ejecutivo hasta el nombramiento de Eduardo Duhalde como presidente.

Ante el nombramiento de Duhalde como presidente con el objetivo de concluir el mandato iniciado por De la Rúa, el escenario catastrófico no logró apaciguarse y Duhalde se vio en la necesidad de adelantar su salida, aunque no por el mismo mecanismo que sus antecesores. A través de la entrega anticipada al presidente recién electo, Néstor Kirchner, el escenario de crisis logró estabilizarse.

En este sentido, observamos que los mecanismos para la sustitución presidencial son claros y eficientes. Sin embargo, es necesario insistir en que el factor que agrava el proceso de sustitución es la ausencia de vicepresidente.

El impedimento principal para el nombramiento de un vicepresidente sustituto se identifica en torno al origen del propio vicepresidente, ya que este es electo a través del sufragio directo. Podemos considerar que existen dos posibilidades que podrían incorporarse al texto constitucional para la subsanación de la vacancia del puesto vicepresidencial en caso de que , quien haya sido electo vicepresidente, renuncie, fallezca o se ausente del puesto: 1) realizar nuevas elecciones para definir a quien ha de ocupar el puesto, 2) que la asamblea legislativa designe un sustituto que desempeñe las funciones que la constitución le atribuye al vicepresidente, y principalmente que el vicepresidente sustituto pueda asumir la presidencia en caso de que el puesto quede vacante. De este modo, el sistema político podría estabilizarse de una manera más sencilla ante escenarios de crisis progresiva como el observado entre 2001 y 2003.

Por otra parte, en lo que refiere a la reforma política de 1994, en un primer momento podemos considerar que esta se da en una coyuntura crucial para la estabilización del sistema político que se encontraba en un proceso de reordenamiento tras la transición a la democracia sucedida 10 años atrás.

Los medios a través de los que se realizaron los acercamientos entre las diversas fuerzas políticas para la realización de la reforma pueden ser considerados no institucionales. La celebración del pacto de olivos fue el primer acercamiento formal – mas no institucional – para la reforma del texto constitucional. La presencia del presidente Alfonsín y del virtual nuevo presidente, Carlos Menem, encarnaron a las fuerzas radicales y justicialistas respectivamente. En este marco, se logró acordar el núcleo de coincidencias básicas que fungiría como un antecedente del proyecto de reforma.

Posteriormente, con la celebración del pacto de la rosada, el proyecto tomaría mayor peso y se marcaría la pauta para la celebración del congreso constituyente en la ciudad de Santa Fe. El congreso constituyente destaca por el alto grado de inclusión de las fuerzas políticas principales del país, incluyendo fuerzas provinciales.

Uno de los principales productos de la reforma fue la facultad del Decreto de Necesidad y Urgencia al presidente de la nación. El DNU puede considerarse como una facultad cuasi legislativa que da mayor peso a la tesis del fortalecimiento del sistema presidencial.

Por otra parte, la incorporación de la figura del jefe de gabinete no puede ser considerada como un elemento que atenúa al presidencialismo, ya que sus funciones son sumamente restringidas y no posee relevancia real.

Sobre la Ley de Acefalia 25.716, sancionada en 2002, observamos que esta contempla dos mecanismos de sustitución presidencial:

- 1) Línea de sucesión
- 2) Entrega anticipada del mandato en caso de existir un nuevo presidente electo

Sin embargo, la sanción de la Ley de Acefalia 25.716 puede ser considerada como una consecuencia directa de la crisis analizada.

Por otra parte, sobre la modificación del modelo electoral, es pertinente mencionar que se otorgó mayor relevancia a las zonas con mayor densidad poblacional. Sin embargo, el modelo directo adoptado brinda mayor legitimidad a quien resulte electo, aunque las zonas poco pobladas pierden relevancia ante centros urbanos como Buenos Aires o Córdoba.

En este sentido, podemos afirmar que el federalismo resultó debilitado como efecto de la reforma política de 1994 y se suma al fortalecimiento del presidencialismo como dos elementos negativos de esta reforma. Por lo tanto, el debate vigente sobre la gobernabilidad y la representación se hace presente y podemos considerar que, por una parte, la representación se amplió al incorporar el modelo de elección directa, pero la gobernabilidad depende casi por completo del accionar del presidente.

