

La debilidad institucional en la Argentina durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2018)

The institutional weakness in Argentina during the Presidency of Mauricio Macri (2015-2018)

Por Mariano Fraschini* y Nicolás Tereschuk**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2019.

Fecha de Aceptación: 14 de septiembre de 2019.

RESUMEN

A partir del triunfo de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales de noviembre de 2015, un nuevo panorama se abrió en Sudamérica. La promesa del candidato triunfante de refundar la institucionalidad argentina y otorgar una superior calidad democrática a la dinámica política nacional formó parte central de la oferta electoral de la campaña del líder de Cambiemos. En ese marco, el objetivo de este trabajo es indagar sobre algunos aspectos de las formas que han adoptado las instituciones políticas en la Argentina durante la gestión del presidente Macri, tomando como modelo un ejercicio realizado por María Victoria Murillo

(2011) para la presidencia de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Kirchner. En ese marco se intenta analizar en qué medida puede pensarse la existencia de rupturas y continuidades en el patrón institucional en el país en el período 2015-2018. La hipótesis que este trabajo sostiene es que la dinámica institucional en la Argentina, pero también en la mayoría de los países sudamericanos (probablemente con la excepción de Chile y Uruguay), es un aspecto central para explicar y comprender el despliegue de ciertos fenómenos políticos, entre los cuales la fuerte incidencia del liderazgo presidencial es el más relevante.

* Doctor en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Magister en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mfraschini07@gmail.com

** Magister en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: nicoteresh@gmail.com

Palabras clave: *Liderazgo, Presidencialismo, Sudamérica, Instituciones.*

ABSTRACT

In November 2015 Mauricio Macri's reached presidency and opened a new political landscape in South America. The promise of the winning candidate to reborn the country's institutionality and grant a higher democratic quality level for the national political dynamics was the core of the electoral offer during the campaign of the leader of Cambiemos. In this framework, the objective of this paper is to investigate some issues of the shape adopted by political institutions in Argentina during the administration of President Macri, using as a model an exercise carried out by María Victoria Murillo (2011) for the presidency of Néstor Kirchner and the first term of President Cristina Kirchner. Likewise, it also attempts to analyze to what extent we can find ruptures and continuities in the institutional pattern, during the period 2015-2018. The hypothesis held here is that the institutional dynamics in Argentina, and also in most of the South American countries (probably with the exception of Chile and Uruguay), is central to explain and understand the deployment of certain political phenomena, among which the strong incidence of presidential leadership is the most relevant.

Keywords: *Leadership, Presidentialism, South America, Institutions.*

Introducción

A partir del triunfo de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales de la Argentina en noviembre de 2015, un nuevo panorama se abrió en Sudamérica. Un año más tarde, con la salida anticipada de Dilma Rousseff en el Brasil y su reemplazo por el conservador Michel Temer y el triunfo de Lenin Moreno en el Ecuador, que asumió con un discurso de continuidad con el oficialismo liderado por Rafael Correa y luego viró hacia las políticas de signo

opuesto, la continuidad del giro a la izquierda en la región se vio comprometida. Durante 2018, las victorias del oficialista Partido Colorado en el Paraguay y del uribismo en Colombia parecían ratificar en las urnas los veredictos acerca del fin de los gobiernos populistas. Sin embargo, la ratificación de Nicolás Maduro en Venezuela en mayo, el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en México en julio, la salida anticipada de Pedro Kuczynski en el Perú y la inestabilidad económica en que se encuentran la Argentina y Brasil, a pesar del triunfo de Jair Bolsonaro (inclasificable hasta hoy desde categorías sudamericanas) obligan a atenuar el paradigma que asegura la existencia de la consolidación de un nuevo giro ideológico en la región. ¿Por qué Sudamérica es un territorio tan complejo en términos de estabilidad política, en el que es posible que el mandato fijo de un presidente se interrumpa antes del tiempo fijado y donde no es extraña la alternancia en el poder? ¿Cuál es el escenario institucional en que se mueven los presidentes? ¿Por qué la región muestra primeros mandatarios con un alto nivel de estabilidad y otros de inestabilidad? ¿Debemos mirar a los presidentes o al esquema institucional en el que ellos se encuentran para comprender con profundidad las posibilidades concretas que tienen los líderes para culminar sus mandatos, poder reelegirse o garantizar la continuidad de sus partidos en el poder?

La dinámica política sudamericana presenta rasgos específicos. Para comprenderla, se hace necesario, en primer lugar, analizar a los liderazgos presidenciales, figuras clave que se convierten en los principales factores de estabilidad o inestabilidad del sistema político (Fraschini y Tereschuk, 2015). La eficacia o ineficacia de un presidente durante su gobierno deviene decisiva para determinar su permanencia en el cargo, como su salida anticipada del mismo. En segundo término y, con igual importancia, se torna urgente describir los escenarios en los cuales estos presidentes

ejercen el poder. Es decir, dar cuenta de cuáles son las particularidades del régimen político democrático en nuestra región y cómo es su funcionamiento *real*. Esto necesariamente obliga a incorporar a los poderes informales, que junto a los formales conforman un entramado institucional con características propias en Sudamérica.

En ese marco, el objetivo de este trabajo es indagar sobre algunos aspectos de las formas que han adoptado las instituciones políticas en la Argentina durante la gestión del presidente Mauricio Macri. Tomando como modelo un ejercicio realizado por María Victoria Murillo (2011) para la presidencia de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Kirchner, vamos a analizar en qué medida puede pensarse la existencia de rupturas y continuidades en el patrón institucional en el país en el período 2015-2018. La hipótesis que nos anima en este recorrido es que la dinámica institucional en la Argentina, pero también en la mayoría de los países sudamericanos (probablemente con la excepción de Chile y del Uruguay), es un aspecto central para explicar y comprender el despliegue de ciertos fenómenos políticos, entre los cuales la fuerte incidencia del liderazgo presidencial es el más relevante.

El artículo de investigación se estructura a partir de tres apartados. En el primero, se analizan las perspectivas conceptuales en las que se abordaron a los liderazgos presidenciales en la región y el rol central que adopta el contexto institucional en el que se desenvuelven. El segundo avanza con el análisis sobre los elementos que definen el entorno institucional democrático en Sudamérica. En el tercer apartado se examina la presidencia de Mauricio Macri a la luz del marco teórico de Murillo (2011), para dar cuenta del grado de institucionalidad que trae consigo uno de los principales exponentes de la “nueva derecha” regional. Finalmente, el artículo culmina con una conclusión en donde se responden a los interrogantes planteados al comienzo.

Los liderazgos presidenciales y la baja institucionalidad regional

Si se pretende comprender la política sudamericana, sus dinámicas y su funcionamiento resulta clave en primer lugar definir qué entendemos por Liderazgo Presidencial (en adelante, LP), para luego sí dirigirnos al escenario en los que estos líderes ejercen el poder. En los estudios sobre Sudamérica, el LP es un tema que ha sido hasta hoy atendido en forma escasa e insuficiente por los investigadores y académicos. A pesar de que su relevancia ha sido destacada en los estudios del presidencialismo y en los análisis sobre la región (Linz, 1990; O’Donnell, 1997; Mainwaring, 2002; y Valenzuela, 2004), muy pocas veces se ha procedido a su sistematización (Ollier, 2008: 76; D’Alessandro, 2006). En este sentido, fue en los países centrales en donde el estudio de los liderazgos presidenciales ha tenido mayores exponentes (Neustadt, 1993; Méndez, 2013; Nye Joseph S. Jr, 2011; Natera Peral, 1998) y donde ha generado las mayores investigaciones en esta área de estudio. En Sudamérica encontró mayor difusión a partir de su vinculación con la crisis de representación que durante la década del noventa y en el contexto de las reformas estructurales acaeció en la mayoría de los países de esa región. Asimismo, durante esa década los estudios académicos recuperaron el concepto de populismo, en la modalidad de “neopopulismo” (Weyland, Kurt, 1996; Robert Kenneth, 1995; Novaro, 1994 y 1995; De la Torre, 1996 y 1999) para captar este nuevo vínculo que se estableció entre el líder y sus seguidores. La denominación populista mantiene un vínculo inmediato con el liderazgo y en la mayoría de los estudios sobre populismo se considera al líder como un elemento esencial del concepto (Panizza, 2009: 31). Desde allí que, a pesar de no mencionarse el liderazgo como categoría analítica, el mismo estuvo presente en los análisis por intermedio de otras denominaciones.