Finalmente, conviene destacar que, con respecto a la pregunta guía de esta investigación: ¿Cuál fue el factor del diseño institucional que propició la movilidad de cinco presidentes en Argentina durante el periodo 2001-2003?; podemos aseverar que el elemento del diseño institucional que coadyuvó a la

desestabilización del sistema político ante la necesidad de suplir la vacancia del puesto presidencial, se identifica en torno a la ausencia de un mecanismo constitucional para la sustitución del vicepresidente en caso de que el puesto se encuentre vacante.

En este sentido, la pregunta guía de la investigación se puede responder directamente de la manera propuesta. Sin embargo, conviene ampliar el argumento a través de la contrastación de la hipótesis:

La separación de tres presidentes en Argentina durante el periodo 2001 - 2003 se debió a que el diseño institucional del sistema político no contemplaba algún mecanismo legal de sustitución que obligara al titular del ejecutivo a nombrar un vicepresidente, mismo que ocuparía el cargo vacante. Por lo tanto, en caso de que el presidente se separara del cargo, la línea de sucesión se alteraría, generando inestabilidad política.

Conviene mencionar que, si bien los mecanismos de sustitución contemplados en el artículo 88 de la Constitución de la Nación Argentina son claros y eficientes, el elemento crítico que potencia la desestabilización del proceso de sustitución presidencial radica en que, ante la ausencia del vicepresidente – siendo este el sustituto natural del presidente en caso de vacancia y presidente de la cámara de senadores – el alcance del vacío de poder se extiende del poder ejecutivo hacia el poder legislativo.

Ante la ausencia de quien ostenta el título de presidente del senado – el vicepresidente – surge la necesidad de nombrar un nuevo actor que ostente el título de presidente provisorio del senado. Por lo tanto, este nuevo actor, que puede encontrarse en una situación en la que no posea capacidades para ejercer

el poder ejecutivo en caso de que se requiera su presencia, puede orillar a un mayor grado de desestabilización y una crisis profunda.

Si bien el diseño del mecanismo de sustitución plasmado en la línea de sucesión argentina contempla la posibilidad de ausencia del vicepresidente, nuestra crítica se centra en la necesidad de suplir dicho vacío dejado en caso de que el vicepresidente deje el puesto vacante.

Finalmente, conviene realizar un aporte para la posible solución del problema analizado. Como se mencionó en párrafos anteriores, la necesidad de incorporar un mecanismo de sustitución del vicepresidente se identifica como la clave para brindar un mayor grado de estabilidad al sistema político en coyunturas como la analizada. Ahora conviene cuestionarse acerca de la razón de que no se designe a un vicepresidente sustituto, ¿Cuál es la razón de esto? En un primer momento, podemos considerar que atiende a la restricción de facultades que el vicepresidente posee. Como parte integral del poder ejecutivo, el vicepresidente posee la capacidad para constituirse como presidente del senado – aunque con potestad de voto únicamente en votaciones que resulten en empate – y ser el remplazo automático del presidente de la nación en caso de ausencia.

Es decir, las funciones limitadas que posee restringen la propia capacidad de influencia que el vicepresidente pueda tener. Su relevancia es contenida por medio de la atribución de las dos funciones específicas descritas y únicamente lo posicionan como un relevo a la espera de la ausencia del presidente.

Como efecto de esto, el margen de acción del vicepresidente – y sus propias facultades – son limitadas a través del propio diseño constitucional. En

este sentido, es concebido como un funcionario de segundo nivel que no cuenta con relevancia alguna para la administración pública del día a día. Incluso, el hecho de que se le limite a presentarse como mero observador de la actividad legislativa en el senado – y en casos extraordinarios votar para el desempate de alguna votación – obedecen a la contención de su potencial función.

En este sentido, resulta pertinente observar las atribuciones de otro funcionario público que, a pesar de no ser elegido por medio del sufragio universal y ser designado por el presidente electo, posee mayores atribuciones y responsabilidades que el propio vicepresidente: el jefe de gabinete. De acuerdo con el texto vigente de la Constitución Nacional argentina, las atribuciones más relevantes del jefe de gabinete son las siguientes:

- Ser el administrador general del país
- Expedir los reglamentos para el ejercicio de sus funciones
- Designar a los empleados de la administración que le competen
- Coordinar las reuniones del gabinete de ministros
- Enviar a la asamblea legislativa los proyectos de ley de los ministerios y de presupuesto
- Vigilar la recaudación del presupuesto
- Participar en los debates del congreso, pero no tiene derecho a votos.

Observamos que las atribuciones brindadas a la jefatura del gabinete superan con creces en cantidad y relevancia a las brindadas al vicepresidente. Por tanto, existe un desbalance entre la relevancia de ambos cargos. En este momento, cabe cuestionarse si, al ser un cargo de elección popular, ¿es idóneo

para el sistema político que el cargo de vicepresidente posea relevancia tan restringida?

En un primer momento, podemos argüir que la respuesta sería negativa, ya que el hecho de mantener al vicepresidente como un relevo a la espera de la ausencia del presidente inutiliza o paraliza el potencial que el titular del cargo pudiese ofrecer para hacer más efectivos los distintos procesos en los que el titular del poder ejecutivo está inmerso.

Por otra parte, ante la renuncia del vicepresidente – situación observada en repetidas ocasiones – se dificulta el nombramiento de un sustituto, ya que su designación se da a través de el mismo proceso electoral en el que es elegido el propio presidente.

En este momento, resulta pertinente realizar una propuesta para la subsanación de la vacancia prolongada ante la ausencia del vicepresidente. La propuesta consiste en la modificación del Art. 88, referente a la propia Ley de Acefalia, la recomendación implica la necesidad de establecer el nombramiento de un nuevo vicepresidente cuando el puesto se encuentre vacante ya sea por muerte, abandono o renuncia.

Se propone designar a quien ha de ocupar el cargo a través de la designación de una terna propuesta por el presidente ante la asamblea legislativa, siendo designado quien obtenga el mayor porcentaje de votos a través de mayoría simple. Es pertinente considerar que la duración de la persona designada ha de apuntar a concluir el periodo iniciado para concluir el cuatrienio por el que el vicepresidente original fue electo.

## **Una futura veta de investigación**

Al haber recorrido el camino del análisis de la separación y sustitución del cargo presidencial en Argentina, se plantea ampliar y continuar dicho camino a través del análisis comparado de los mecanismos de sustitución del cargo presidencial en la experiencia latinoamericana.

De este modo, el conocimiento de esta área – referente a la Ciencia Política – puede ampliarse y nutrirse de un nuevo punto de vista, a través del que se observen las particularidades del constitucionalismo de la región con respecto al presidencialismo.

## Bibliografía

- Agudelo, L. (1). La economía argentina 1992-2003 Una mirada retrospectiva al fracaso de una economía pequeña con tipo de cambio fijo y perfecta movilidad de capitales. *Semestre Económico*, Vol. 7 (No. 13), 64-84. Obtenido desde <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/1137>
- Alcántara, M. (2013) *Sistemas políticos de América Latina: Vol. I: América del Sur*. Tecnos, Madrid. ISBN ebook: 978-84-309-6046-0
- Almeyra, G., (2005), Los movimientos sociales en Argentina, 1990-2005. En *Argumentos*, No. 48-49, pp. 43-68 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México. Obtenido desde <https://www.redalyc.org/pdf/595/59504904.pdf>
- Amaya, J. (2023) “Hiperpresidencialismo, sistema de gobierno y crisis en Argentina ¿Un laberinto sin salida?” en *Sezione monografica: Presidenzialismi e semipresidenzialismi*. DPCE online. pp. 815-832. Obtenido desde <http://dx.doi.org/10.57660/dpceonline.2023.1827>
- Analía Llorente. ““Son muertos incómodos”: la búsqueda de justicia para los 39 fallecidos en el estallido social de Argentina hace 20 años”. En *BBC News Mundo*, 17 de diciembre de 2021. Obtenido desde <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59660966> [Consultado el 11 de abril de 2024].
- Aversa, C. (2016) “Pugna de poderes y salidas anticipadas: explicando la modalidad de resolución de las crisis presidenciales” en *América Latina Hoy*, Ediciones Universidadde Salamanca, No. 74, pp. 99-124.
- Badeni, G. (2014) “Reforma constitucional de 1994” en *Pensar en Derecho*, Vol. 4, No. 3, pp. 9-16.