Las inquietudes de los analistas desde principio de los años ochenta, luego de la re-

cuperación de las democracias en Sudamérica, estuvieron concentradas en la estabilidad del Régimen Político democrático, más que en el desempeño de los LP. Aun más, un LP "fuerte" era percibido como un potencial peligro para la estabilidad del naciente régimen. Desde allí que la ingeniería institucional (Linz, 1990 y 1994; Stepan y Skach, 1994; Nohlen y Rial, 1988) fuera el enfoque mayoritariamente adoptado por los investigadores preocupados por consolidar las instituciones democráticas en la región. El LP emergía en esos análisis en forma muy lateral, ya que la prioridad se encontraba en el diseño institucional más que en los actores colectivos e individuales.

En ese contexto, la literatura académica que contribuyó de manera sustantiva a profundizar el análisis que nos interesa recorrer comienza con las tesis de Juan Linz (1990) sobre la escasa compatibilidad entre el presidencialismo y la democracia. Estas tesis dieron lugar a un debate muy fructífero que permitió demostrar la existencia de una mayor complejidad en el funcionamiento del presidencialismo sudamericano al poner en cuestión el contraste entre este diseño institucional y el parlamentario (Munck, 2004 y Carey, 2006), al justificar las ventajas intrínsecas del presidencialismo (Lanzaro, 2003), al resaltar los problemas existentes en el diseño parlamentario para garantizar la estabilidad democrática (Cheibub, 2005), al refutar el peso decisivo del sistema partidario, de los poderes constitucionales del presidente y del sistema electoral en la estabilidad política (Ollier, 2006), y al plantear el vínculo entre la baja institucionalidad y liderazgos delegativos de poder (O'Donnell, 1997). Estas investigaciones han significado un importante avance en el estudio del presidencialismo en la región, pero estos cambios metodológicos al analizar al primer mandatario desde una perspectiva únicamente institucional se mantuvieron dentro de interpretaciones que no alcanzaban a advertir hasta qué punto y en qué sentido la figura presidencial impactaba en la dinámica política (Ollier, 2014).

Los estudios sobre juicio político ocurridos en Sudamérica, luego de la tercera ola democrática (Pérez Liñán, 2009), sobre las caídas presidenciales (Hochstetler, 2008 y Serrafiero, 2013), las crisis presidenciales (Llanos y Marsteintredet 2010) e interrupciones presidenciales (Marsteintredet, 2008; Mustapic, 2005), a pesar de avanzar en sus análisis hacia la actividad de los LP y en los modos cuasiparlamentarios que comenzaban a formar parte del menú de opciones de las elites políticas sudamericanas, continuaron ubicando al presidente por afuera de los factores explicativos clave de estos procesos. Es a partir de las investigaciones de Ollier (2008, 2011) cuando el presidente es ubicado como una de las variables independientes que permite explicar las causas de la inestabilidad presidencial sudamericana bajo el neoliberalismo. Luego de estos estudios pioneros, otros trabajos recientes han destacado las *performances* presidenciales en la región bajo distintos sistemas económicos (Fraschini y Tereschuk, 2015; Ollier, 2014, 2011 y 2008; Masi, 2014; Diamint y Tedesco, 2013; Fraschini, 2013 y 2014) evidenciando la importancia que comienza a darse a este objeto de estudio.

Dentro de ese conjunto de investigaciones mencionadas, sobresale el marco teórico general ofrecido por Ollier (2008), el cual ilumina una serie de aspectos de la dinámica política sudamericana y abre nuevos interrogantes acerca del proceso político regional. El puntapié inicial dado por la autora argentina comienza con la definición de Sergio Fabbrini de liderazgo político, entendiéndolo como una actividad que supone "una relación que se activa para resolver determinado problema; o para poner en marcha un determinado proceso decisional" y que "se desarrolla en un contexto institucional y en un tiempo histórico" (2009: 24). Es decir, Fabbrini diferencia al líder, al cual define como un individuo investido de un poder decisional y, por lo tanto, constituido como un actor político, del liderazgo, al cual ubica siempre en una relación con un contexto histórico determinado, en el

cual se encuentra y condiciona. Esta primera distinción analítica es precisa ya que permite abordar a los liderazgos desde su propia naturaleza: acción y relación.

Esta definición, sin dudas, resulta un avance significativo a la hora de abordar a los liderazgos. Es que a partir de su precisión y simplicidad permite adentrarse en un tema de enorme amplitud y que ha ocupado las reflexiones de los teóricos de la política desde la Antigüedad. La dificultad por delimitar el concepto sigue siendo un desafío, como lo señala Nye (2011), quien cita un estudio reciente que recaba unas 221 definiciones de liderazgo publicadas durante el siglo XX. De esta forma, Fabbrini nos permite comenzar a “hacer pie” en un terreno tan vasto como relevante para comprender una serie de dinámicas políticas.

A pesar de que Fabbrini analiza y describe a los liderazgos ejecutivos europeos y estadounidenses, la definición resulta un punto de partida válido para el objetivo de acercarnos a una conceptualización concreta del LP en Sudamérica. En ese sentido, Ollier (2008) ajusta la noción de liderazgo propuesta por Fabbrini al caso presidencial. Definirá entonces al LP como “la actividad que entraña la forma de gobernar del presidente, la cual implica los vínculos que el jefe de Estado entabla con los partidos, con los otros poderes del Estado y con la sociedad entendida de modo amplio” (Ollier, 2008: 76). Es decir, esta actividad (la forma de gobernar) da cuenta en buena medida de qué manera y por intermedio de qué mecanismos estos LP ejercen el poder político en sus sociedades. Asimismo, esos vínculos que el presidente pone en juego, a través de diversos mecanismos y acciones, tienen como uno de sus objetivos centrales que el primer mandatario resuelva determinados problemas, económicos políticos y sociales y que produzca resultados en línea con un conjunto de demandas sociales en el tiempo concreto en el que dura su mandato.

Para analizar cómo estos presidentes ejercen el poder, esta perspectiva teórica descansa

en el análisis de los recursos objetivos y subjetivos que un presidente ostenta o es capaz de concebir durante sus gobiernos (Ollier, 2008: 77). Estos recursos devienen clave para comprender de qué manera y mediante qué estrategias los presidentes logran generar (o no) transformaciones institucionales, económicas, políticas y sociales, como así también revalidar sus mandatos (o no) en un contexto claramente determinado en el que se despliega el ejercicio de su poder¹. Se debe aclarar que desde este marco teórico se observan, también, los recursos de la oposición y del resto de los actores intervinientes desde una perspectiva que se aleja del análisis estático de quienes se enfrentan al primer mandatario enfatizando, de esa manera, la dinámica política en la que acontece

1 Según Ollier (2008) los recursos objetivos de un presidente se extienden en el marco político-institucional, esto es: el partido político o la coalición de partidos que forma parte del gobierno, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa y los distintos actores e instituciones sobre los que goza de algún tipo de control (es decir, sindicatos, indígenas, fuerzas armadas, movimientos sociales, gobernadores, paramilitares, etcétera). Los recursos subjetivos, por otro lado, se definen a partir del uso que el presidente hace de estos recursos objetivos y de su capacidad para generar nuevos por intermedio de sus propias acciones o de la gestión de gobierno. En ese sentido, el presidente cuenta a su favor con instrumentos como son las políticas públicas, el discurso, las maniobras políticas y su relación con la opinión pública para incrementar su popularidad y apoyo. Al mismo tiempo, en tanto estos recursos se desenvuelven en un contexto socioeconómico, éste impacta de forma positiva o negativa en la acción de dichos liderazgos. Desde este punto de vista, ese contexto se considera desde este prisma teórico un factor externo a la dinámica política.

y se desarrollan los LP. A su vez, se aclara que la ausencia de una variable constituida en soledad por un "contexto internacional" en dicho esquema teórico obedece a que la elucidación de la fortaleza o debilidad de los presidentes sudamericanos se explica, fundamentalmente, por la primacía que tienen razones endógenas.