- Barrancos, F. et al. (27 de octubre de 2004), Alternativas de la acefalia presidencial. En sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Obtenido desde <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/alternativas-barrancos.pdf>
- BBC, “Argentina closes all banks”, en BBC News, Reino Unido, 20 de abril de 2002. Obtenido desde <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1940533.stm> [Consultado el 1 de abril de 2024].
- BBC, “Argentina's new president sworn in”, en BBC News, Reino Unido, 2 de enero de 2002. Obtenido desde <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1738175.stm> [Consultado el 1 de abril de 2024].
- Cantamutto, F. (2015). El populismo que no fue: los gobiernos de Rodríguez Saá y Duhalde. *Cuestiones de Sociología*, (No. 13). Obtenido desde <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn13a05>
- Carpizo, J. (enero - abril de 2006) “Características esenciales del sistema presidencial en e influencias para su instauración en América Latina” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, año XXXIX, No. 115, pp. 57-91.
- Carpizo, J. (2016) “Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano” en *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*. En Vázquez, H. (coord.) UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 3-57.
- Casas, S. (2015) Los Movimientos sociales en la Argentina: de los noventa a la actualidad. Origen, desarrollo y perspectivas. En *Teoría y Praxis*, No. 27, pp. 31-47. Obtenido desde [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/125959/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/125959/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Centro de Estudios Legales y Sociales, (S.F), La protesta social en la Argentina durante diciembre de 2001, (S.E.), Obtenido desde

[https://www.cels.org.ar/common/documentos/protesta\\_social\\_en\\_argentina\\_mar2002.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/protesta_social_en_argentina_mar2002.pdf)

Cherny, N. et al. (2010) “El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder. (2003-2007)” en *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 54.

Chicata, I. (2019) La ley 24.309 de necesidad de reforma constitucional. Análisis a la luz de los fallos “Fayt” y “Schiffrin” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Lecciones y Ensayos*, No. 103. pp. 127-141

Clarín, “Quién reemplaza al Presidente y al vicepresidente en caso de ausencia”, en Clarín, Argentina. 12 de diciembre de 2019. Obtenido desde [https://www.clarin.com/politica/quien-reemplaza-al-presidente-y-al-vicepresidente-en-caso-de-ausencia\\_0\\_yqRA2zxP.html](https://www.clarin.com/politica/quien-reemplaza-al-presidente-y-al-vicepresidente-en-caso-de-ausencia_0_yqRA2zxP.html) [Consultado el 4 de junio de 2024]

Constitución Nacional Ley N°24.309 Declaración de la necesidad de su reforma (1993). Obtenido desde <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/693/norma.htm>

Constitución de la Nación Argentina.

De Riz, L. (2008) “Argentina: entre la crisis y la renovación” en *Cultura Política y Alternancia en América Latina*, Editorial Pablo Iglesias.

del Tronco, J. Gorostiaga, K. (2020) “El papel de las élites en las interrupciones presidenciales” en *La derecha como autoritarismo en el siglo XXI*. Chaguaceda, A. (Coord.) Duno-Gottberg, L. (Coord.). Fundación Cadal, Buenos Aires. pp. 79-117.

Diego Rodríguez, “El 'Estallido de 2001' ¿Cómo inició la mayor crisis económica de la historia de Argentina?”, en Milenio, Ciudad de México, 17 de diciembre de 2021. Obtenido desde [https://www.milenio.com/internacional/latinoamerica/argentina-la-](https://www.milenio.com/internacional/latinoamerica/argentina-la)

crisis-economica-del-2001-que-paso-hace-20-anos [Consultado el 1 de abril de 2024].

Dirección Nacional Electoral, Elecciones 1983: presidente y vicepresidente. Obtenido desde <https://www.argentina.gob.ar/dine/elecciones-1983/presidente-y-vicepresidente>

Dirección Nacional Electoral, Elecciones 1989: presidente y vicepresidente. Obtenido desde <https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-1989#1>

Dirección Nacional Electoral, Elecciones 1995: presidente y vicepresidente. Obtenido desde <https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-1995>

Dirección Nacional Electoral, Elecciones 1999: presidente y vicepresidente. Obtenido desde <https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-1999>

Dirección Nacional Electoral. Recorriendo las elecciones de 1983 a 2003. Obtenido desde <https://web.archive.org/web/20220618185619/https://recorriendo.elecciones.gob.ar/presidente2003.html#/3/1> [Consultado el 18 de junio de 2024].

Dossier legislativo Edición Especial 40 años de democracia: Presidencias del Ing. Federico Ramón Puerta, el Dr. Adolfo Rodríguez Saá, el Dr. Eduardo Camaño y el Dr. Eduardo Duhalde: Selección de leyes nacionales, decretos del Poder Ejecutivo Nacional y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Año XI, No. 266, septiembre de 2023. Dirección servicios legislativos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Obtenido desde <https://bcn.gob.ar/uploads/adjuntos/DossierEspecialN266seleccionleyespuertarodriguezsaa-camanoduhalde.pdf>

Duverger, M. (1962) Instituciones políticas y derecho constitucional, Barcelona, Ariel.

Eguiguren, F. (2017) “La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la

«parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?” en *Pensamiento Constitucional*, No. 22, pp. 61-82.

El País, “Lanzan un plan social para 500 mil desempleados”, en Página 12, Argentina, 23 de enero de 2002. Obtenido desde <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-1115-2002-01-23.html> [Consultado el 4 de abril de 2024].

Escamilla, A., Sánchez, R. (enero – abril de 2016) “Las Facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder” en *Estudios Políticos, novena época*, No. 37, pp. 111-141.

Fiszbein, A. Giovagnoli, P. Adúriz, I. (2003) El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares. En Revista de la CEPAL. No. 79. pp. 151-167. Obtenido desde <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8a435ca1-9837-4ed7-b4df-6de5fa401b7c/content>

Francisco Llorens, “Crisis de 2001 y el fin de un mito: no fueron cinco presidentes ni fue una semana”, en *El Cronista*, 21 de diciembre de 2001.

Gardinetti, J. (2015). La supresión del colegio electoral y el debilitamiento del federalismo en la Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad Nacional de La Plata. pp. 49-59.

Gaudemet, P. (1966) *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, París, Editions Montchrestien.

Giorgetti, A. (2020) *Participación juvenil en movimientos sociales urbanos de la Argentina contemporánea*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Teseo. Obtenido desde <https://www.teseopress.com/participacionjuvenil/>

González, W. (2021), “Tipos de diseño, innovaciones democráticas y relaciones internacionales” en Estany, A, Gensollen, M, (Coord.) “Diseño institucional e

innovaciones democráticas”, (pp. 37-52), Universidad Autónoma de Aguascalientes, México.

Hirschmann, P. (2014). El peronismo, las elecciones y la duración de los mandatos presidenciales: una cronología crítica. sesión privada del Instituto de Política Constitucional, el 16 de abril de 2014. Obtenido desde <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/Hirschmann.I.14.pdf> [Consultado el 18 de junio de 2024]

Infobae. “Se cumplen 10 años de la renuncia de Menem al ballottage con Kirchner”, en Infobae, 17 de noviembre de 2017.

Lanzaro, J. (2001) “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en America Latina*. CLACSO, Buenos Aires.

LaPalombara, J. (1974) *Politics within nations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall.

Leiras, S. (noviembre 2021 - abril 2022) “Decisionismo presidencial: ¿Estilo político o estrategia en tiempos de crisis?” en *Colección*, Vol. 33, No. 1.

Leonardi, H. (1992) “El sistema presidencial argentino” en IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. pp. 395-401.

Lijphart, A. (2000) *Modelos de democracia*. Editorial Ariel, Barcelona.

Linz, J. Valenzuela, A. (1994) *Las crisis del presidencialismo*. Alianza Editorial, España.

Loewenstein, K. (1965) *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel.

Madison, A. et al. *El Federalista*. Obtenido desde [www.librodot.com](http://www.librodot.com)

- Mariotti, D. et al. (2007), *Tiempos de rebelión: “Que se vayan todos”*: calles y plazas en la Argentina 2001-2002. Buenos Aires, Argentina. Editorial Antropofagia. Obtenido desde <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20161104012802/Tiempos.pdf>
- Marsteintredet, L. (2008) “Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina” en *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, No. 49.
- Martín Slipczuk y Matías Di Santi, “¿Cómo evolucionó la pobreza en la Argentina con cada presidente?”, en *Chequeado*, Argentina, 19 febrero de 2024. Obtenido desde <https://chequeado.com/el-explicador/como-evoluciono-la-pobreza-con-cada-presidente/> [Consultado el 12 de abril de 2024].
- Maximiliano Montenegro, “Ni en híper, el tequila o la crisis del ‘30””, en *Página 12*, Argentina, 26 de julio de 2002. Obtenido desde <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-8159-2002-07-26.html> [Consultado el 1 de abril de 2024].
- Melgar, M. (2016) *Separación de poderes*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), Ciudad de México.
- Montbrun, A. Valenzuela, E. Porrás, L. *Apuntes sobre la Reforma Constitucional de 1994*. pp. 1-25.
- Mustapic, A. (2006) “América Latina: las renuncias presidenciales y el papel del Congreso” en *Política, Revista de Ciencia política*, No. 47.
- Negretto, G. (2001) “Procesos constituyentes y distribución de poder: la reforma del presidencialismo en Argentina” en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. 8, No. 1.
- Nohlen, D. (2011) *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción en trece lecciones*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Pérez-Liñán, A. (diciembre 2000) “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa” en *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, No. 26, pp. 67-74.