Sin embargo, con el objetivo de volver más claros los contornos del LP, y pensando en investigaciones a futuro, Fraschini y Tereschuk (2015) proponen en su lugar el concepto de Recursos de Poder (en adelante, RP). Siguiendo a estos autores, la lógica de esta decisión analítica se justifica a partir de entender que la división de los recursos que un presidente puede ostentar o generar (sean objetivos o subjetivos) puede dificultar la comprensión ya que muchos de los recursos que un presidente consigue a partir de la propia habilidad como gobernante (subjetivos), luego pueden convertirse en objetivos. A partir de la utilización de la noción de RP, se evita comprimir en celdas diferentes a los distintos recursos de poder que los presidentes utilizan y generan durante su acción de gobierno, priorizando dar cuenta de qué recursos ponen en juego, referidos a qué aspectos de la acción de gobierno, así como la forma en que crean nuevos recursos, durante el ejercicio del poder presidencial².

Los recursos de poder así descriptos permiten captar en toda su dimensión la forma de gobernar de los presidentes sudamericanos³. En

ese sentido, abordar los LP desde esta posición teórica garantiza incorporar una serie de elementos que muchas veces son soslayados. Nos referimos, específicamente, a los recursos que un presidente puede ostentar y que no están presentes en el marco institucional, como son los llamados poderes informales. Estos poderes no se encuentran enmarcados constitucionalmente y no prestarle atención a su existencia resulta insuficiente para medir en toda su dimensión los recursos reales con los que cuentan los primeros mandatarios dentro del sistema político. Las categorías provenientes de este marco teórico logran captar en buena medida estos atributos con los que puede contar un presidente y que una mirada enfocada sólo en el diseño constitucional puede no aprehender. Es decir, una mirada institucionalista del proceso carece de la potencia necesaria para poder comprender en totalidad los poderes presidenciales en el marco del sistema presidencialista sudamericano.

En ese sentido, entonces, se torna imprescindible describir y analizar el escenario en el que estos presidentes ejercen su poder político. Esta atmósfera institucional en la que los primeros mandatarios generan y movilizan sus recursos de poder deviene decisivo a la hora de comprender en forma global la interacción entre los liderazgos y el ambiente institucional sudamericano. Las particularidades de esta institucionalidad regional serán atendidas en el siguiente apartado.

La institucionalidad (¿endéble?) en las democracias sudamericanas: el debate

El estudio de los LP en Sudamérica debe necesariamente tomar en cuenta el contexto particular en el que el mismo se despliega. Por un lado, como se señaló, tendrá especial relevancia la situación socioeconómica. Ciertamente no es la misma situación económica que enfren-

2 Según Fraschini (2013) y Fraschini y Tereschuk (2015), los recursos de poder se dividen en institucionales, sociales, financieros, de estrategia política y de apoyo popular/ciudadano. En un texto posterior, Ollier (2014) subdividirá los recursos en partidarios, parlamentarios, judiciales, federales, sociales, económicos, comunicacionales, ciudadanos y político-personales.

3 Para un enfoque muy fructífero desde una perspectiva similar que analiza los liderazgos

en los países centrales, véase Bennister *et al.* (2017).

tó Sudamérica a principios de la década del ochenta y a principios de la década del noventa del siglo pasado, que la de principios de los dos mil. Sin embargo, en uno y otro escenario, podremos encontrar liderazgos presidenciales que mejoraron o que vieron empeorar su posición político institucional y, no pocas veces, a contramano de las bonanzas económicas.

Ese contexto en el que se mueven los LP también está dado por ciertas particularidades de la mayoría de las democracias sudamericanas que las diferencian, en los hechos, del funcionamiento de los regímenes políticos de los Estados Unidos o de Europa. A excepción de países como Uruguay o Chile donde, por determinadas características históricas, culturales y políticas, existe un mayor nivel de institucionalización, en los restantes países de la región prima lo que Ollier (2011) denomina Democracias Presidencialistas de Baja Institucionalización (en adelante, DPBI). No creemos que esto signifique que estamos en presencia de “falsos” regímenes democráticos” o “autoritarismos competitivos” (Levitsky, 2004, 2010 y 2011 y Mainwaring, 2012). Se trata de democracias que tienen características específicas y modos de funcionamiento particulares. No comprender este esquema es dar el primer paso en falso en vistas a comprender la dinámica política real de la democracia en Sudamérica.

En ese marco, el debate sobre los contornos institucionales en la región es de larga data, aunque no siempre, como se señaló, ha estado en el centro del análisis, ni se ha profundizado lo suficiente en estudios que permitan sistematizarlos. En un texto pionero, Guillermo O’Donnell (1984: 5-11) recurría a las anécdotas personales de automovilistas en Europa y los Estados Unidos, pero también Buenos Aires y Río de Janeiro para comenzar a referirse a estos temas. Así, por ejemplo, explicaba que en entre los cariocas “los códigos del tránsito (incluyendo por supuesto las luces) son sugerencias que a veces uno puede seguir, pero sólo en condiciones suficientemente claras para

otros como para, por ejemplo, no ser aplastado por atrás”. En Buenos Aires, mientras tanto, podrán aparecer caras multas de tránsito por violar las normas, aunque realizadas por policías que permanecen ocultos para “cazar” infractores. El nivel “micro” nos da algunas pistas de que las instituciones no son siempre iguales a las de los países desarrollados, ni los actores esperan lo mismo de ellas en cada país.

Una década más tarde, el politólogo argentino acuñó el concepto de “democracia delegativa” (O’Donnell, 1994) para dar cuenta de una forma de democracia muy distinta a la liberal. En ese esquema, no se trataba tanto de pensar en la consolidación o no de nuestras democracias, sino más bien de tomar en cuenta que estas poliarquías “están institucionalizadas informalmente”. Por *institución*, O’Donnell (1994: 9) entendía “una pauta regularizada de interacción conocida, practicada y aceptada (si bien no necesariamente aprobada) por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ella”. Señalaba, asimismo, que en las democracias latinoamericanas “aparecen reglas informales que determinan el comportamiento y las expectativas de los actores”. En ese contexto, el autor señalaba que, en estas poliarquías informalmente institucionalizadas, la *accountability* se ve seriamente obstruida.

En la misma línea, Helmke y Levitsky (2006) se refieren a la existencia de “instituciones informales”. Se trata de “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas (*enforced*) por fuera de los canales oficiales”⁴. Los autores argumentan que estas instituciones “informales” dan forma a la modalidad y la efectividad del funcionamiento de los sistemas electorales, las legislaturas y los tribunales, así como otras instituciones democráticas. Es interesante recalcar que de acuerdo a este punto de vista,

4 Helmke y Levitsky (2006: 2).

en algunos casos, este tipo de reglas refuerzan las instituciones democráticas fortaleciendo su efectividad y estabilidad, mientras que en otros casos las debilitan, creando incentivos para subvertir las instituciones⁵. Al desarrollar una tipología de las instituciones informales, los mismos autores trabajan sobre dos dimensiones. La primera es el nivel de convergencia entre los resultados que proveen las instituciones formales e informales. Es decir, si los resultados producidos por las normas formales e informales son convergentes o divergentes. La segunda dimensión es la efectividad de las instituciones informales. Donde las instituciones informales conviven con instituciones formales efectivas, su existencia puede ser complementaria, si su aplicación conduce a resultados convergentes o "complaciente" (*accomodating*) si lleva a resultados divergentes (en este caso son instituciones que "contradican el espíritu, pero no la letra de las reglas formales"). En los casos en los que las instituciones informales conviven con normas formales no efectivas, puede darse un escenario de sustitución, donde los resultados de la aplicación son divergentes y de competencia cuando los resultados son convergentes⁶.

En ese mismo volumen que el texto anterior, nuevamente O'Donnell (2006) precisa que las instituciones informales se constituyen a partir de un conjunto de reglas informales, que tienen al menos tres características: 1) conllevan algún tipo de sanción en caso de que sean violadas o ignoradas, aunque puede no existir un actor pre designado para aplicar dicha sanción; 2) se convierten en parte del sentido común en el contexto relevante en el que se da la interacción; y 3) prescriben algún tipo de acción (en algunos casos, omisión) sobre la parte de los sujetos que actúan en el contexto considerado relevante.

Por último, Ollier (2011) identifica en Sudamérica democracias que, a diferencia de las de

Chile y del Uruguay, "poseen menor grado de institucionalización" y a las que denomina Democracias Presidencialistas de Baja Institucionalización (DPBI). Para Ollier, la "debilidad institucional" se compone de tres dimensiones: 1) la existencia de configuraciones partidarias en vez de sistemas, 2) la incidencia de las fuentes de poder extra-partidarias en la disputa política y 3) la dinámica presidente/oposición (en vez de oficialismo/oposición, que pasa a un segundo plano). Como vemos, en Ollier se combinan las reglas y los actores, en un contexto en el que la autora está tratando de analizar la primacía y la centralidad que adquiere el liderazgo presidencial en condiciones de baja institucionalización. En ese marco, aparece también un fenómeno planteado por los autores señalados en forma precedente. Según esta visión: "En la democracia de baja institucionalización, las reglas carecen de la potencia necesaria para limitar de manera estricta los parámetros de la disputa por el poder, siendo la laxitud de aplicación de las reglas mucho mayor que aquella observada en las democracias más antiguas" (Ollier, 2011: 6).

Las principales dimensiones de estas Democracias Presidencialistas de baja institucionalización (DPBI) resultan las siguientes: la primera es que en la región no existen "sistemas" de partidos como los que describen los manuales de ciencia política o como los que se encuentran en la mayoría de los países desarrollados, sino "configuraciones partidarias" (Cavarozzi y Casullo, 2002). Esto es: la relación que se establece entre los partidos no tiene reglas claras y tampoco dinámicas esperables a los que ofrecen los sistemas de partidos del primer mundo. Asimismo, los partidos son frágiles, muchas veces son más bien "movimientos", antes que agrupaciones partidarias y prima en su interior una fuerte fragmentación y facciosidad. No tomar en cuenta esta dimensión impide comprender en su verdadera naturaleza a los partidos políticos sudamericanos.

La segunda dimensión está dada por el hecho de que el poder no proviene sólo de los

5 Helmke y Levitsky (2006: 274).

6 Helmke y Levitsky (2006: 13-19).

partidos políticos. Hay “fuentes extrapartidarias” de poder y muy importantes: gobernadores, militares, líderes religiosos, empresarios, indígenas, paramilitares y sindicalistas que sostienen porciones vitales de poder y, muchas veces, tienen una incidencia determinante en la performance de los LP y del sistema político en su conjunto. Pasar por alto la importancia de estos actores en la región es perderse buena parte de la realidad sudamericana.

El tercer elemento es que la clásica dinámica que se despliega en las democracias más institucionalizadas, oficialismo / oposición, no es la que se da en estos formatos institucionales. La centralidad del presidente hace que más bien se convierta en una disputa presidente / oposición. En este marco institucional, el jefe de Estado se halla expuesto a los embates opositores que concentran en el primer mandatario el objeto de su crítica y de su antagonismo. Es hacia el líder, y no hacia el oficialismo (partidos o coalición de partidos de gobierno), con quien disputa mano a mano la oposición regional.

Como señalamos, a través de estas miradas puede hacerse foco sobre distintos aspectos de un determinado patrón institucional que es el que prima en Sudamérica. Nos interesa recalcar que así se hable de “debilidad institucional”, de “instituciones informales” o de “baja institucionalidad”, se ponga el foco en las reglas o en los actores que priman en la dinámica política, la Ciencia Política avanza en profundizar el conocimiento sobre elementos fundamentales para comprender y explicar la forma en la que se despliegan fenómenos políticos clave en nuestras democracias.

Parece, en este sentido, una mirada simplista argumentar que las democracias sudamericanas funcionan mal o tienen baja calidad por no registrar dinámicas similares a los que se desarrollan en Europa y América del Norte. Sobre todo, si no se tiene en claro antes cómo es esa modalidad de funcionamiento, cuáles son sus aspectos centrales, qué dinámicas determina. Como especialmente recalcan Helmke y Le-

vitsky (2006), este tipo de institucionalización puede redundar en algunos casos en la consolidación, la estabilidad o el fortalecimiento de mecanismos democráticos. De esta manera, puede explicarse mejor la dinámica en la que están inmersos los liderazgos presidenciales que actúan en ese escenario institucional. Los conceptos de “autoritarismo competitivo” Levitsky (2004, 2010), de “líderes delegativos” (O’Donnell, 1997, 2011) o los de “Demócrata usurpador” o “Usurpador flexible” (Tedesco y Diamant, 2013) dan cuenta de una mirada que insiste con homologar escenarios institucionales por demás diferentes y modos de intervención política asimismo disímiles producto de los esquemas constitucionales. Como si en lugar de encontrarse en el gobierno con escenarios de derrumbe del sistema político (Venezuela, 1999; Ecuador, 2007 y Bolivia, 2005) o de derrumbe parcial (Argentina, 2003; Paraguay, 2010), a estos líderes se les demanda que actúen como si tuvieran frente a un sistema de partidos estable y con dinámicas previsibles, como el que se encuentra en algunos países del primer mundo (Fraschini y Tereschuk, 2016). En ese marco, en las condiciones políticas de una Democracia Presidencial de Baja Institucionalidad, la presencia de un LP que logra controlar y ampliar un conjunto de recursos de poder de manera efectiva no es, ciertamente, el peor escenario que puede esperarse. Un contexto peligroso, en cambio, es la posibilidad de caer en la inestabilidad presidencial. De igual modo, estos liderazgos que logran sostenerse en el tiempo no son los que han creado la baja institucionalidad. Como tampoco ha existido en estos países un “pasado dorado de la institucionalidad democrática” (Fraschini y Tereschuk, 2016).

Por último, el recorrido teórico nos encuentra con el texto de Levitsky y Murillo (2012) quienes nos hablan de democracias de débil institucionalización. Estos autores advierten sobre el funcionamiento peculiar de esta clase de democracia y su “entorno débilmente institucionalizado” al que definen

como "(1) el *enforcement* de las normas es bajo, o bien, existe un amplio margen de discrecionalidad de facto con respecto a su aplicación y (2) en el cual la durabilidad institucional es baja, en el sentido que las reglas formales cambian constantemente, rara vez sobreviviendo a las fluctuaciones en el poder y a la distribución de preferencias". Debido a que (3), "a menudo en este contexto, los actores tienen incertidumbre acerca si la violación de las reglas acarreará sanciones y, además, porque es menos probable que ellos vean a las reglas inestables como legítimas... sus incentivos para cumplir con las reglas formales son más débiles". Desde allí (4) "el resultado es una alta incertidumbre y horizontes temporales de corto plazo, ya que los actores no pueden hacer uso de las reglas formales de manera confiable para guiar sus expectativas acerca del comportamiento de otros". La extensa (y necesaria) cita constituye un elemento explicativo trascendental para el análisis de la presidencia de Macri que se realizará en el próximo apartado.

Para concluir este rastreo teórico, en el que describimos el estado del arte en el que la interacción entre los liderazgos presidenciales y su entorno se despliega en la región, resulta necesario clausurar este punto con un conjunto de señalamientos previos al análisis de caso. Los aportes de Ollier, Levitsky y Murillo resultan sumamente fructíferos para dar cuenta del escenario en el que se desarrolla la vida política de los LP. Estos liderazgos sudamericanos, en especial los del "giro a la izquierda" del siglo XXI, no han sido los responsables de la generación de estas democracias débilmente institucionalizadas, en todo caso serían sus emergentes. Desde allí que resulta poco productivo amonestar a estos de ser los responsables de la labilidad de las reglas y del cumplimiento parcial de las normas. Por lo tanto, adoptar un enfoque que se centre en cuestionar el despliegue de estos liderazgos por el hecho de que no generan las mismas dinámicas políticas e institucionales que países de alta institucio-

nalización donde se han registrado transiciones a la democracia, como han sido España y Portugal o Chile y el Uruguay, es una vía posible de abordar los liderazgos presidenciales sudamericanos, pero estéril para comprender globalmente la política regional. La baja institucionalidad estaba allí cuando los líderes presidenciales sudamericanos del siglo XXI llegaron al poder. Y, de hecho, sigue formando parte del contexto en el que se mueven en la actualidad los presidentes que han sucedido a sus pares del "giro a la izquierda".

Esto será visualizado con el análisis de la presidencia de Macri, uno de los liderazgos que expresan en mayor medida este cambio ideológico en la región. En el apartado siguiente, entonces, y en base al marco teórico propuesto por Murillo (2011), examinaremos los primeros treinta meses de la gestión presidencial del líder de la alianza Cambiemos.

La institucionalidad durante la Presidencia de Macri

Sin dejar de tomar en cuenta aspectos de enorme relevancia para analizar la situación de un liderazgo presidencial como el de Mauricio Macri en la Argentina, por ejemplo, a partir las desventajas estructurales de un presidente no peronista (Ollier, 2014) de cara a definir su posición político institucional (PPIP)⁷, ni

7 Ollier (2014) enumera siete, ellas son: 1) fortaleza electoral-gubernamental, 2) el rol articulador y conductor del líder que ensambla liderazgo presidencial y jefatura partidaria (formal o informal), 3) fortaleza organizativa, 4) adscripción mayoritaria e histórica del sindicalismo al justicialismo, 5) la doble orientación que sus direcciones confieren a sus estrategias políticas, 6) su desideologización y pragmatismo y 7) ser mayoría en el senado, tener alta representación, cuando no mayoría en la Cámara Baja, y contar con numerosas gobernaciones.

el análisis que puede hacerse en cuanto la descripción del despliegue (y repliegue) de sus recursos de poder durante sus primeros dos años y medio de gestión (Fraschini y Tereschuk, 2017a y 2017b), en esta ocasión, buscaremos poner el foco en otro aspecto central, como es el del entorno institucional y la relación que el Presidente argentino mantiene con él. Es decir, el objetivo central será tratar de emular un ejercicio realizado por Murillo (2011) para el caso de la presidencia de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Kirchner, poniendo bajo análisis treinta meses de gestión de Macri.

En el marco de su enfoque sobre la “institucionalidad débil” que, como hemos mencionado, puede complementarse con otras miradas sobre esta cuestión, la autora identifica cuatro dimensiones posibles de la fortaleza institucional. Siendo que la estabilidad de las normas puede ser alta o baja, lo mismo que la imposición / aplicación (*enforcement*) de las mismas, se generan las siguientes posibilidades: instituciones formales fuertes, instituciones formales inestables (pero impuestas), instituciones formales estables (pero débilmente impuestas) e instituciones formales débiles (Murillo 2011).

Dimensiones de la fortaleza institucional

Alta		Imposición / Aplicación	
		Baja	
Estabilidad	Alta	Instituciones formales fuertes	Instituciones formales estables (pero débilmente impuestas)
	Baja	Instituciones formales inestables (pero impuestas)	Instituciones formales débiles

Fuente: Murillo, 2011.

Como lo explica la autora, la aplicación y la estabilidad de las normas no necesariamente varían juntas (Murillo, 2001: 267). Así, los casos “puros” de fortaleza institucional corresponden a instituciones estables e impuestas. Son los que predominan en la mayoría de las teorías de las instituciones generadas por los estudios de las democracias industrializadas avanzadas. Sin embargo, en los países del Sur puede haber y existen instituciones con estas características. Murillo pone como ejemplo el sistema electoral argentino de representación proporcional basado en listas provinciales, a lo que podría agregarse la legislación que regula la modalidad de organización y de representación de los sindicatos.

En ese contexto, las otras tres combinaciones referidas a la fortaleza institucional son las que priman en la mayoría de los paí-

ses sudamericanos. Las instituciones formales inestables (pero impuestas) son aquellas que se acatan, pero que son modificadas comparativamente con alta frecuencia. De esta manera, los actores son incapaces de desarrollar expectativas estables y compartidas sobre la base de sus pasados comportamientos. La política de subsidios a los servicios públicos y otras modalidades de intervención del Estado en los mercados durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, desmontados con cierta rapidez por parte del gobierno de Mauricio Macri, pueden ser un ejemplo en este sentido.

En el cuadro que presenta Murillo, el cuadrante superior derecho corresponde a las instituciones formales que son estables, pero no aplicadas efectivamente. Se trata de reglas que existen “en el papel”, pero son sistemáticamente ignoradas. Un caso típico se relaciona

con la independencia del Poder Judicial, definida en la letra constitucional de todos los países de la región, pero “obviada” de hecho en múltiples situaciones.

Por último, el cuadrante inferior derecho del cuadro planteado corresponde a las instituciones que no son ni estables ni regularmente aplicadas. Aquí puede pensarse en gran cantidad de normas que son planteadas pero que “nacen muertas”, sin llegar a ser aplicadas. La ley que consagró la intangibilidad de los depósitos bancarios durante el gobierno de Fernando de la Rúa podría ser un ejemplo.

Dado este marco conceptual, nuestra hipótesis es que el contexto de institucionalidad débil no ha cambiado durante la gestión del presidente Macri, por lo tanto, es posible encontrar instituciones que pueden ser ubicadas en cada uno de los cuatro cuadrantes. A pesar de la declamada búsqueda de *fortalecimiento*

de las instituciones republicanas, las fuerzas políticas de centroderecha en nuestra región no han sido *portadoras de institucionalidad*.

Tal como lo hace Murillo, podemos realizar este ejercicio con respecto a la presidencia de Macri con el fin de enfatizar la diversidad de experiencias que ha habido en las políticas públicas en esta administración respecto a la estabilidad y a la imposición de las reglas durante este período y cómo dicha diversidad demuestra la continuidad de la debilidad institucional argentina si se la compara con las tendencias exhibidas mayormente por sus predecesores.

Al analizar estas cuatro dimensiones durante la Presidencia de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Kirchner, Murillo (2011) analiza una serie de ejemplos que dan cuenta de la continuidad de un patrón de debilidad institucional en ese período.

Ejemplos de Fortaleza / Debilidad institucional durante el kirchnerismo

Alta		Imposición / Aplicación	
		Baja	
Estabilidad	Alta	Legislación colectiva del trabajo Corte Suprema	Regulación de servicios públicos Banco Central
	Baja	DNU Consejo de la Magistratura INDEC	Elecciones primarias

Fuente: Murillo, 2011.

De esta manera, si bien encuentra normas estables y de alto nivel de imposición, como son la legislación colectiva del trabajo e incluso un refuerzo a la institucionalidad a partir del nombramiento de integrantes de la Corte Suprema no vinculados al poder de turno mediante mecanismos en los que el jefe de Estado autolimita su poder, las otras tres alternativas propias de este patrón de institucionalidad se verifican también como vigentes en el período de análisis.

Para la autora, la modificación de la legislación que regula la aplicación de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), así como otra modificación en la norma que determina la forma y el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, hablan de una baja estabilidad de las normas, que a su vez en su nueva versión son aplicadas tal como lo indica la nueva legislación. Algo similar, aunque podríamos decir que más cercano a la modalidad de “instituciones informales”, ocurre con el manejo

del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), denunciado por amplios sectores de la oposición política como en extremo discrecional en cuanto al nombramiento de funcionarios y a la determinación de procedimientos técnicos para la producción de estadísticas, en lo que fue cuestionado como una intervención de hecho.

Del otro lado, la normativa que regula el funcionamiento del Banco Central, durante el período de estudio no fue modificada —sí lo sería durante el segundo mandato de Cristina Kirchner—, al igual que las regulaciones sobre los servicios públicos. En cada caso, la discrecionalidad en la aplicación (*enforcement*) de la norma escrita sería la regla.

Para Murillo, también se verifica la cuarta posibilidad en la combinación propuesta, es decir, una modificación de la normativa y bajo nivel de aplicación de la misma. El ejemplo elegido se da en lo referido a las regulaciones que afectan el funcionamiento de los partidos políticos y especialmente las elecciones internas para elegir candidatos. Durante el período estudiado, la autora señala que en este aspecto hubo tanto inestabilidad como discrecionalidad en la aplicación de la normativa.

Apelemos entonces a este esquema para verificar en qué medida sigue siendo fructífero a la hora de analizar el marco institucional y la relación del liderazgo presidencial con ese entorno durante la gestión de Macri.

Ejemplos de Fortaleza / Debilidad institucional durante los tres primeros años de gestión de Mauricio Macri

Alta		Imposición / Aplicación	
		Baja	
Estabilidad	Alta	AUH Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO)	Banco Central Precios Cuidados Pensiones para discapacitados Nombramientos en el sector público (excepciones) Fiscalización laboral
	Baja	Decretos potestades FFAA Movilidad Jubilatoria / AUH Estructura del Poder Ejecutivo (creciente) Legislación endeudamiento Normativa apertura comercial / liberalización cambiaria Blanqueo impositivo Legislación deuda pública Renatre	Legislación sobre medios de comunicación Protesta social: “Protocolo antipiquetes”.

Fuente: Murillo, 2011.

Por un lado, efectivamente se mantiene la posibilidad de que en un entorno de “institucionalidad débil” haya normas que se sostengan en el

tiempo, tanto en su forma como en su aplicabilidad. Podemos mencionar la ley que consagró la Asignación Universal por Hijo (AUH), que

fue sostenida en su vigencia como programa por parte de la gestión de Macri, que incluso dio a conocer iniciativas para ampliar su extensión llegando a aquellos sectores en situaciones de extrema vulnerabilidad que aún no habían accedido al beneficio. Lo mismo puede señalarse con respecto al sistema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) con el que se desarrollaron las elecciones legislativas nacionales de 2017, al igual que ocurría desde 2011.

Sin embargo, las otras posibilidades en cuanto a la durabilidad y aplicación de las normas, presentes en un marco de "debilidad institucional", pueden también verificarse durante los primeros años del mandato de Macri. Analicemos algunos ejemplos, en una mirada que no busca ser exhaustiva.

Pensemos en este sentido en instituciones formales inestables (pero impuestas), es decir que son objeto de relativamente veloces modificaciones al cambiar el signo político del gobierno. En este sentido, las rápidas alteraciones de normas han sido reiteradas durante el gobierno de Macri. En este sentido, como dijimos, si bien se mantuvo la vigencia de la AUH, en diciembre de 2017, a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso modificó la fórmula de actualización tanto de ese beneficio como de las jubilaciones⁸. Distintas bancadas de la oposición denunciaron que la nueva normativa implicaba un recorte de unos 100 mil millones de dólares en los haberes para el año 2018.

En junio de 2016, el presidente Macri firmó un decreto⁹ que modificó una normativa vigente por casi 30 años: el decreto 436 del 31 de enero de 1984, de Raúl Alfonsín, que establecía una delegación de "facultades en el titular del Ministerio de Defensa" con respecto al manejo de las fuerzas. La norma impuesta por Macri devolvía a las Fuerzas Armadas una serie de potestades que durante prácticamente

todo el período democrático habían estado en manos de funcionarios políticos.

En tres momentos clave durante el mandato de Macri hubo modificaciones de envergadura en cuanto al organigrama del Gabinete Nacional. Los 17 Ministerios que recibió Macri pasaron a 21¹⁰ al inicio de la gestión y en septiembre de 2018 se anunció una drástica reducción a 10 carteras. Por debajo del nivel de ministro, los cambios fueron aun más drásticos y breves: mientras en los dos primeros años de gobierno el número de cargos extraescalafonarios pasó de 2.203 a 3.252, a partir del Decreto 174/2018, sólo quedaron 590 cargos fuera de nivel. A partir de algunos de estos datos pueden verificarse los cambios casi constantes que fueron aplicándose en el organigrama de la Administración Pública Nacional.

En el terreno económico, el rápido cambio de esquema en una multiplicidad de políticas públicas implementado por Macri involucra una gran cantidad de normativa, en algunos casos con giros de 180 grados con respecto a la legislación vigente en años anteriores. De fondo está la definición del gobierno de la alianza Cambiemos por producir una apertura de la economía, tanto en el terreno financiero como comercial, desmontando una serie de controles en estos terrenos que había ensamblado la gestión de Cristina Kirchner. En términos conceptuales, una apertura prácticamente indiscriminada de la cuenta capital de cara a la atracción de flujos de inversiones financieras de corto plazo y la eliminación de diversas restricciones a la importación de bienes. De la mano de este enfoque, el cambio en la normativa referida al endeudamiento público, incluido el pago a los llamados "fondos buitres", junto con un amplio y generoso blanqueo de capitales completó un conjunto de aceleradas modificaciones en el esquema económico.

8 Ley N° 27.426.

9 Decreto 721/2016.

10 Todos los datos relativos a organigrama del Gabinete Nacional son en base a Astarita y De Piero (2017).

Por otra parte, también es posible verificar una combinación de variables en las que la estabilidad de las normas es alta, pero se registra un amplio nivel de discrecionalidad en su aplicación. Un caso paradigmático es el de la Carta Orgánica del Banco Central. A partir de la gestión de Mauricio Macri, con el nombramiento de Federico Sturzenegger al frente de la entidad monetaria, sin una modificación de la normativa, se consagró la política de “metas de inflación” que implicaba dejar de lado los objetivos de creación de empleo y de ampliación del aparato productivo fijados por ley tal cual había sido consagrada durante la gestión de Cristina Kirchner¹¹. Más tarde, en 2018, el Fondo Monetario Internacional (FMI) planteó la necesidad de reformar efectivamente la ley para hacer coincidir prácticas y normativa.

Lo mismo podría afirmarse en cuanto a la continuidad del plan Precios Cuidados: su aplicación ha sido intermitente y con poca capacidad de hacer cumplir efectivamente su presencia en los principales puntos de venta. El programa tuvo algo más de presencia en 2016 y 2018, en momentos de suba de la inflación y fue llevado adelante con menor énfasis ante el descenso de esa variable en 2017.

Algo similar podría argumentarse, por ejemplo, en la reducción de presupuesto de ciertas áreas, como pueden ser la que desempeña el control y fiscalización del empleo en negro en todo el país, por parte del Ministerio de Trabajo. Sin modificaciones en la normativa vigente, la baja capacidad de *enforcement* de la legislación, vacía una política pública de hecho.

Por otra parte, puede verificarse durante la gestión de Macri la combinación de una baja estabilidad de las normas, es decir, cambios reiterados, pero además un amplio nivel de discrecionalidad en la aplicación. Un caso por excelencia es el de la normativa que regula los medios de comunicación audiovisual. A los pocos días de asumir, el presidente Macri modificó mediante un decreto de necesidad y urgencia el núcleo de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. De esta forma, se echó por tierra el extenso proceso de tratamiento participativo de esa norma, con su consiguiente aprobación por las dos Cámaras del Congreso, sumado a un largo recorrido judicial que derivó en un fallo de la Corte Suprema que avaló la constitucionalidad de la ley. El gobierno nacional anunció en reiteradas oportunidades el inicio de un proceso de análisis participativo de una nueva norma para el sector, que fue postergado en varias oportunidades y que por el momento sigue trunco. La normativa aparece entonces más bien en un estado en el que prima un alto nivel de discrecionalidad, lo que beneficia la concentración del mercado audiovisual y de telecomunicaciones. La absorción de Telecom por parte del Grupo Clarín fue la muestra de este estado de cosas.

En este contexto, las normativas referidas al manejo de la protesta social también evidenciaron este tipo de cambios sumada a la discrecionalidad en su aplicación. El llamado “protocolo antipiquetes” impulsado por el Ministerio de Seguridad de la Nación fue objeto de múltiples polémicas y también mostró un amplio grado de discrecionalidad en su aplicación, motivando, por ejemplo, una polémica pública con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por su grado de puesta en marcha.

Los ejemplos para cada una de las dimensiones podrían continuar, aunque sería también necesario evaluar los casos en los que el gobierno parece entrar de lleno en un nivel de discrecionalidad que vuelve maleables las instituciones hasta entrar en un verdadero “juego brusco

11 Según el artículo 3° de la Ley N° 26.739: “El banco tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social”.

institucional"¹². Consideramos que esa dinámica se da cuando la discrecionalidad propia del entramado de institucionalidad débil que hemos recorrido corre el riesgo de violentar una serie de derechos fundamentales, sobre todo de sectores que se encuentran más bien volcados a la oposición política. Es decir, la débil institucionalidad es un campo fértil para el despliegue de la voluntad política del Poder Ejecutivo, pero el "juego brusco" institucional transgrede incluso los usos y costumbres de lo que Helmke y Levitsky (2006) llaman "instituciones informales" en un contexto democrático.

El caso de la muerte de Santiago Maldonado, en el que la familia de la víctima y organismos de derechos humanos apuntaron a la acción de la Gendarmería Nacional, impone una dinámica de ruptura con el pasado reciente en cuanto a la relación entre el Estado y las fuerzas de seguridad. La defensa a ultranza de la ministra Patricia Bullrich al cuestionado accionar de la Gendarmería, la insistencia en ubicar (con un fuerte apoyo de los medios de orientación oficialistas y un entramado de "trolls" en redes sociales) al joven artesano en diferentes ciudades del país a más de un mes de su desaparición, el vínculo de funcionarios del Poder Ejecutivo en este tipo de estrategias, la evidente infiltración de sectores que no han sido identificados por las autoridades durante dos marchas convocadas para reclamar la aparición de Maldonado también dan cuenta de un verdadero "juego brusco", donde el derecho de la familia de la víctima a ser escuchada y de la sociedad a peticionar queda puesto en cuestión.

Donde también puede observarse esta estrategia es en el ataque sostenido a sectores gremiales (sobre todo los opositores). Aquí podemos contar un verdadero "récord" de intervenciones sindicales por parte del Ministerio de Trabajo o la aplicación de una multa multimillonaria al sindicato de Camioneros, luego revertida por el Poder Judicial.

La libertad de expresión es otro de los espacios donde el "juego brusco" gubernamental parece hacerse presente. El color del oficialismo predomina en el mapa de medios en el país y hay empresarios de medios de tinte "opositor" que están detenidos, en tanto otros empresarios que, según la Justicia, tuvieron conductas similares continúan en libertad. En ese marco, un conjunto de periodistas ha elegido el camino de la autogestión para dar a conocer investigaciones sobre el gobierno o el de la provincia de Buenos Aires.

Como "telón de fondo" de este "juego brusco institucional" aparece el caso del Brasil, en el que el principal líder opositor permaneció detenido durante el último proceso electoral. El juez que dispuso apresararlo fue nombrado luego ministro de Justicia por el gobierno electo. A su vez, el yerno del empresario cuya declaración fue "clave" para la detención de "Lula" Da Silva, fue también nombrado en un alto cargo público. La "institucionalidad débil", propia de un país como el Brasil, parece ir un poco más allá, evidenciando conductas que hasta el momento no habían sido observadas en las últimas décadas.

Conclusión

Aunque el análisis y el debate en torno a los contornos de las instituciones en nuestras democracias ha sido extenso, recurrentemente la Ciencia Política tiende a retornar a un análisis de tipo institucionalista, buscando equiparar algunos aspectos de la dinámica política y el marco en el que se desarrollan en el de las democracias del "cuadrante Noroeste" del mundo.

Al mismo tiempo, distintos estudios adoptan un enfoque en el que se pone como horizonte la necesidad de que las instituciones políticas tomen la misma forma que en esas democracias, al considerar que de esa manera se producirá un mayor nivel de "consolidación" o de "calidad" de la democracia. Se trata de una mirada que nos traen un eco de la ecuación con la que en definitiva rompieron los estudios seminales de Guillermo O'Donnell (2011), que pusieron en duda en

12 <https://www.elestadista.com.ar/?p=13365>

la década del '70 que a mayores niveles de "modernización", podría esperarse un mayor nivel de "democratización" de nuestras sociedades.

Desde allí que el aporte de este trabajo fue analizar y describir las formas que efectivamente se desenvuelven las instituciones políticas sudamericanas, en este caso, en la Argentina durante el mandato de Macri. Asimismo, hemos destacado la importancia central que en ese marco adquiere el liderazgo presidencial sudamericano y los recursos de poder que el mismo adquiere y controla mediante el ejercicio de su poder. Destacar el rol de los LP en este contexto de democracias de baja institucionalización, como dijimos, permite comprender más adecuadamente la verdadera dinámica política que acontece en estas latitudes.

Con ese contexto analítico, hemos intentado comprender el marco político institucional en que se despliegan estos liderazgos presidenciales. Para ello, hemos tomado como punto de partida, el ejercicio para los dos primeros mandatos kirchneristas realizado por Victoria Murillo (2011). En ellos la autora pretendió "mostrar la heterogeneidad de la experiencia en lo que respecta a la estabilidad de las reglas de juego y su aplicación". Según Murillo, "dicha heterogeneidad señala rasgos de continuidad respecto a la debilidad institucional que ha caracterizado a la democracia argentina reciente". De esa forma, "si bien el debate electoral aparece como dramático entre la destrucción y la construcción de instituciones, la realidad tiene una gran complejidad de grises que no es tan diferente de las experiencias anteriores.... Argentina, por ende, continúa con la cuenta pendiente de la debilidad institucional dejando para futuras administraciones establecer un cambio significativo en los patrones de política pública al respecto" (2011).

Efectivamente, al emular el ejercicio ya presentado, de modo de analizar la dinámica del gobierno de Mauricio Macri, se verifica que la forma que toman las instituciones se mantiene e incluso podría decirse que se hace más aguda si tomamos en cuenta el breve plazo en el que se

produjeron una serie de cambios institucionales y en el que aparecen los ya mencionados episodios de "juego brusco institucional".

A partir de esta verificación es que queremos volver al punto de inicio, entendiendo que en la mayoría de los países sudamericanos la vía de entrada clave para comprender un conjunto de aspectos de la dinámica política que van, en escenarios polares, desde la inestabilidad presidencial hasta la capacidad de un oficialismo de desplegar una serie de políticas públicas logrando éxitos en sucesivas elecciones. El contexto en el que se mueven estos presidentes, el de la "institucionalidad débil" o "baja institucionalidad" o un entorno en el que resultan de gran relevancia las "instituciones informales" debe ser también un aspecto a definirse, analizado y estudiado aún con más profundidad.

El hecho de que líderes presidenciales con orientaciones políticas disímiles, que se presentan ante el electorado como antagonicos, como los casos analizados, se muevan desde la Presidencia en un contexto institucional similar debe llamarlos la atención. Y a partir de esta comprensión es que sería fructífero encarar esta profundización del análisis sin "anteojeras ideológicas". El hecho de que las apelaciones a las "instituciones republicanas", el "respeto por las reglas del juego", la condena a supuestas violaciones a las normas por parte de los "populismos" forme parte de la batería retórica de los partidos de centroderecha no debería oscurecer este punto.

Los líderes presidenciales sudamericanos parecen moverse, independientemente de sus orientaciones políticas, en un mismo contexto y su voluntad o su capacidad para reformar ese contexto, para emprender el "viaje" que vaya de la "baja" a la "alta" institucionalidad es parte de un trayecto empinado.

En la década pasada, se acumularon argumentos en cuanto a que el Partido de los Trabajadores (PT) en el Brasil, al dotar de continuidad a algunos esquemas económicos fijados por el gobierno que lo precedió y no realizar reformas políticas de fondo, estaba sosteniendo "políticas

de Estado", afianzando la institucionalidad y, en un contexto en el que el Congreso brasileño conservaba importantes resortes de poder, el camino de la "baja" a la "alta" institucionalidad parecía haber comenzado. El hecho de que no se hubieran registrado nuevos episodios de inestabilidad presidencial luego del caso clásico de Fernando Collor de Mello parecía abonar esta hipótesis. Sin embargo, el *impeachment* a Dilma Rousseff, el fuerte activismo judicial a partir de presuntos casos de corrupción, el encarcelamiento del expresidente "Lula" Da Silva, principal líder opositor, y el ascenso del ultraderechista Jair Bolsonaro, llevando como ministro al juez Sergio Moro dan una imagen ciertamente alejada del tipo de dinámica institucional que se da en las democracias de los países desarrollados.

Volviendo al punto de inicio: estudiar y comprender con mayor nivel de profundidad el funcionamiento de este tipo de dinámica institucional y los impactos que su vigencia tiene en el sistema político aparece como una tarea fundamental. De igual calibre que estudiar la forma en que se mueven los líderes presidenciales sudamericanos en ese contexto de características tan particulares.

Referencias bibliográficas

- Astarita, M. y De Piero S. (2017). *Cambiamos y una nueva forma de elitismo: el político-empresarial*. En D. García Delgado y A. Gradín (Comps.). *Documento de Trabajo N° 5: El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (pp. 187-201). Buenos Aires: FLACSO.
- Bennister, M., Worthy, B. y T'hart, P. (2017). *The Leadership Capital Index. A New Perspective on Political Leadership*. Cambridge: Oxford University Press.
- Carey, J. (2006). Presidencialismo versus Parlamentarismo. *Revista PostData*. Núm. 11, 121-161.
- Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (2002). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cheibub, J. Ma. (2005). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- D'Alessandro, M. (2006). *Liderazgo político*. En L. Aznar y M. De Luca (Comps.). *Política. Cuestiones y problemas* (pp. 305-336). Buenos Aires: Ariel.
- De la Torre, C. (1996). ¡Un solo toque!: *Populismo y cultura política en Ecuador*. Quito: CAAP.
- De la Torre, C. (1999). Veinte años de populismo y democracia. *ICONOS*. Núm. 9, 80-87.
- Fabbrini, S. (2009). *El Ascenso del Príncipe democrático. Quien gobierna y como se gobiernan las democracias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraschini, M. (2013). Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe: ¿dos caras de un mismo modelo de ejercicio del poder? *Tesis para optar por el título de Dr. en Ciencia Política*. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
- Fraschini, M. (2014). Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe: Dos caras de una misma forma de gobernar. *Revista PostData*. Vol. 19, Núm. 2, 507-553.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2015). *El príncipe democrático sudamericano. Liderazgos presidenciales en el Siglo XXI en la región*. Villa María, Córdoba: Eduvin.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2016). Los liderazgos presidenciales sudamericanos ante un nuevo contexto. Mesa: "Nuevos escenarios de la democracia Argentina: actores y proyectos. Congreso sobre Democracia. Rosario, 12 al 15 de septiembre.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2017). "Jugadas peligrosas". *Revista El Estadista*. Núm. 163, 12-13.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2017a). El primer año de gobierno de Mauricio Macri: recursos de poder, estrategias y resultados. *Congreso de Alacip*. Universidad Católica de Montevideo, Uruguay, 26 al 28 de julio.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2017b). El Liderazgo presidencial de Mauricio Macri: Recursos de poder y estrategias en los 18 meses de

- gobierno. *Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político -SAAP-*. Universidad Torcuato Di Tella -UTDT-. 1 al 4 de agosto.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. *Revista América Latina Hoy*. Núm. 49, 51-72.
- Kenneth, M. R. (1995). Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America. The Peruvian Case. *World Politics*. Núm. 48, 82-116.
- Lanzaro, J. (2003). *Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. En J. Lanzaro (Comp.). *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. (pp. 15-49). Buenos Aires: CLACSO.
- Leiras, S. (2008). Liderazgo político: estilo (neo)populista, estrategia (neo)decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático. *Revista Ecuador Debate*. el 1 de junio de 2008. Tomado de: <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=726425>
- Levitsky, S. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*. Núm. 24, 159-176.
- Levitsky, S. y Murillo, Ma. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai: Revista de Ciencia Política*. Vol. 3, Núm. 5, 17-44.
- Levitsky, S. y Kenneth, R. (Eds.). (2011). *The Resurgence of the Left in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after de Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Linz, J. (1990). Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*. 1 (1), 51-69.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010). Ruptura y continuidad: la caída de 'Mel' Zelaya en perspectiva comparada. *Revista América Latina Hoy*. Vol. 55, 173-197.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *Revista América Latina Hoy*. Núm. 49, 31-55.
- Masi, A. (2011). El liderazgo presidencial de Raúl Alfonsín: ascenso, auge y caída (1966- 1989). *Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencia Política*. Buenos Aires: UNSAM.
- Méndez, J. L. (2013). *Estudio introductorio: El liderazgo político como acción estratégica*. En J. L. Méndez (Comp.). *Liderazgo Político*. México: Siglo XXI Editores.
- Munck, G. (2004). Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers. *Annual Review of Political Science*. Núm. 7, 437-62.
- Murillo, Ma. V. (2011). *La fortaleza institucional argentina en 2003-2011*. En A. Malamud y M. De Luca (Compiladores), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 265-275). Buenos Aires: Eudeba.
- Mustapic, A. Ma. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*. Vol. 45, Núm. 178, 263-280.
- Natera Peral, A. (1998). Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática. Capítulo 2. *Tesis Doctoral* pp. 42-78. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Neustadt, R. (1993). *El poder de persuadir. Capítulo 3: El poder presidencial y los presidentes modernos. Políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan*. En J. L. Méndez (Comp.). *Liderazgo Político* (pp. 54-80). México: Siglo XXI Editores.
- Nohlen, D. y Rial, J. (1988). *Reforma Política y Consolidación democrática. Perspectivas comparadas*. En D. Nohlen y A. Solari (Comps.). *Reforma Política y Consolidación democrática*.

- Europa y América Latina* (pp. 327-358). Caracas: Nueva Sociedad.
- Novaro, M. (1994). *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires: Letra Buena.
- Novaro, M. (1995). El debate contemporáneo sobre la representación política. *Desarrollo Económico*. Vol. 35, Núm. 137, 145-157.
- Nye, J. (2011). *Las Cualidades del Líder*. Buenos Aires: Paidós.
- Ollier, Ma. M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *Revista América Latina Hoy*. 73-103.
- Ollier, Ma. M. (2010). El liderazgo presidencial: síntoma de un patrón democrático sudamericano. El caso argentino (2003-2007). *XXIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA)*, 6 al 9 de octubre, Toronto.
- Ollier, Ma. M. (2011a). Weak Democratic Institutionalization and Different Types of Presidential Leadership in Inverted Democracy. Whatever Happened to North-South. International Political Science Association (IPSA) European Consortium for Political Research (ECPR), *Joint Conference Hosted by Brazilian Political Science Association, University of Sao Paulo, Brazil*. University of Sao Paulo, Sao Paulo, Brazil, February 16 to 19, 2011.
- Ollier, Ma. M. (2011b). *Centralidad presidencial y debilidad institucional en las democracias delegativas*. En G. O'Donnell (Comp.). *Democracia Delegativa* (pp. 115-137). Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, G. (1984). ¿Y a Mí, Qué Me Importa? Notas Sobre Sociabilidad y Política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Cuadernos Center for the Study of State and Society.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*. 5, Núm. 1, 55-69.
- O'Donnell, G. (1996). Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere. *Kellogg's Institute working paper 222*. Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, G. (2006). *On Informal Institutions. Once Again*. En G. Helmke y S. Levitsky (Eds.). *Informal Institutions and Democracy: Lessons From Latin America* (pp. 285-289). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G., Jazetta, O. y Quiroga, H. (Coords.). (2011). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Panizza, F. (2009). *Populismo: ¿qué nos dice el nombre?* En F. Panizza (Comp.). *El populismo como espejo de la democracia* (pp. 51-70). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Serrafero, M. (2013). *Después del caso Collor*. Madrid: Instituto de filosofía Política e Historia de las Ideas Políticas.
- Tedesco, L. y Diamant, R. (Coords.). (2013). *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*. Madrid: Editorial de la Catarata.
- Valenzuela, A. (2004). Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*. 15 (4), 5-19.
- Weyland, K. (1996). Neopopulism and neoliberalism in Latin America: Unexpected affinities. *Studies in Comparative International Development (SCID)*. Vol. 31, Núm. 3, 3-31.

Para citar este Artículo de investigación:

Tereschuk, N. y Fraschini, M. (2019). La debilidad institucional en la Argentina durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 219-238.