Pérez-Liñán, A. (2001) “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 8 y 9.

Pettit, P. (2003) “El diseño institucional y la elección racional”, en Goodin, R. (Coord.) *Teoría del diseño institucional*, (pp. 75-117), Gedisa, España.

Pi Anguita, J. (2003) La crisis económica de Argentina y la viabilidad de los sistemas de convertibilidad. *Revista de Economía Mundial*, No. 9, pp. 111-127. Obtenido desde <https://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/436/b1376661.pdf?sequence=1>

Pisarello, G. (2006) “El Senado argentino: actualidad y perspectivas de futuro” en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, No. 17.

Portal del gobierno de la República Argentina. (2021). A 20 años de la Masacre del 19 y 20 de diciembre de 2001. Obtenido desde <https://www.argentina.gob.ar/noticias/20-anos-de-la-masacre-del-19-y-20-de-diciembre-de-2001> [Consultado el 11 de abril de 2024].

Proyecto de Ley por el que se establece la Declaración de la Necesidad de la Reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853, con las Reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957. Obtenido desde <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/DEBATES%202023/Ley%2024309%20%20Reforma%20Parcial%20de%20la%20Constituci%C3%B3n/Tr%C3%A1mite%20de%20la%20ley.pdf>

Santella, A. (2008). La protesta social en los noventa en Argentina. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Obtenido desde [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6413/ev.6413.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6413/ev.6413.pdf)

- Scarramberg, J. (2019) “¿Atenuando el presidencialismo? Algunos apuntes sobre Presidentes, Constituciones y Reformas” en *Lecciones y Ensayos*, No. 103.
- Serrafero, M. (S.F.) “Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?” en *Araucaria* No. 2
- Serrafero, M. (2002) “Argentina: rebelión en el granero del mundo” en *Revista de Occidente*, Madrid, No. 251.
- Serrafero, M. (enero – marzo de 2014) “Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿Un fenómeno nuevo?” en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, No. 163, Madrid.
- Sophie Arie, “Middle classes face ruin as Argentina's crisis widens”, en *The Guardian*, Buenos Aires, 23 de diciembre de 2001. Obtenido desde <https://www.theguardian.com/world/2001/dec/23/argentina.sophiearie> [Consultado el 1 de abril de 2024].
- Staff and agencies, “Economy minister quits as Argentinians riot”, en *The Guardian*, Argentina, 20 de diciembre de 2001. Obtenido desde <https://www.theguardian.com/world/2001/dec/20/argentina> [Consultado el 1 de abril de 2024].
- Ternavasio, M. (julio – diciembre de 2017) “La fortaleza del Poder Ejecutivo en debate: una reflexión sobre el siglo XIX argentino” en *Revista Historia*, Vol. 2, No 24, pp. 5 - 41
- Tocqueville, A. (1987) *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Uki Goni, “Argentina collapses into chaos”, en *The Guardian*, Buenos Aires, 21 de diciembre de 2001. Obtenido desde <https://www.theguardian.com/world/2001/dec/21/argentina.ukigoni> [Consultado el 1 de abril de 2024].

Vanossi, R. (S.F.) ¿Presidencialismo o parlamentarismo? Un circunloquio para distraer la atención. Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00241

Matrícula: 2223802820

La separación y sustitución del cargo presidencial en Argentina: Los casos de Fernando de la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y Eduardo Duhalde (2003).

En la Ciudad de México, se presentaron a las 10:00 horas del día 3 del mes de octubre del año 2024 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. LILIA GOMEZ JIMENEZ  
DRA. ERIKA GRANADOS AGUILAR  
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLÍTICOS)

DE: KAREL ISAI VARGAS LASCARI

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

**A P R O B A R**

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



KAREL ISAI VARGAS LASCARI  
ALUMNO

REVISÓ

MTRA. ROSALIA BERRANO DE LA PAZ  
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH

DRA. SONIA PEREZ TOLEDO

PRESIDENTA

DRA. LILIA GOMEZ JIMENEZ

VOCAL

DRA. ERIKA GRANADOS AGUILAR

SECRETARIO

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA