

Luces y sombras en la democracia argentina. Las instituciones después de Menem

MARCOS NOVARO* Y VICENTE PALERMO**

Resumen: El artículo analiza las consecuencias que ha tenido en el funcionamiento de las instituciones políticas argentinas la gestión de las reformas estructurales durante el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). Se consideran en primer lugar los avances y retrocesos registrados en la consolidación del pluralismo y equilibrio institucional, poniendo en discusión algunas de las interpretaciones más difundidas sobre el tema, referidas tanto al caso argentino como a otras experiencias similares en la región. Se atiende en particular a la correlación entre la gestión de reformas estructurales y la concentración del poder en los poderes ejecutivos; se analizan las transformaciones registradas en la cultura política argentina durante estos años, poniendo especial énfasis en los cambios ocurridos en el peronismo y la novedosa articulación entre populismo y liberalismo.

Abstract: The article analyzes the consequences of the management of structural reforms on Argentinian political reforms during Carlos Menem's first administration (1989-1995). It first analyzes the advances and regressions recorded in the consolidation of pluralism and institutional reform, discussing some of the best-known interpretations of the topic, with reference to the case of Argentina and other similar experiences in the region. Particular attention is paid to the correlation between the management of structural reforms and the concentration of power in the executive. The article also analyzes the transformations recorded in Argentinian political culture during this period, placing particular emphasis on the changes that have occurred in Peronism and the recent links between populism and liberalism.

1. INTRODUCCIÓN

¿IMPLICA LA EXPERIENCIA MENEMISTA una regresión o un avance en la consolidación institucional en Argentina? A ocho años de iniciada su administración y cuando se aproxima el final de su segundo período, esta pregunta cobra creciente actualidad. Proponemos aquí descomponer este interrogante en otros dos, que nos permitan considerar el contexto histórico-político en que se han desarrollado las gestiones de Menem: primero, ¿en qué medida se degradan las instituciones a partir de 1989, al imponerse una dinámica de gobierno poco respetuosa de las reglas democráticas y un esquema de toma de decisiones verticalizado, a la vieja usanza populista?; y segundo, ¿en qué medida, al completar la “renovación” del peronismo y componer una fórmula política para salir de la hiperinflación desatada

* Dirigir correspondencia a: Manzanares 3015, C.P. 1429, Capital Federal, Argentina. E-mail: marcos@sopol.fsoc.uba.ar

** Dirigir correspondencia a: Rua Professor Gastao Bahiana 619/602, CEP. 22071-030, Río de Janeiro, Brasil. E-mail palermo@omega.incc.br.

en las postrimerías del gobierno de Alfonsín, el menemismo ha favorecido (aun cuando esto no se contaba entre sus preocupaciones prioritarias) la estabilidad y eficacia del sistema institucional?

La conjunción en 1989 de la crisis del Estado y la economía con la de representación política conllevó el replanteamiento de la recurrente pregunta sobre la viabilidad de la democracia y su eficacia gubernativa en un contexto de debilidad institucional y precariedad económica (Calderón y Dos Santos, 1993). La "solución" menemista a ese problema, guardando cierta analogía con la propuesta por el peronismo en su origen, sin duda implicó graves alteraciones en la vida política. Contra los pronósticos más pesimistas, las instituciones siguieron funcionando durante la emergencia económica y social; la vuelta del peronismo al poder no alentó una escalada de conflictividad social y desgobierno, y Menem fue capaz de revalidar sus títulos en comicios relativamente competitivos y transparentes,¹ al tiempo que aplicaba un profundo (y para muchos sectores costoso) programa de reformas, sin perseguir a los opositores, ni clausurar el Parlamento o los medios de comunicación independientes, ni intervenir sindicatos rebeldes (recursos que el peronismo había utilizado profusamente en los años cincuenta y setenta). Sin embargo, el gobierno recurrió a las más variadas artimañas para desactivar toda oposición (entre ellas la extorsión que precedió al Pacto de Olivos y habilitó la reelección presidencial en 1995 fue la más audaz), y no se privó de dictar decretos de necesidad y urgencia, manipular a la justicia (persiguiendo a jueces y fiscales que no le fueran incondicionales) e intentó relegar al Legislativo en sus funciones elementales. Utilizó hasta el hartazgo mecanismos de dudosa apoyatura constitucional, como el veto parcial de leyes aprobadas por el Parlamento, y al dismantelar el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas completó una situación que difícilmente puede caracterizarse como de "gobierno republicano" y "equilibrio de poderes". Se recurrió también en repetidas ocasiones a la intervención federal de gobiernos provinciales; y lo mismo se hizo con los distritos conflictivos del partido oficial desde su conducción nacional.

Se trata aquí de discutir en qué medida la "solución" menemista a la crisis de 1989 perjudicó la vida democrática; y en qué medida, pese a sus desbordamientos, por sus propios méritos o por la misma evolución de los acontecimientos, se generaron nuevos recursos institucionales para consolidarla. Se discutirán los argumentos más difundidos sobre este tema, considerando tanto la gestión de las reformas estructurales, como los problemas y cambios político-institucionales y de cultura política que se han registrado durante estos años, apuntando a la vez a enmarcar la experiencia menemista en los problemas y tendencias de largo plazo de la política argentina.

¹ El oficialismo se impuso al radicalismo, el principal partido de oposición, en las elecciones parlamentarias de 1991 y 1993, consolidando la mayoría en ambas cámaras del Congreso Nacional y el control de las principales gobernaciones. En 1995 Menem obtuvo su reelección con cerca del 50% de los votos.

2. REFORMAS ESTRUCTURALES Y EQUILIBRIO DE PODERES

Hay dos paradigmas interpretativos polares para caracterizar las relaciones establecidas entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial a lo largo de estos años de intensas reformas estructurales. El primero (que identificamos ilustrativamente con trabajos como el de Ferreira Rubio y Goretti, 1996) describe el proceso como uno en el cual el Ejecutivo gobernó en forma plenamente discrecional, excluyendo al Parlamento de la toma de decisiones. Cuando las Cámaras no se prestaron con la docilidad esperada a su exigencia de limitarse a convalidar sus proyectos, el gobierno echó mano de todos los recursos de excepción indudablemente extraconstitucionales —como los decretos de necesidad y urgencia y los vetos parciales— confiando en que, en última instancia, lo auxiliaría una Corte Suprema adicta.

El segundo (que identificamos con trabajos como el de Corrales, 1994) sostiene que, en realidad, las relaciones Ejecutivo-Legislativo atravesaron dos etapas bastante diferentes. Durante la primera, hasta 1991, el gobierno quiso, y pudo, dejar completamente fuera de las decisiones al Congreso. Durante la segunda, desde principios de 1991, con la llegada de Cavallo al Ministerio de Economía, tiene lugar un giro sustancial. El gobierno ya no espera de las Cámaras el papel de meros espectadores: se esfuerza por obtener su apoyo, los ministros ponen a su consideración las propuestas de reforma e incluso aceptan modificaciones en ellas, aunque reservándose el Ejecutivo el derecho de vetar aquellas que consideren incompatibles con el espíritu general del programa (Corrales, 1994). Para Corrales, detrás de esta nueva pauta de interacción se encuentra el deseo del gobierno de reestablecer los deteriorados vínculos con su partido. Esta interpretación de los acontecimientos nos inspira muchas reservas.² Sin embargo tiene, a nuestro entender, el gran mérito de no dejarse impresionar por la copiosidad de decretos, y de inscribir el uso de los vetos parciales en una perspectiva cuya mayor complejidad³ sugiere una explicación del problema más articulada e integral que la que proporcionan los números de decretos y vetos parciales.

En realidad, el abordaje a partir de esos récords apabullantes en el empleo de recursos de excepción, presenta una fuerte proximidad interpretativa con patrones conceptuales que dominan en la actualidad ampliamente la bibliografía dedicada a

² El Ejecutivo no ajustó su comportamiento ulterior a los anuncios de concordia, que el ministro Cavallo expresaba en declaraciones del siguiente tenor: “aunque sancionar leyes es más difícil que redactar decretos de necesidad y urgencia, la normatividad lograda a través de esas leyes produce una estabilidad jurídica superior, porque crea la conciencia de soluciones mucho más sólidas y perdurables, generando condiciones propicias para inducir la inversión y consecuentemente el crecimiento económico” (*La Nación*, 2-10-91). Apenas un mes después el gobierno dio a conocer el decreto de necesidad y urgencia 2284/91, de “desregulación económica”, con el que afectó un enorme número de leyes en vigencia.

³ Corrales estima que la fórmula “usted modifica, yo veto” es más funcional que la fórmula “usted mira, yo decreto” para dar cuenta de los intereses clientelísticos de la dirigencia partidaria, ya que la segunda denuncia la irrelevancia de los legisladores, mientras que la primera les permite presentarse a sí mismos, después de todo, como protagonistas en los conflictos y, en todo caso, obtener una “derrota decorosa”.

la evolución de los regímenes políticos democráticos en América Latina y al estudio de las gestiones de estabilización económica y reformas estructurales. A riesgo de eliminar matices de importancia, diremos que una porción nada despreciable de la bibliografía teórica y de análisis de casos de reforma, tiende a postular, por así decirlo, una fuerte afinidad electiva entre los escenarios de lanzamiento de reformas estructurales y procesos de concentración de autoridad en el Ejecutivo, discrecionalismo, exclusión de actores sociales y políticos de las arenas de formación de decisiones, etc. Desde luego, dentro de esta ancha corriente pueden percibirse interesantes diferencias. Están aquellos dominados por un interés más bien instrumental en la efectividad del *policy making* (diseño de políticas) reformista (por ejemplo, Nelson, 1994; Haggard y Kaufman, 1992). Y otros marcados por una aguda percepción de la dilematicidad que plantea la tarea simultánea de crear nuevos órdenes económico-estatales y atender a los requerimientos inherentes a la configuración de una trama de relaciones institucionales democrática (por ejemplo, Torre, 1991).

Esta corriente puede distinguirse a su vez de otra, no menos amplia, que desconfiaba de la supuesta relación de necesidad entre discrecionalismo y reformas estructurales, y que coloca el énfasis explicativo del primero, o bien en la naturaleza neoliberal de los procesos de ajuste, o bien en otros factores que atañen a la cultura política de las sociedades, las orientaciones partidarias, las preferencias de los líderes, o a la estructura de incentivos institucionales. Dentro de este grupo pueden encontrarse, por último, diferencias en la dirección analítica e incluso propositiva, por ejemplo, entre quienes se preocupan por defender la viabilidad de modalidades más concertadas e inclusivas de gestionar reformas estructurales (es el caso paradigmático de Bresser Pereira y otros, 1993), y aquellos que examinan los procesos en curso a la luz de categorías que definen una tendencia regional a la cristalización de regímenes que serían democráticos en lo que hace a los procedimientos de elección y sustitución de gobernantes, pero no en lo tocante a los procesos de toma de decisiones y producción de políticas públicas.⁴ Así se arriba a conclusiones bastante pesimistas sobre las posibilidades de consolidación democrática, en la medida en que dicha consolidación exige una vigencia más plena de los rasgos que caracterizan a las poliarquías contemporáneas: procedimientos que efectivicen un *accountability* (obligación de rendir cuentas) entre poderes y/o pactos básicos entre actores sociales que definan reglas implícitas y explícitas que los alejen de una situación en que se perciban a sí mismos en "peligro estratégico" (O'Donnell, 1992; entre otros).

Tal vez el mínimo común denominador de esas categorías analíticas sea el siguiente: los contextos de crisis son altamente propicios para gestiones gubernamentales de fuerte concentración del poder. En esos contextos, la creación de recursos de go-

⁴ Entre ellos, Malloy (1993) (regímenes democráticos híbridos) y O'Donnell (1992) (democracias delegativas). En la determinación de los factores que explicarían la emergencia de estas formas de democracia, pueden encontrarse, a su vez, diferencias. Ambos consideran la arraigada tradición cesarista de la cultura política de las sociedades latinoamericanas. Pero O'Donnell acentúa el valor explicativo de este factor, mientras Malloy percibe el ejecutivismo como una respuesta que crea capacidad de gobierno a partir de los recursos institucionales preexistentes.

bierno a la altura de la emergencia tiende a hacerse despejando de obstáculos los procesos de toma de decisiones, por medio de la exclusión de actores político-institucionales y sociales. Acertadamente, estos autores subrayan la presencia de factores concurrentes: allí donde gobiernan fuerzas políticas portadoras de tradiciones plebiscitarias y populistas, en el terreno fertilizado por la crisis para gestiones discrecionalistas crecerán robustamente esas modalidades de gobierno, ya que los líderes al frente del Ejecutivo se encontrarán a sus anchas y, lejos de “automoderarse”, aprovecharán intensamente la oportunidad proporcionada por las circunstancias.

No sería muy difícil corroborar el poder explicativo de este enfoque a la luz de las experiencias de Alfonsín y Menem en la Argentina. El líder de la Unión Cívica Radical se valió de los decretos de necesidad y urgencia durante su mandato: emitió diez de ellos entre diciembre de 1983 y julio de 1989 (Ferreira Rubio y Goretti, 1996) aduciendo razones vinculadas a la emergencia económica, la crisis financiera y la reforma del Estado (el más conocido es el Plan Austral). Utilizó también los vetos parciales: lo hizo en 12 oportunidades (Mustapic y Ferretti, 1994). Su sucesor peronista extremó las cosas: dictó —hasta la reforma constitucional de 1994—, nada menos que 336 decretos de necesidad y urgencia (Ferreira Rubio y Goretti, 1996) y —hasta setiembre de 1993— 38 vetos parciales.⁵

Una parte de estas diferencias puede ser atribuida a la mayor tolerancia social al decisionismo en que se desarrolló la gestión menemista. Podría argumentarse que Alfonsín habría recurrido con mayor frecuencia a los recursos de excepción si su gestión hubiese transcurrido en el contexto de turbulencias semejantes a las que dieron marco inicial al gobierno de Menem, generando el consentimiento social a un estilo fuertemente ejecutivista. Con todo, podría contraargumentarse sensatamente sosteniendo que esa mayor disposición social, al constituir un marco para el relacionamiento global entre el Ejecutivo y el Congreso, podría haber minado de modo duradero las resistencias de este último a la pretensión del primero de limitarlo al papel de mero convalidador de sus iniciativas. Por lo tanto, la multiplicación de vetos y decretos en la presidencia de Menem parece estar hablando de otras cosas.

También podría hacerse más borrosa la diferencia que las cifras expresan elocuentemente comparando, en vez de la frecuencia de recursos de excepción con arreglo al total de la producción legislativa, la magnitud de las reformas concretadas por cada gestión, enormemente mayor, desde luego, en la de Menem. Este razonamiento no sería novedoso: lo formuló el propio ministro Cavallo en 1993, afirmando que “sin los decretos de necesidad y urgencia no se hubiera podido instrumentar más de un 20% de la reforma económica” (*La Nación*, 31-8-1993). Esto daría cuenta, además, de uno de los factores en los que las corrientes analíticas que hemos mencionado ponen el acento: la afinidad electiva entre contextos de

⁵ De los datos proporcionados por Mustapic y Ferretti se desprende que el porcentaje de vetos parciales, en relación al total de la producción legislativa correspondiente a ambas gestiones, es mucho mayor en el caso de Menem: 1.8% sobre un total de 645 leyes aprobadas por el Congreso entre 1983 y 1989, contra 6.8% sobre un total de 557 entre 1989 y 1993.

crisis, y/o etapas de intensas reformas estructurales, y estilo decisionista de gobierno. Daría cuenta de ello, pero sólo de ello. ¿Por qué decretos y vetos y no —nuevamente— un Poder Legislativo dócil, o su supresión lisa y llana mediante un “golpe civil” como el de Fujimori?⁶ Reiteramos, entonces, que la abundancia de recursos de excepción como los utilizados sugiere la presencia de otros factores.

Esta presunción tiende a confirmarse si se considera que no todos los decretos de necesidad y urgencia forman parte de la agenda oficial de reformas estructurales: una sustancial mayoría lo es, pero el gobierno de Menem dictó decretos de este tipo sobre derechos humanos, civiles y políticos (cinco en total, Ferreira Rubio y Goretti, 1996), sobre transferencia de inmuebles (diecinueve), etc. Y más todavía si se toma en cuenta que no solamente en estos casos, sino en el de muchos decretos correspondientes a materias de reforma, resulta imposible encontrar alguna justificación en términos congruentes a la índole de estos instrumentos; esto es, la necesidad o la urgencia delante de situaciones de extrema gravedad.

A nuestro entender, una explicación más satisfactoria de la actuación del Ejecutivo entre 1989 y 1993 debe partir de destacar la presencia de dos ingredientes adicionales, que caracterizan el estilo de gestión política del gobierno menemista: el factor peronista y el factor tecnocrático.

En cuanto al primero, sucintamente, digamos que el estilo peronista de gobierno (como “tipo ideal”) concibe la relación entre medios y fines de una manera muy diferente a la tradición liberal-democrática. La condición democrática se centra para él en el voto popular, no en el respeto a las reglas y mecanismos formales de limitación del poder (división, control, responsabilidad horizontal, ejercicio del gobierno sujeto a las leyes, etc.) que constituyen el núcleo esencial de un régimen político liberal-democrático. En ese sentido, las culturas políticas peronista y radical son muy diferentes, y esta diferencia se profundiza cuando de gobernar se trata. González Bombal (1993) ha señalado que la tradición del radicalismo es de comprensión del sentido de la ley, aunque no siempre de comprensión del ejercicio del poder, a diferencia de la peronista, que es de conocimiento del ejercicio del poder, aunque no de comprensión del sentido de la ley. Y, en efecto, los años de Menem nos dejan ver un gobierno poco dispuesto a detenerse ante obstáculos formales y/o legales a la hora de tomar decisiones o instrumentarlas.

En cuanto a lo segundo, la filosofía que subyace al estilo tecnocrático de gestión es aquella correspondiente a la “Nueva Economía Política” de raíz neoclásica y fuertemente emparentada con algunas de las principales corrientes del *rational choice*, (la elección racional) que, en esencia, tiende a contraponer la racionalidad política y la económica. La metáfora del “tirano honrado” por oposición a los políticos que se comportan racionalmente en arreglo a sus propios intereses y por ende procurando beneficios particularistas que distorsionan los incentivos de mercado, es la

⁶ La evocación peruana no resulta, después de todo, descabellada si se recuerda que en las febriles semanas que siguieron al estallido de la segunda hiperinflación (principios de 1990), el Ejecutivo llegó a concebir la clausura del Congreso.

más apropiada al caso: lo que los técnicos de mentalidad tecnocrática esperan de los políticos es que —por imperio de la necesidad— les entreguen el manejo de la economía y la competencia para establecer las restricciones dentro de las que deben desenvolverse los restantes asuntos públicos. En el caso argentino, la llegada de Cavallo y su equipo a la cartera económica entronizó, a partir de 1991, este estilo de gestión que resultó —al menos en lo que se refiere a la interacción institucional—, convergente con el modo peronista de gobernar. Infinidad de decisiones del ministro fueron expresamente respaldadas por declaraciones suyas contra los partidos, la “politiquería barata”, y los parlamentarios que “demoran las transformaciones”. Hay que recordar que el gobierno contó, en ese sentido, con la presión y el aliciente de los formadores de opinión empresaria, portadores de una visión normativa fuertemente tecnocrática de la gestión de reformas y que tienden a valorar al presidente Menem por dos razones que son caras de la misma moneda: por crear el contexto de autoridad necesario para que los técnicos lleven a cabo su tarea y por constituirse en “escudo” contra las distorsiones provenientes del mundo de la política.

La conjugación del factor peronista y el tecnocrático en el gobierno de Menem se torna nítida en ocasión de las dificultades que encuentra el Ejecutivo para imponer su voluntad al Parlamento en materia presupuestaria. En un artículo en el que el ministro Cavallo defiende la aspiración oficial de que el Congreso le delegue competencias en la materia por varios años, define con inesperada claridad la forma en que los peronistas conciben la acción de gobierno. Refutando las acusaciones formuladas por el ex presidente Alfonsín, que califica de inconstitucional la delegación a la que se aspira, Cavallo explica que:

[...] nos enfrentamos a dos criterios distintos de gobierno. La eficacia de una gestión útil y oportuna a los intereses del pueblo, empleando para ello todos los medios previstos por la Constitución, por un lado. Y la preeminencia de las formalidades, por el otro. Aun cuando su cumplimiento impida mejorar la calidad de vida de la población y postergue el desarrollo del interior del país (*Clarín*, 14-12-1994).

En rigor, lo que el gobierno procuró, desde el principio de su gestión —y sin abandonar nunca ese propósito—, fue establecer una fórmula que le permitiera concentrar plenamente el poder decisorio en sus manos. No le importaba tanto que ello tuviera lugar por un medio u otro: la clausura del Parlamento o la cooptación de algunos líderes de la oposición que garantizara una obediente mayoría parlamentaria⁷ le resultaban indistintos, siempre que resolvieran el problema. La concepción peronista de Menem no le permitía entender de otro modo el ejercicio de su gobierno tras “haber heredado un país en llamas”. De tal modo, apenas afloraron los primeros obstáculos —tras el breve período marcado por la promulgación de

⁷ Esta segunda opción se intentó al invitar al ex candidato presidencial por la UCR Eduardo Angeloz a incorporarse al gabinete nacional en condición de *primus inter pares*, también en los primeros meses de 1990.

las Leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado en 1989— el gobierno comenzó a buscar afanosamente esa fórmula. Para decirlo en palabras de O'Donnell (1992) el gobierno intentó desentenderse de toda *accountability* horizontal, ya que “la idea de obligatoriedad de rendir cuentas al Congreso o al Poder Judicial, o a otras organizaciones privadas o semiprivadas aparece como impedimento innecesario a la plena autoridad que el presidente recibió la delegación de ejercer”.

El empleo de decretos de necesidad y urgencia y vetos parciales es el resultado de esos ensayos. No expresa tanto un agravamiento de tensiones entre los dos poderes a lo largo de estos años, como el hecho de que las relaciones entre Congreso y Poder Ejecutivo habrían sido necesariamente tensas si el segundo esperaba meramente un acatamiento incondicional por parte del primero. Para decirlo de otro modo, la lógica que impulsa el crecimiento del empleo de tales recursos, hace patente una necesidad autopropulsada: el gobierno pretendió mantener para su gestión el nivel de facultades discrecionales conseguidas en un primer momento mediante las Leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado, incluso luego de que el imperativo de crisis se hubiese atenuado. Es en este punto, a nuestro entender, que la competencia técnica se prestó a una operación eminentemente política, concurriendo en auxilio de las inclinaciones presidenciales. Porque con el afianzamiento de Cavallo y su compacto equipo de técnicos en la cartera económica, la propensión a gobernar discrecionalmente se revigora gracias a la coartada de la racionalidad tecnocrática que anima a dicho equipo. El éxito que acompañó al ministro y a su plan suministraron al presidente una fuente de legitimidad suplementaria para sus inclinaciones.

Llegados a este punto podríamos cerrar la cuestión dando por confirmado el paradigma interpretativo con que abrimos la discusión: el Ejecutivo logró excluir redondamente al Congreso de la toma de decisiones. Cuando obtener el acatamiento parlamentario resultó complicado, se limitó a eludirlo mediante los decretos de necesidad y urgencia. Y, en todo caso, la figura del veto parcial brindó a ambos una forma de conciliar la discrecionalidad deseada por el gobierno con la necesidad sentida por los parlamentarios peronistas de salvar las apariencias. Por ende, se confirmaría también la pertinencia en plenitud de la hipótesis sobre la modalidad delegativa (O'Donnell), o híbrida (Malloy), de la democracia argentina de los primeros años de la década de los años noventa.⁸ Así lo entienden, entre otros, Ducatenzeiler y Oxhorn (1994), que arriban a conclusiones muy pesimistas sobre las posibilidades de consolidación del régimen democrático, con base en la idea de que las modalidades decisionistas extremas “acentúan el vacío organizacional e institucional”, característica que Argentina comparte con muchos otros países de la región. Gestiones exitosas de este tipo no harían más que reeditar formas de populismo y caudillismo incompatibles con una perspectiva de gradual consolidación de la institucionalidad democrática.

⁸ También Haggard y Kaufman (1994) consideran la gestión de Menem como ilustración emblemática del concepto de democracia delegativa.

3. OPOSICIÓN EN EL PARTIDO DE GOBIERNO: ¿MOTOR DEL PODER PARLAMENTARIO?

Antes de discutir esas conclusiones, vale la pena examinar la validez de la interpretación de los hechos en que ellas se sustentan; esto es, la efectiva vigencia de formas delegativas de democracia durante los años de Menem. A nuestro entender, conceptos como el de “democracia delegativa” no capturan todos los rasgos de la interacción establecida entre los distintos poderes.

Es conveniente detenerse en el contexto de interacción en que se emplearon los recursos de excepción. Ello nos permitirá su inscripción en un escenario político institucional más complejo que el que se desprende de la idea de un presidente-caudillo, respaldado en los votos, que gobierna discrecionalmente. En verdad, se aproxima mucho más a los hechos un escenario caracterizado por el conflicto entre dos protagonistas, un gobierno que procuró desde el comienzo imponer su modalidad unilateral de gestión, y grupos partidarios y parlamentarios que, desde la oposición, y sobre todo desde las fuerzas propias, fueron adquiriendo capacidades para limitar la efectividad de los intentos de excluirlos completamente de las decisiones.

Dicha adquisición de capacidades para limitar la voluntad presidencial de gobernar sin compartir ni rendir cuentas de sus decisiones se desarrolló como un aprendizaje producto de la propia interacción institucional: frente al empleo de los decretos de necesidad y urgencia, el silencio parlamentario se constituye en un recurso de disuasión parcialmente eficaz; frente al uso de vetos parciales, se va descubriendo que algunas alteraciones sustantivas impuestas por los parlamentarios a iniciativas del Ejecutivo están libres de esos peligros. El silencio fue una reacción frecuente del Parlamento ante los decretos. Las Cámaras se abstuvieron de derogarlos pero, en la inmensa mayoría de los casos, rehuyeron también su convalidación.⁹ Este silencio no puede ser entendido pura y simplemente como un acatamiento, un “dejar hacer” con resignación o impotencia; la negativa a confirmar la validez de los decretos a través de una ley fue, en los hechos, un procedimiento colectivo eficaz para morigerar la tendencia del Ejecutivo a avanzar sobre las facultades del Congreso. Para explicar por qué es necesario marcar una distinción, en algunas materias la efectividad de los decretos de necesidad y urgencia —sobre todo debido a que el Ejecutivo cuenta con una Corte Suprema de Justicia obediente— puede considerarse completa. Sus efectos son irreversibles y la negativa parlamentaria a su convalidación legal no molesta al Ejecutivo. Es el caso, por ejemplo, del decreto que dispuso la conversión y reprogramación de la deuda interna a principios de 1990 (el Plan Bonex), o del que reglamentó el derecho de huelga en servicios esenciales. Pero en otros campos, en contraste, la efectividad del decreto es nula. Para expresarlo de otra manera, los decretos inmunes al silencio parlamentario son los que tienen un valor eminentemente transicional —su vigencia implica consecuencias inmediatas y

⁹ Ferreira Rubio y Gorette en el trabajo ya citado de 1996 computan la respuesta del Congreso frente a decretos de necesidad y urgencia: silencio, 90%; ratificación, 9% y derogación 1 por ciento.

relevantes para los actores involucrados en sus disposiciones. Pero cuando se trata de producir cambios en conjuntos amplios de reglas, cuya efectividad depende de que sean fijadas en el largo plazo y como tales sean percibidas por los actores en juego, la no convalidación del Parlamento torna los decretos contraproducentes. La flexibilización laboral, la reforma previsional o la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, son algunos de los procesos afectados por el descubrimiento, compartido por ambos poderes, de la eficacia del silencio parlamentario: el Ejecutivo debió aceptar la participación del Congreso en esos temas, y la incorporación de modificaciones sustanciales en sus proyectos iniciales.¹⁰ Por razones semejantes, la efectividad de los vetos parciales resultó limitada para impulsar las reformas estructurales, y desde que los parlamentarios tomaron conciencia de ello, su poder disuasivo para subordinar al Congreso disminuyó.

Se constata, en suma, una interacción institucional más matizada, rica y diversa que la que podría sugerir un primer vistazo, "a vuelo de pájaro", atento exclusivamente a los decretos y los vetos. En ella, ciertamente la preponderancia de una voluntad de gobierno discrecional por parte del presidente, a lo largo de su gestión, es abrumadora. La negociación, sin embargo, estuvo constantemente presente, a pesar de la pésima disposición del Ejecutivo al respecto, porque el Congreso encontró caminos para doblarle el pulso.

Importa considerar, por otro lado, el grado en que las instituciones propias del régimen político democrático han sido durante estos años el ámbito de los intercambios y transacciones entre actores políticos y sociales involucrados o afectados por las decisiones gubernamentales, o en que se recogieron las iniciativas de los actores y grupos sociales o sus reacciones frente a aquellas decisiones. En este sentido observamos un cambio significativo respecto de las pautas tradicionales de interacción entre instituciones representativas y poderes corporativos en la política argentina. Por un lado, el Congreso no ha funcionado como mero convalidador legal de decisiones adoptadas o negociadas en otros ámbitos, sino que en infinidad de casos ha tenido un protagonismo sin el cual ciertos resultados concretos de las reformas no podrían comprenderse. Aunque la negociación directa entre Ejecutivo y corporaciones sindicales o empresarias fue una práctica permanente a lo largo de estos años, casi siempre el Congreso alcanzó a incidir de modo significativo en el contenido de las políticas. En algunos casos, resulta patente el esfuerzo de los legisladores por desempeñar un papel específicamente parlamentario, no limitado a la expresión de intereses discretos, buscando reformularlos conforme a criterios de orden general o público. El papel de los legisladores peronistas en las reformas laboral y

¹⁰ Sobre el papel del Congreso en las reformas laboral y previsional, véase Palermo (1996). Sobre la primera, también Etchemendy (1994). Es importante subrayar que en estas materias, la obstrucción en el Congreso de las iniciativas del Ejecutivo suscitó en este último una mayor disposición negociadora. En diciembre de 1993 se abrió un periodo de dos años de reformas laborales negociadas entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresarias, convalidadas legislativamente (Etchemendy 1994 y Palermo, 1996).

previsional, oportunidades en que fueron más allá de lo esperado por los sindicatos, constituye un buen ejemplo de ello.¹¹

El Congreso, en esos casos, debió enfrentar los ataques del Ejecutivo referidos a la lentitud, falta de compromiso con el plan de reformas y al espíritu faccioso que supuestamente reinaban en su seno, en general coincidentes con la opinión del público sobre el Parlamento. Aunque en la opinión pública los legisladores pueden estar muy desprestigiados, no por ello dejan de cumplir a sus ojos un papel importante para la vida democrática. El Ejecutivo tomó nota de ello cuando desistió de seguir los pasos de Fujimori en 1990. Lo mismo puede decirse de su papel en el partido de gobierno. Los legisladores son relativamente débiles para incidir en la toma de decisiones, pero conforman una importante correa de transmisión de información entre el Ejecutivo nacional, los gobiernos provinciales, las agrupaciones territoriales del partido y los sindicatos y demás organizaciones sectoriales. Permiten medir la temperatura del ánimo de los distintos grupos de opinión y facciones en que se divide el peronismo. Y frenan avances por caminos que pueden ser perjudiciales en el mediano o largo plazo, enviando las señales de alarma correspondientes.

Otro efecto interesante del desarrollo del papel parlamentario ha sido que los legisladores tuvieron que incorporar conocimientos técnicos para debatir con los funcionarios ministeriales. Sobre todo en el área de economía, pero también en la de defensa y educación, entre otras, cobraron preeminencia legisladores con cierta preparación y especialización, imprescindibles para quedar bien parados cuando se discutían problemas de presupuesto y programas de reforma con ministros y técnicos del Ejecutivo. También en este aspecto pareciera que la misma dinámica de interacción institucional tiende a un equilibrio más matizado a medida que pasa el tiempo.

En conclusión, a la luz de las consideraciones hechas hasta aquí resulta justificado revisar las perspectivas unilaterales frecuentemente adoptadas frente al modelo político de gestión de las reformas puesto en práctica por el menemismo. Ello no implica, sin embargo, desestimar sin más algunas preocupaciones por ellas aludi-

¹¹ La manifiesta resistencia que, a lo largo de estos años, opusieron diputados y senadores peronistas en materia laboral y previsional podría interpretarse como una respuesta directa a la presión corporativa o pública. Pero ni en 1991 ni en 1993 tenían, los legisladores peronistas, motivos fundados para temer una severa sanción en las urnas originada en el malestar del sector pasivo o de los trabajadores sindicalizados. Sus móviles eran de otra índole. Por un lado (en el camino sugerido por Corrales, 1994), una comprensible irritación frente a un Ejecutivo mal dispuesto a otorgarles siquiera un reconocimiento simbólico. Por otro, una preocupación por los efectos quizás irreversibles que las reformas —tal como las concebía el gobierno— podían generar, y por los costos electorales a futuro a ellos aparejados. Bajo el impulso de los esfuerzos del ministro de Economía para neutralizar —sin apartarse de la convertibilidad— los efectos de la pérdida de competitividad que el retraso cambiario infligía a los productores de bienes transables internacionalmente, el gobierno podía estar empujando al peronismo a dar un salto al vacío que los legisladores no deseaban experimentar. Creyeron conveniente hacerle saber al presidente que no estaban dispuestos a acompañarlo a dar ese salto, lo que, de paso, reunía el valioso efecto adicional de recuperación de algún grado de autonomía frente al Poder Ejecutivo.

das. La experiencia de estos años arroja evidencia, no tanto de la irrelevancia del Parlamento, como de lo problemático que resulta que él pueda consolidar un papel de control y colaboración en la toma de decisiones con base en una dinámica que es casi exclusivamente interna al partido de gobierno. El peronismo en el gobierno logró canalizar sus diferencias y resolver los problemas de coordinación que implica la agregación y reproducción de una mayoría con capacidad para actuar y retener la iniciativa, no sólo concentrando el poder en el Ejecutivo y sometiendo a las instituciones republicanas y representativas a su voluntad, sino también haciéndolas funcionar. Pero es lícito preguntarse si, en caso de su remplazo en el ejercicio del poder por otro partido, de un cambio sustantivo en el liderazgo o la orientación predominante en el interior del justicialismo, o tal vez de un simple incremento de sus tensiones internas, la dinámica institucional no resultaría seriamente amenazada, trasluciendo su inherente debilidad y dependencia de esta fuerza política.¹²

En otras palabras, nos preguntamos si las capacidades adquiridas durante estos años por los distintos actores y su aprendizaje respecto de las posibilidades de interacción disponibles en un sistema republicano, no son más bien capacidades y papeles del partido de gobierno y del equipo reformista, y si han sido realmente despejados los obstáculos para que se traduzcan en "capacidad instalada" y mayor solidez de las instituciones. Las dificultades halladas para la construcción de un juego más abierto de competencia y colaboración entre los partidos a nivel parlamentario, y para la recuperación de la legitimidad del Parlamento como ámbito de control de la gestión y expresión de debates públicos más amplios, aparecen como indicios negativos en este sentido.

Para avanzar en esta discusión conviene introducir ante todo algunas nociones teóricas. Conforme a la doctrina de la separación de poderes, se espera que el Poder Ejecutivo se haga cargo de la orientación global del gobierno en nombre de un interés general y que el Legislativo represente el pluralismo político y social del país. Ahora bien, esta división del trabajo entre los poderes no funciona siempre, en el marco de un régimen presidencialista, de la misma manera; depende, por ejemplo, de si el Ejecutivo y el Congreso están controlados por el mismo partido. Simplificando las cosas podríamos decir que en cualquier situación el Congreso no puede eludir habérselas simultáneamente con dos funciones, una "expresiva" y otra "gubernativa". El ejercicio de ambas a la vez supone necesariamente una tensión que tiende a resolverse de modos diferentes según Ejecutivo y Legislativo estén, o no, controlados por el mismo partido. Mientras que en el primer caso predomina la

¹² Ha sido destacada por Torre la propensión del peronismo a comportarse como un sistema político en sí mismo. Más adelante volvemos sobre esa idea. Aquí solamente observamos que esa propensión conlleva el riesgo de una crisis institucional en caso de que las tensiones en el interior del propio peronismo alcancen cierto nivel crítico. En esa situación es más probable que el actual "equilibrio" dé paso, no a un desempeño legislativo de control y colaboración afirmado en una autonomía parlamentaria plena, sino a un bloqueo opositor del tipo registrado en Venezuela con Carlos Andrés Pérez a partir de 1989.

función gubernativa (*i.e.*, de responsabilidad con el poder), en el segundo domina la expresiva (frente al poder).¹³

Regresemos ahora a la comparación entre los gobiernos de Alfonsín y Menem ya aludida páginas atrás, a la luz de estas distinciones. Hasta 1987, año en que la Unión Cívica Radical perdió las elecciones y el control del Congreso, predominó una función gubernativa —los legisladores radicales así lo experimentaron, en tanto miembros del partido de gobierno, a la hora de revisar la política de derechos humanos, para dar el ejemplo más notorio. A partir de 1987 las cosas fueron muy distintas: con la mayoría parlamentaria en manos peronistas, en el desempeño del Congreso dominaron claramente las funciones expresivas. Con el inicio del gobierno de Menem y una cuasi mayoría parlamentaria oficialista, el Congreso volverá a experimentar la fuerte tensión entre funciones gubernativas y expresivas. Por un lado, en relación con el periodo inmediatamente anterior, la función expresiva del Congreso se relativiza: los parlamentarios peronistas asumen su condición de corresponsables de la representación del poder ante la sociedad, derivada del hecho mismo de ser miembros del partido gobernante. Por otro lado, los bloques legislativos encuentran formas de operar como caja de resonancia de reclamos de grupos, sectores y posiciones afectadas por las reformas, y de este modo forzar un trámite más negociado de las mismas. Esto a pesar de actuar ante un presidente, del gobierno y del partido, que buscó presentarse —con indudable eficacia política— como el único representante legítimo en tanto voz del poder ante la sociedad y de la voluntad general frente a los intereses particulares.

Fue sobre todo a partir de las tensiones internas del justicialismo que el Parlamento cumplió, durante la primera presidencia de Menem, algún papel como caja de resonancia de conflictos políticos y sociales. Las resistencias de parte de los legisladores justicialistas a algunas de las reformas impulsadas desde el Ejecutivo marcaron los momentos de mayor dinamismo y autonomía de la actividad parlamentaria. Incluso, como ya hemos señalado, en esos casos el Parlamento apareció, frente a la opinión pública, como un obstáculo a los cambios, más que como un ámbito de expresión de derechos y reivindicaciones legítimas. El Parlamento no parece haberse vaciado por completo de funciones representativas, pero los conflictos que pudo protagonizar con el Ejecutivo se plantearon más bien como tensiones interburocráticas e intrapartidarias, que como choques entre dos ámbitos o lógicas de representación. En otros términos, el Parlamento frente a Menem apenas pudo reclamar una función en el concierto del poder, en nombre de su prerrogativa en la aprobación de leyes. En línea con esta situación, los legisladores justicialistas se han abocado durante este período a desempeñar un papel subordinado en un esquema que

¹³ La bibliografía reciente sobre la política de reformas estructurales se hace cargo de esta cuestión clásica de un modo algo esquemático: destaca la efectividad, en el marco de un régimen presidencialista, de gobiernos que cuentan con mayorías parlamentarias propias. Con todo, hay excepciones importantes: tal es el caso del ejemplo ya mencionado, la gestión de Carlos Andrés Pérez, que estuvo afectada por la obstrucción y el bloqueo provenientes de su propio partido en el Congreso.

es, principalmente, gubernativo. Como consecuencia, el mismo papel institucional del Parlamento puede verse alterado, tendiendo a adaptarse a un esquema unívocamente estructurado en términos de imposición y eficacia. La ausencia durante estos años de líderes parlamentarios relevantes en el oficialismo es un claro indicio de esta situación. La dificultad en lograr que el Ejecutivo respetase acuerdos entre bancadas, que detectan Mustapic y Ferretti (1994), se encuadra en el problema más amplio de que la mayor ambición de los legisladores justicialistas aparentemente es ser reconocidos como parte de un equipo de gobierno, estando ausente la aspiración de actuar en un poder autónomo, con una lógica y función propias.

Los dos problemas a los que nos referimos un poco más arriba están en realidad íntimamente vinculados entre sí. Para que el Parlamento pueda recuperar su legitimidad ante la sociedad y convertirse en caja de resonancia y ámbito de debate de problemas sociales y políticos relevantes para la opinión pública, sería necesario que los partidos con representación legislativa agilizaran sus mecanismos de competencia y colaboración en las Cámaras. Las contadas ocasiones en que se produjeron debates de este tipo en los últimos tiempos demuestran la correlación entre ambos factores.¹⁴ Por otro lado, la incapacidad del Parlamento para construir un espacio de poder propio, que le permita actuar no sólo como acompañante del Ejecutivo y foro de las disputas internas del partido de gobierno, sino como un control efectivo de la gestión pública y un órgano generador de leyes compatibles con políticas de largo plazo, obedece a que, hasta ahora al menos, estas líneas fueron fijadas exclusivamente por el Ejecutivo, y el Parlamento apenas si ha podido discutir sus instrumentos. Es demasiado pronto para establecer si la reciente reforma de la Constitución ha implicado un cambio significativo en esta situación. En tanto, parecen ser más promisorias las posibilidades que se abren con el desarrollo de nuevas fuerzas políticas con representación parlamentaria, las cuales podrán dinamizar el debate en ese ámbito.

En lo que se refiere al Poder Judicial, el saldo de la gestión menemista es mucho menos matizado, aunque también existen contratendencias en este terreno. El Ejecutivo obtuvo de la Corte Suprema, mediante una serie de procedimientos tortuosos, una garantía de última instancia de la legalidad de sus más arbitrarias decisiones, y logró un amplio control sobre jueces y fiscales. Conviene, sin embargo, no olvidar dos cuestiones. Primero, que continuando una tendencia ya iniciada en 1983, el papel de la justicia ha adquirido un realce inédito en la historia argentina, derivado

¹⁴ En el caso de la discusión durante 1994 en el Senado acerca de los ascensos de los capitanes de la marina de guerra Pernías y Rolón, acusados de haber participado en la represión ilegal en los setenta, que alcanzó una gran repercusión y fue el punto de partida de los "arrepentimientos" públicos de otros militares, y de las "autocríticas" de los jefes de las tres armas difundidas en 1995, tuvo un papel fundamental el acuerdo previo de los partidos de hacer públicos los debates sobre pliegos de ascensos. La discusión de la Ley de Procreación Responsable, a fines de ese año, que alcanzó también importante repercusión, se originó en el acuerdo entre legisladores de las bancadas del Frepaso (centroizquierda), la UCR y el peronismo en torno a un proyecto compartido. Más recientemente se han dado situaciones similares en torno a las investigaciones parlamentarias de casos de corrupción y organizaciones mafiosas.

de la creciente disposición de los actores sociales y políticos a dirimir sus diferencias en ese terreno, considerándose sujetos de derecho (sobre la “judicialización” de los conflictos, Smulovitz, 1995). Segundo, el dominio del Ejecutivo sobre las instancias jerárquicas de mayor relieve en el Poder Judicial, no ha impedido que éste observara de todas formas, en algunos niveles, comportamientos independientes en cuestiones de gran trascendencia —el caso de las deudas previsionales es sin duda uno de los mejores ejemplos; también debe destacarse el comportamiento del fuero laboral. En general, la intimidación alcanzada entre miembros del Poder Judicial y el Ejecutivo ha resultado en un notorio desprestigio público del primero. Pero, lejos de aminorar el interés ciudadano en emplear los mecanismos institucionales legalmente a su disposición, esto ha hecho crecer la demanda por una judicatura independiente.

Para completar el cuadro de los mecanismos institucionales, interesa estimar el grado en que los actores y grupos sociales, en sus diferentes modalidades de organización, disfrutan de acceso regular y predecible a los ámbitos de formación de decisiones, y no sólo capacidad de incidencia en el contenido sustancial de las mismas (Malloy, 1993). En 1989, la disgregación de la autoridad pública y la evaporación de la autonomía estatal habían alcanzado tal profundidad que reconstruir un núcleo de gobernabilidad exigía un primer, y drástico, movimiento de exclusión, o al menos distanciamiento, de actores y grupos sociales de los ámbitos de formación de decisiones. Lo cierto es que, una vez que ese núcleo de gobernabilidad se configura, tiene lugar una suerte de ordenamiento de las relaciones entre actores sociales y gobierno, a través de un proceso de interacción ya no tan marcado por agudas oscilaciones entre la difuminación de todo límite entre los mismos y el distanciamiento de un poder político que decide sin escuchar las voces provenientes de los agentes concretos. En cuanto a los empresarios, su acceso a las decisiones ha experimentado un giro sustancial entre 1976 y fines de la década de los ochenta, desde la traumática experiencia de una dictadura militar que se reveló más independiente e imprevisible de lo que podría haberse pensado, y gobiernos democráticos que —gradualmente— les fueron asignando el papel de interlocutores de primer orden. Puede coincidir con Acuña en que este cambio —en la medida en que se trata de un actor cuyo comportamiento en la escena pública había sido definitorio en la génesis de las fracturas institucionales a partir de 1955— constituye un factor de consolidación del régimen político, y en ese sentido el gobierno de Menem habría dado pasos decididos en un camino ya iniciado por el de Alfonsín. Agreguemos que las reformas impulsadas por Menem provocaron una crisis de orientaciones y de roles en las organizaciones empresariales, enfrentándolas a la necesidad de precisar el tipo de políticas que esperan del Estado, lo que ha desatado un proceso deliberativo en algunas de ellas, y cierto inmovilismo en otras.

La cuestión de la capacidad de acceso de otros actores y grupos sociales a las decisiones de gobierno está, en el caso que nos ocupa, muy condicionada por el hecho de ser éste un gobierno del Partido Justicialista, gobierno que ha demostrado durante estos años una capacidad de control y contención más que de expresión o

articulación de las demandas provenientes de los sectores populares. Con todo, y a riesgo de incurrir en imprecisiones, la imagen que puede entreverse en materia de acceso de la sociedad a las instancias de decisión gubernamental, es la siguiente: de un lado, el polo fuerte, un presidente que se atribuye la potestad de gobernar en nombre del pueblo —y ciertamente ha sido capaz de consolidar un vínculo carismático con parte importante de quienes se identifican con esa apelación—, pero que no “escucha” demandas provenientes de ese campo, sino que, más bien, confía en su capacidad de determinar cuál es el “verdadero interés” del mismo y en que éste, al cabo de los resultados de sus decisiones, lo reconozca renovando su consentimiento. Y, del otro lado, el polo débil, integrado por el Congreso y los gobiernos provinciales, en el que se agolpan las expresiones de organizaciones y grupos sociales que no forman parte del reducido grupo de actores a quienes el Poder Ejecutivo “escucha”.

4. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

No podemos cerrar este tema sin hacer al menos una breve consideración de la reforma constitucional de 1994. En términos de sus implicaciones para la consolidación institucional en nuestro país, y sin pretender arribar a una conclusión definitiva, encontramos que ofrece por lo menos tres lecturas posibles. En primer lugar, puede ser vista como un nuevo paso adelante en el afianzamiento de la democracia *tout court*: aunque de un modo indirecto, apuntala su estabilidad al reforzar el compromiso de los actores políticos con las reglas del juego. En efecto, parece dejar aún más atrás el conflicto en torno a las reglas de acceso al poder político que caracterizó a la Argentina contemporánea, dado que, a diferencia de la larga sucesión de reformas constitucionales frustradas, puede aparecer como “producto del consenso interpartidario y no sólo fruto de la desarticulación del poder de veto del adversario” (Smulovitz, 1995).

Una segunda lectura salta a la vista en línea con nuestra argumentación de que, más que las instituciones democráticas genéricamente consideradas, son las prácticas que protagonizaron el proceso de recreación de capacidad de gobierno desde 1989 las que se consolidan. En este caso, la reforma ha consolidado el sistema presidencialista. Por un lado, porque le ha proporcionado mayor legitimidad a los instrumentos de excepción¹⁵ reiteradamente empleados por el Ejecutivo en esas circunstancias, al consagrar figuras como el decreto de necesidad y urgencia y el veto parcial, y precisar los alcances de la delegación legislativa. Por otro porque, como ha sido señalado por Goretti y Ferreira Rubio (1996), la reforma ha atenuado

¹⁵ Volviendo al debate ya mencionado entre Alfonsín y Cavallo, por ejemplo, el ministro está en lo cierto al defender la constitucionalidad de las delegaciones que requiere, por lo menos conforme a la letra de la nueva Carta Magna, que en su artículo 76 estipula que “se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”.

“algunas de las consecuencias o efectos negativos que el sistema presidencial trae aparejados”. En otras palabras, ha aminorado los peligros que su rigidez supone para el propio régimen político, por medio de una serie de innovaciones que incrementan su potencial de adaptación a cambios de circunstancias. La figura del jefe de gabinete crea mayores incentivos para que la cooperación entre partidos eluda situaciones de bloqueo, pueda desempeñar un papel de “fusible” evitando que crisis que conmuevan la gestión del Ejecutivo afecten a su vez a la presidencia y, por fin, pueda constituirse en un recurso de recomposición del poder político en caso de erosión temprana de la autoridad gubernamental.¹⁶ En suma, nos encontraríamos frente a una institución presidencial más poderosa —en tanto dotada de recursos de gobierno— y, al mismo tiempo, menos expuesta a los peligros que habitualmente se consideran inherentes al sistema presidencialista —en la medida en que algunos cambios la tornan más flexible. En ese sentido, la reforma no ha hecho más que innovar dentro de la tradición: ha reforzado el potencial de gobernabilidad sobre la base de apuntalar el sistema por el que optaron los constituyentes de 1853, en vez de apartarse del mismo.

Esta constatación nos lleva a la tercera lectura. Dado que parte de las principales innovaciones significan la consagración de instrumentos “decisionistas” (como los decretos de necesidad y urgencia), podría verse en el nuevo texto una confirmación de las hipótesis más desalentadoras: la cristalización en regímenes delegativos de gestiones decisionistas exitosas. No obstante, ningún elemento de la nueva Constitución nos autoriza *per se* a ser terminantes en esta materia. Dar por descontado que la presencia de esas figuras nos coloca ante un discrecionalismo institucionalizado supondría incurrir en el error de identificar, sin más, presidencialismo y democracia delegativa. Al menos por dos razones debemos evitar tales apresuramientos. En primer lugar, porque si es cierto que la nueva Constitución consagra las figuras decisionistas, también lo es que las sujeta a control parlamentario mediante regulaciones explícitas que condicionan su empleo, validez y restringen su alcance temático.¹⁷ En lo que a esa cuestión se refiere, la indeterminación legal en que se encontraban los instrumentos de excepción era el peor de los mundos posibles: la mayor legitimidad y sujeción a controles ahora establecida puede hacerlos, al mismo tiempo, más efectivos y menos peligrosos, al despojarlos de la ambigüedad y la ausencia de límites que facilitaba su uso en beneficio de inclinaciones delegativas de los líderes.¹⁸

¹⁶ Cabe destacar que estos aspectos potencialmente positivos son consecuencia de las negociaciones que el gobierno se vio obligado a realizar con la oposición y no estaban incluidos en sus planes iniciales.

¹⁷ En lo que se refiere a la emisión por parte del Ejecutivo de disposiciones de carácter legislativo (artículo 99, inciso 3), se las autoriza únicamente “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos”. En ese marco, los decretos de necesidad y urgencia serán sometidos, dentro de plazos perentorios, a consideración de una Comisión Bicameral Permanente que elevará su despacho a los plenarios de ambas Cámaras.

¹⁸ Ésta también es una consecuencia no deseada por el gobierno, en la medida en que abrió un proceso de reforma constitucional (motivado básicamente en hacer posible la reelección del presidente

La segunda razón parece todavía más importante: siendo que las instituciones están conformadas por disposiciones normativas y por prácticas, una nueva Constitución no nos revela por completo su significado hasta que la interacción política lo define dando lugar a la realización de algunas de sus virtualidades y no de otras (Smulovitz —1995— discute esta cuestión). De ese modo, las innovaciones bien pueden convertirse en letra muerta, pueden ser absorbidas por los patrones vigentes, o pueden transformarse en figuras institucionales vigorosas, dependiendo del uso que los actores hagan de las mismas.¹⁹ No sabemos si estamos en el umbral de un sistema institucional más flexible, en el que, en situaciones de crisis, los subsistemas puedan concentrar rápidamente poder decisorio para desconcentrarlo no menos rápidamente pasada la emergencia, o frente a la consagración del estilo de emergencia como forma de gobierno. Es aquí donde corresponde volver la atención a la interacción efectivamente desenvuelta entre Ejecutivo y Legislativo desde 1989. Por una parte, porque nos revela un cuadro de desempeños más matizado que el que surge de las interpretaciones dominantes, podría morigerar el pesimismo con el que, en principio, parece razonable esperar la evolución institucional futura en lo que hace no a la perdurabilidad del régimen democrático en Argentina, sino a la calidad de su democracia. Por otra, sin embargo, y como ya vimos, el hecho de que haya sido casi exclusivamente canalizando tensiones internas del peronismo que el Parlamento cumpliera algún papel de control, arroja serias dudas sobre la posibilidad de que ese papel se constituya en un rasgo permanente y significativo de nuestro sistema político.

5. EL PARTIDO JUSTICIALISTA (PJ) Y LAS FUNCIONES PARTIDARIAS

Las transformaciones realizadas por el menemismo en la vida política provocaron, o más bien aceleraron, el debilitamiento de formas tradicionales de expresión de intereses y de control del poder. Pero al mismo tiempo se han desarrollado formas nuevas. Es indudable que Menem aprovechó la fragmentación y desagregación de los actores sociales tradicionales, en particular de los sindicales, para subordinar sus demandas en la agenda pública y desconocer sus derechos adquiridos. Y para ello se basó en identificaciones individuales y personalizadas de los electores con su liderazgo, que proveen un consentimiento relativamente autónomo de satisfacciones específicas o asociado a la satisfacción de demandas no agregadas, con escasa capacidad de converger en reclamos organizados. En virtud de estas transformaciones, los partidos políticos, en particular el Justicialista, han sufrido un fuerte remezón en

Menem), que mal podía impedir que aquellos instrumentos profusamente utilizados pero que hasta entonces permanecían en una suerte de limbo extraconstitucional, fueran objeto de tratamiento por los constituyentes. Su ingreso a la esfera de las atribuciones constitucionales del Ejecutivo tiene lugar al precio de aceptar el gobierno las limitaciones que requiere la oposición radical.

¹⁹ De hecho, una parte importante de las innovaciones constitucionales está sujeta a regulación ulterior, a través de la legislación ordinaria, lo que supondrá el primer paso en la determinación de sus alcances.

sus identidades y bases de apoyo, enfrentando la alternativa de una progresiva pérdida de capacidades de representación e intervención en los asuntos públicos o la riesgosa redefinición de sus tradiciones y su papeles. Pero esto no significa que se hayan debilitado sin más. En cierta medida se han consolidado. Luego de una dura etapa de desarticulación interna y deslegitimación externa, parecen mostrar en los últimos años signos de adaptación al nuevo contexto, fortaleciendo algunos de sus papeles fundamentales.

En primer lugar, advertimos que, al terminar con los conatos de golpe que se sucedieron a partir de 1987 y desactivar la amenaza militar, tras la represión a los “carapintadas” en diciembre de 1990 (contra la idea de Weffort —1993— al respecto), y terminar de relegar al sindicalismo a un papel político subordinado, el gobierno de Menem creó condiciones para una competencia intra e interpartidaria más sólida, que ya no está sujeta, como antaño, a la alternativa de moderarse para evitar la capitalización corporativa de sus enfrentamientos, con lo que se volvía irrelevante, o bien a intentar canalizar dichas luchas corporativas, con lo que tendía a tornarse antagónica e inmanejable.

En este contexto más favorable, los partidos han fortalecido su papel en la competencia por el control del poder. El monopolio de la nominación de candidatos es un dato elocuente en este sentido. Los nuevos líderes surgidos en estos años, fruto de la crisis de las tradiciones partidarias, a diferencia de lo sucedido en otros países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, entre otros, en los que se produce una “informalización de la política”), en Argentina actúan principalmente en los partidos tradicionales. O bien fundaron nuevas fuerzas partidarias que tienden a hacer más equilibrado el sistema de partidos. A más del papel en la competencia por el poder, los partidos, en particular el Justicialista, han logrado ajustar sus mecanismos de canalización de demandas a los requerimientos de gobernabilidad y las restricciones de la época, sin perder capacidad expresiva. Existen otras dos funciones, asociadas a las primeras, en que se observan mejorías relativas: el control de la administración y la formación de consensos. Podrá advertirse que en estos terrenos se han fortalecido, sobre todo en los últimos años, sus competidores: los equipos de tecnócratas en el primero, los medios de comunicación en el segundo y los líderes personalistas en ambos. De todos modos, puede señalarse que la experiencia del gobierno de Menem muestra, al mismo tiempo, los límites que encuentran todos ellos para suplir los servicios de partidos organizados y ágiles, así como la capacidad de los mismos de retener el control de resortes esenciales de poder en el Estado y establecer reglas de división del trabajo y colaboración con sus competidores.

Existen numerosos indicios del fortalecimiento institucional del PJ durante estos años, y si bien podría blandirse como contraejemplo la crisis por la que atraviesa la

²⁰ A fines de 1995 se renovó su conducción y apareció el fantasma de su descomposición como partido nacional, perspectiva que había cundido cuando se generalizaron las luchas internas, tras firmarse el Pacto de Olivos entre Menem y Alfonsín y mientras se multiplicaban las fugas de dirigentes hacia el Frepaso.

UCR y que pareció agravarse luego del escaso 16% que obtuvo en las elecciones presidenciales de 1995, existen motivos como para no ser pesimistas respecto de su evolución futura.²⁰ A ello debe agregarse la conformación de una fuerza de centro-izquierda, el Frente del País Solidario (Frepaso), que logró un exitoso desempeño electoral en 1994 y 1995, prácticamente sin precedentes en la historia de Argentina.

Los diagnósticos respecto del supuesto debilitamiento de los partidos, que habría colateralmente provocado el modelo menemista, suelen partir del supuesto de que con él se ha instaurado una relación espuria entre política y economía, por la cual el poder político ha devenido en un simple instrumento del poder económico,²¹ que se concentra en las manos de un pequeño número de empresarios. Éstos habrían sido capaces de determinar, a través de presiones y de la mediación de Cavallo y otros funcionarios, el curso del gobierno de Menem. Más allá de que ha sido indudablemente muy amplia la capacidad de incidir sobre las decisiones políticas con base en la movilización de poderes económicos, la relación entre Menem y Cavallo, y entre ellos y los poderes económicos, por un lado, y el partido, por otro, es bastante más compleja de lo que las interpretaciones antedichas suponen. Más que exponentes de dos poderes distintos (el "político" y el "económico"), sólo circunstancial o instrumentalmente (como sostiene Yannuzzi, 1994) asociados, presidente y ministro deben considerarse como partes complementarias de una coalición política, que involucra al equipo de gobierno y al PJ. El llamado "equipo Cavallo" ha tenido un papel de primer orden en la consolidación del cambio de relación entre el partido y los empresarios, cambio que ha tenido más que ver con la formación de consenso en el diseño e instrumentación de las políticas de reforma, que con la representación corporativa o lobista del *stablishment*. Ha cumplido una función esencial no sólo en la generación de confianza en este sector, sino en la construcción de un consenso social que estableció que la sociedad debía resignar reclamos particulares en favor del interés nacional en la estabilidad y el crecimiento, y ha sido esencial también en la unificación del partido de gobierno en torno a un proyecto político medianamente viable. En suma, el papel de Cavallo debe comprenderse en términos políticos, y más específicamente político-partidarios, como parte de la transformación del populismo tradicional a partir de la conformación de una coalición de gobierno en que participan élites sociales anteriormente al margen de la alianza populista (y en general reacias a toda participación partidista, como ha señalado Halperin Donghi), en lo que Edward Gibson llama la "conservatización del populismo". Gibson señala que la participación de los empresarios en las coaliciones neopopulistas se origina en la ruptura de su relación privilegiada y directa con el Estado, el cual le exige a este sector ingresar a la arena política en busca de canales nuevos de representación. Éste sería otro argumento a favor de la

²¹ Entre quienes sostienen esa tesis se cuenta Portantiero (1995). Para él "la verdad del menemismo" reside en la economía, y es velada por "el mantenimiento de las formas exteriores del estilo populista y el peso emotivo de una tradición". Al mismo tiempo se afirma que ese "atavismo peronista" provee la viabilidad política que necesitan los planes económicos diseñados por Cavallo.

hipótesis de fortalecimiento de los partidos, en particular en nuestro caso, del PJ. Si bien los grandes grupos económicos suelen acceder directamente a las oficinas del Ejecutivo, donde negocian sus intereses particulares, y los empresarios no se han incorporado orgánicamente a los partidos, al menos no en medida comparable a lo sucedido en otros países (México, por ejemplo), la toma de decisiones sobre políticas de reforma y políticas económicas en general ha involucrado en medida creciente, como vimos, la mediación partidaria a través del Parlamento, y también de los gobiernos provinciales. De todos modos, cabe advertir que, al igual que en cuanto a las funciones parlamentarias, es aún difícil determinar si este papel partidario es ya una capacidad instalada del sistema de partidos o el resultado efímero del éxito también circunstancial de una coalición y un equipo de gobierno.

La transformación del peronismo en una expresión “neopopulista” adaptada a los nuevos tiempos ha contribuido a consolidar el sistema de partidos, en el contexto de la estabilización del régimen, en un sentido aún más notable. Ella ha permitido completar un cambio radical en el formato de la representación política, iniciado con el triunfo de Alfonsín en 1983. Nos referimos a la desimbrincación de la representación gubernativa y la expresiva, de la que permite a un gobierno imponer su autoridad presentándose como vocero de un interés general, y la que expresa intereses y demandas de la sociedad para su reconocimiento (véase Novaro, 1994b). Veamos.

Entre los años cuarenta y los setenta, podían darse dos situaciones: o bien gobernaba el peronismo, que invocando la encarnación populista de que la voluntad del pueblo por el líder unía la representación gubernativa y la expresiva, o bien él se encontraba en la oposición, cuestionando la legitimidad del gobierno militar o radical de turno, con lo que las dos lógicas representativas se contraponían, anulándose mutuamente. En ninguno de los dos casos era posible la conformación de un espacio de expresión y reconocimiento de demandas que fuera a la vez gobernable. Ese espacio se comenzó a conformar apenas cuando el peronismo se desactivó como movimiento populista y no fue ya necesario que él estuviera en el poder para que éste fuera legítimo. No fue sino hasta 1983 que un gobierno pudo reclamarse representante de la voluntad general, estando obligado a la vez a escuchar otras voces: de representantes de intereses, de partidos de la oposición, de sus mismos seguidores, que se hacían eco de reivindicaciones y derechos de la sociedad o de alguno de sus componentes. El fin anticipado y desalentador del gobierno de Alfonsín en 1989 puso en duda que esta conciliación entre expresividad y gobernabilidad se hubiera concretado. Pero, ¿la experiencia de Carlos Menem durante estos años no ha significado acaso un nuevo avance en esta dirección?

Como dijimos un poco más atrás, no puede obviarse que la receptividad de demandas sociales y sectoriales ha sido sensiblemente menor durante la gestión menemista en relación con lo que sucedía en experiencias anteriores protagonizadas por el peronismo. Aunque esto no significa que el peronismo haya perdido su capacidad de representación social, ni que en la definición e instrumentación de las políticas de reforma y de las políticas públicas en general no se hayan tenido en

cuenta los requisitos de integración y atención de demandas que habrían de garantizar la sostenibilidad política de la gestión de gobierno en un contexto de competencia electoral abierta.

El punto decisivo en este sentido es el remplazo del modelo movimientista por un esquema más afín a las formas partidarias, que permite una relación más armónica entre expresividad y gobernabilidad. En el movimiento no era posible resolver a través de reglas formales de competencia interna las diferencias entre las partes y articularlas en el apoyo a políticas públicas inspiradas en cierto "interés general", por lo que la recurrencia a la discrecionalidad del líder y a formas más o menos violentas de acción directa era inevitable. La diferenciación del ámbito político-partidario del corporativo, concretada cuando se democratizó la competencia interna y, primero los "renovadores"²² y después Menem, desplazaron a los sindicalistas de la conducción del PJ y de la toma de decisiones, abrió las puertas a esa posibilidad. Con el menemismo se comprueba, entonces, también contra la opinión de O'Donnell, que lo que él llama el "modelo delegativo", sustituye el movimientismo por una dinámica más propiamente partidaria. Es evidente que el menemismo no se organiza como un movimiento populista clásico, que ni siquiera es un "movimiento" en sentido estricto, y que al alterar la estructura tradicional del peronismo y sus vínculos históricos con los grupos de intereses, moderó la dinámica de conflictos tanto en lo interno como en lo externo.

Con todo, cabe replantear el interrogante: ¿para que el sistema funcione es necesario que gobierne el peronismo?, es decir, ¿puede preverse que se derrumbaría la legitimidad y estabilidad política en el hipotético caso de que el peronismo pierda consenso o pase a la oposición? O aún más crudamente, ¿el régimen funciona con el supuesto de que es muy remota la posibilidad de que el peronismo pase a la oposición? Porque de contestarse afirmativamente a estos interrogantes, se pondría en duda la solidez del régimen, y también su carácter democrático.

El peronismo, como vimos, muestra una destreza inobjetable para cumplir las funciones de oficialismo y oposición, y su vitalidad, actualmente puesta fuera de toda duda, le permite ofrecerle a la sociedad una amplia gama de alternativas de recambio a su actual liderazgo: Menem puede ser sucedido por distintas opciones que nacen del mismo justicialismo y se encarnan en Duhalde, Ramón Ortega, y todavía pueden surgir otros. ¿Qué decir entonces de la profundidad del cambio en el formato de la representación y de la compatibilidad del peronismo aún democratizado con el régimen de competencia democrática? Son demasiados los interrogantes planteados como para dar una respuesta definitiva. Mucho dependerá de lo que suceda, como lo ha afirmado recientemente Torre (1995), en el momento en que el justicialismo deba resolver la sucesión de Menem y, agregamos, de la forma en que reaccione en el caso de que la competencia electoral deje de beneficiarlo.

²² La "Renovación Peronista" fue la corriente que desplazó a los dirigentes más tradicionales de la conducción del justicialismo en 1986 y que institucionalizó el partido, democratizando la vida interna.

6. DE LA LEGITIMIDAD POPULISTA A LA DEMOCRÁTICA

Menem, al mismo tiempo que “peronizó la democracia”, según la expresión de Torre, sustituyó al populismo tradicional²³ por una suerte de neopopulismo (Zermeño, 1989), que a diferencia de aquél, no moviliza a las masas sino que moviliza imágenes; no integra a los grupos de interés a un partido-movimiento, ni promueve la igualdad social, sino incluso lo contrario, pero se las arregla para gobernar, imponer profundas políticas de reforma y al mismo tiempo incorporar a sus bases de apoyo a sectores de las élites sociales, unificándolas tras un proyecto político capaz de ganar elecciones. Precisamente en cuanto al papel de las elecciones hallamos una diferencia fundamental entre el viejo populismo y el nuevo, diferencia que posibilita la adecuación del peronismo a las reglas y marcos institucionales democráticos.

Numerosos estudios han destacado las discontinuidades entre el peronismo clásico y el menemismo, tanto en cuanto a la forma de tomar decisiones y resolver conflictos, como al modo de articularse con los actores sociales, y la naturaleza de estos actores, así como el estilo de competencia, representación e identidad partidaria.²⁴ Todos estos elementos convergen en una cuestión aún más fundamental: la del principio de legitimidad. La legitimidad tradicional del peronismo, basada en una cadena de equivalencias nacionales-populares (pueblo-movimiento-líder-nación), si no antidemocrática, al menos extrademocrática, ya que supone que el acto electoral, de ser necesario, sólo lo es como constatación del vínculo trascendente entre el pueblo y el líder; se desactiva como consecuencia de la crisis del vínculo de pertenencia que proveía la identidad y de la desaparición del liderazgo natural de Perón (Halperin Donghi, 1994). Y es redefinido bajo el liderazgo de Menem incorporándosele dos nuevos elementos: la eficacia gubernamental (en estos años encarnada en la racionalización y modernización de la economía y el Estado, vigencia de un marco de estabilidad y seguridad, crecimiento, etc.), y el respaldo electoral obtenido en elecciones libres y competitivas, asentado en la confiabilidad del nuevo líder, que a diferencia de la del líder natural, debe ser renovada periódicamente. Este segundo elemento constituye el paso decisivo en la transformación democrática del populismo peronista, adecuándolo a los principios de la ciudadanía democrática.²⁵ Con ello se crean, además, condiciones para el fortalecimiento de vínculos de identificación de naturaleza eminentemente representativa, tanto dentro como fuera del peronismo, puesto que la crisis de las identidades tradiciona-

²³ Que tuvo vigencia mientras existió aquí crecimiento sostenido, integración social e igualdad, de la misma manera que en otros países de Latinoamérica (Weffort, 1993), y que entró en crisis junto con el modelo de desarrollo y de Estado que había ayudado a gestar y, con cierto retraso, con las identidades a él asociadas.

²⁴ Discutimos esos trabajos y varios de esos temas en Palermo y Novaro (1996). Véanse, en particular, los capítulos 5 y 7.

²⁵ En este sentido existe un paralelo elocuente con el cambio experimentado por el PRI mexicano durante la presidencia de Salinas de Gortari (véase Merino, 1994).

les, los lazos de pertenencia y comportamientos rutinarios a ellas asociados, colocan en el centro de la actividad política la constante rearticulación entre electores y elegidos. Por ello, si bien Menem no satisface en forma plena la *accountability* horizontal (obligación de rendir cuentas ante los otros poderes), sí se verifica en él la *accountability* vertical, la obligación del gobernante de rendir cuentas ante el gobernado. La prueba es su dependencia del apoyo electoral, sin el cual no tardaría en descomponerse su poder.²⁶

A la afirmación de O'Donnell de que gobiernos como el de Menem son más democráticos y menos liberales que los regímenes representativos clásicos (O'Donnell, 1992), le cabría la observación de que él resulta ser más liberal en términos políticos que la tradición en que abreva, al basarse en lazos representativos entre electores (ciudadanos) y elegidos. La responsabilidad vertical presente en él se expresa también en que, contra lo que se suele creer, el menemismo funda su vínculo con las fuerzas propias y los electores en promesas. Es evidente que existe una diferencia importante con el modelo del pacto alfonsinista, pero en la política menemista están presentes promesas efectivas que no pueden ignorarse: la estabilidad y el crecimiento han sido "compromisos" de un valor fundamental para la sociedad durante estos años. Desde esta perspectiva cabe decir que Menem no ha impuesto una regresión, al menos no una generalizada, en el proceso de democratización. Y tan es así que se lo puede considerar como continuación del proceso iniciado por la Renovación Peronista en este sentido. Si bien ésta tenía ya sus limitaciones, suponía la real aceptación de la competencia de partidos por el respaldo electoral como fuente de legitimidad, y si bien se conservaba la tradicional misión de "salvar la Nación", su evocación no iba acompañada del llamado a la guerra santa y la eliminación de sus enemigos.

En suma, como consecuencia de la importancia sin precedentes que adquieren los lazos de representación y del cambio en el principio de legitimidad del peronismo, se remueven escollos tradicionales al desarrollo de una "política de ciudadanos" (Paramio, 1992), definitivamente asentada en las opiniones libres de los votantes. Pero que con la transformación del peronismo en el nuevo contexto político-institucional se abra esta posibilidad no significa que el menemismo sea capaz de concretar su desarrollo. Su aporte al fortalecimiento de la ciudadanía es, por lo menos, ambiguo. No sólo ha tendido a desconocer la legitimidad de los derechos adquiridos de diversos sectores y las demandas agregadas autónomas, sino que buscó disolver el propio terreno de encuentro y diálogo entre los potenciales demandantes y el poder político. Así, estimula la "desciudadanización" de amplios sectores (Grüner, 1991), y asienta sus vínculos representativos en lo que Portantiero denomina una "ciudadanía de baja intensidad" (1995) y otros consideran un "ciudadano-consumi-

²⁶ El caso de Collor de Melo es elocuente de las fragilidades a las que están sometidos los liderazgos neopopulistas; lo mismo puede decirse de los gobernadores peronistas que en los últimos años sufrieron el embate de las urnas: su suerte puede ser ejemplificadora de la situación a la que se enfrentaría Menem en caso de perder la estima de los electores.

dor” (fórmula acuñada por García Canclini, 1995) totalmente pasivo. Podría considerarse como un argumento en contra de estas definiciones el desarrollo de una incipiente “ciudadanía fiscal”, pero es indudable que en este terreno se ha avanzado más con una concepción tecnocrática y administrativista, que con una vocación verdaderamente democrática que estimule la identificación del contribuyente con las responsabilidades cívicas, lo que exigiría de las autoridades brindar transparencia, rendición de cuentas y control de los gastos, permitir el debate público y parlamentario de las políticas presupuestarias, etcétera.

Como contraparte de los cambios que señalamos en el funcionamiento de los partidos y el Parlamento, cabe destacar que, de 1989 a esta parte, al menos, y tal vez porque los ciudadanos no comparten aún una gran cultura cívica y el clima de emergencia afectó en forma muy desigual a los distintos grupos sociales y políticos, el principal beneficiario de la crisis del sistema de regulaciones políticas tradicionales ha sido un líder que tendió a personalizar las decisiones y subordinar los mecanismos institucionales. Al personalizarse las opciones electorales y concentrarse la confianza en el líder, se incrementó su “poder de prerrogativa” (la capacidad de tomar decisiones en ausencia de leyes), lo que queda avalado además por la complejidad de las situaciones y los conflictos que debe enfrentar. El control que pueden ejercer los medios de comunicación y la opinión pública, sin duda muy dinámicos en estos años frente a los desbordamientos del poder, tiene límites insuperables. Dado que los actores sociales y políticos en que podría encarnarse esa activa opinión se han disgregado o aún no han logrado readaptarse, el líder y la coalición de gobierno han podido ignorarla cuando era crítica, activarla en su apoyo cuando era posible, o desactivarla si implicaba problemas. Aprovechando esta circunstancia, el presidente Menem impulsó una modalidad de acción que debilita la función agregativa del poder en favor de una lógica demostrativa: se instaura una “política del éxito” y los “resultados concretos”, en la cual la autoridad se legitima por su capacidad de producir efectos, que a la vez crean la necesidad de nuevas intervenciones, garantizándose así su permanencia. Esta situación conlleva la amenaza (que periódicamente parece más cercana) de que las modalidades ejecutivistas puestas en práctica en la emergencia se hagan permanentes e incluso se profundicen, afectando de modo radical las mediaciones institucionales. Agreguemos que el más fuerte candidato del peronismo para suceder a Menem, Eduardo Duhalde, encarna bastante fielmente estos peligros.

El modelo ejecutivista así impuesto brinda rápidas respuestas en situaciones de emergencia, pero genera a su vez nuevos problemas de gobernabilidad. Las vulnerabilidades de las reformas instrumentadas durante estos años hablan claramente al respecto. Para estos problemas la única solución imaginada por el gobierno fue profundizar más aún la concentración de poder en vez de ponerle límites (como evidencian los esfuerzos en este sentido realizados a fines de 1994 y 1995, en pleno “tequilazo”). Es probable que esta secuencia se repita y profundice, generando ciclos de inestabilidad recurrente y alterando el funcionamiento institucional hasta chocar contra obstáculos insuperables. Este círculo vicioso parece similar al que ope-

ra en situaciones de "dilema del prisionero": las circunstancias determinan que los actores prefieran, por temor a caer en el peor de los mundos, salidas cuyo resultado está lejos de ser razonable u óptimo, agravando en el mediano plazo los problemas que se quieren resolver. La situación generada a fines de 1993 en torno a la reforma de la Constitución y la reelección del presidente es un buen ejemplo: Menem planteó su permanencia en el cargo como garantía de estabilidad, amenazando a sus interlocutores con el caos por un lado y con la alteración de las reglas de juego por el otro, en caso de que no se permitiera su reelección en 1995. Y obtuvo lo que buscaba.

La escasa afición del menemismo al respeto de las reglas de juego se expresa incluso en la lucha electoral. Lo que permite dudar también de la disposición a reconocerla como principio de legitimidad. A las denuncias fundadas sobre manipulaciones fraudulentas en el municipio de Avellaneda y la provincia de Santiago del Estero, en 1991, se sumaron en 1995 los escándalos de Santa Fe (distrito en el que sectores enfrentados del peronismo disputaron durante 35 días después de los comicios la validez de unas elecciones plagadas de irregularidades), Misiones y Entre Ríos (donde la UCR denunció la quema de urnas), la manipulación de los padrones y la distribución irregular de documentos de votación. De agravarse estas irregularidades podría producirse una crisis de legitimidad del gobierno, que difícilmente podrá recurrir entonces, con éxito, a los desactivados principios de la legitimidad populista. El resultado sería imprevisible.

Tras estos problemas, lo que parece insinuarse es que el gobierno, o al menos algunos de sus componentes, siguen siendo íntimamente fieles a una concepción muy propia del peronismo, según la cual las instituciones deben subordinarse a la voluntad política pues son sus instrumentos, no sus marcos de restricción. Las instituciones bien pueden tolerar esa "falta de sinceridad" de los gobernantes, pero la situación puede tornarse explosiva en el momento en que éstos no encuentren ya un punto de equilibrio entre compromisos institucionales y convicciones que les garantice su permanencia en el poder. Si descartamos la hipótesis de una "regresión exitosa" al populismo tradicional, encontramos otros escenarios posibles, no todos alentadores. Bien puede suceder que Menem y sus hipotéticos sucesores continúen encarnando la "democracia posible", pero es posible que el sentido de este término en cuanto a transparencia en la competencia política, respeto de las reglas del juego y pluralismo institucional se degrade aún más. Se constatará que el desarrollo de la "política de ciudadanos", algunas de cuyas condiciones ha provisto involuntariamente el neopopulismo menemista, es bloqueado por su lógica de poder. También puede ser que el intento de desbordar los límites de lo "tolerable" para los ciudadanos, conduzca al debilitamiento del propio oficialismo antes que de las instituciones: ésa sería la situación más favorable para un aprovechamiento de las condiciones que actualmente existen para el desarrollo de formas políticas democráticas.

7. LA ESTABILIDAD COMO PROBLEMA POLÍTICO Y DE LEGITIMIDAD

Estamos habituados a escuchar que Menem logró la estabilidad, y que su éxito electoral se deriva en buena medida de ello. Con esto se alude al hecho de que Menem, asociado a un equipo de economistas, logró contener la inflación aplicando reformas estructurales. Sin embargo, ésta no es la única dimensión de la estabilidad lograda durante estos años. Aunque no debe subestimarse la importancia de los logros económicos, sobre todo cuando ellos ocupan un lugar tan relevante en la agenda pública, tampoco podemos obviar que la estrategia menemista ha proporcionado, consciente o inconscientemente, ciertas condiciones para la estabilidad política, y que ello se vincula con la tendencia (cargada de tensiones, como vimos) a cerrar una brecha que tradicionalmente la había impedido, la que separaba la legitimidad liberal-democrática de la invocada por el peronismo.

Esta tendencia se había ya insinuado en los últimos años de Alfonsín, gracias a que en el peronismo ganaba espacio el discurso renovador, para el que la estabilidad democrática que defendía no era su patrimonio exclusivo, ni el radicalismo era la única “fuerza moral de la democracia”, porque entre quienes se le oponían también había sinceros demócratas. Existe la impresión general de que Menem interrumpió ese proceso y, a caballo de la hiperinflación, sustituyó la preocupación por la estabilidad política con la cuestión de la estabilidad económica. Esta interpretación se asienta en la extendida idea de que nos enfrentamos a una crisis general de la política, y que en virtud de los lineamientos neoliberales imperantes en su gobierno, ésta fue sustituida por la gestión tecnocrática basada en los poderes económicos. Sin negar de lleno estas ideas, nos propusimos en este trabajo mostrar que es posible ver las cosas desde otra perspectiva.

Esta otra perspectiva exige una atención más detenida de las tendencias de largo plazo, puesto que se vuelve necesario considerar los recientes cambios a la luz de los problemas que dieron origen a la inestabilidad, lo que nos obliga a retroceder hasta la crisis de la legitimidad liberal en la década de los treinta y el surgimiento del peronismo. En pocas palabras, es posible sostener que Menem, al hacer del peronismo, que siempre había sido un “partido de los de abajo”, un nuevo “partido del orden” (que es hasta este momento, al mismo tiempo, el “partido del cambio”), clausurando la lógica del antagonismo que aquél había instalado, termina con un largo desencuentro de la política argentina: el que separó las aguas entre liberalismo y populismo.

Este desencuentro es, en realidad, previo al mismo peronismo. Ya el radicalismo yrigoyenista se había ido configurando como una alternativa a la hegemonía liberal, la cual habría de redefinirse desde otra matriz política e ideológica cuando el régimen liberal entró definitivamente en crisis, a partir de 1930.²⁷ Fue entonces que,

²⁷ Respecto de la crisis del liberalismo argentino y su relación con el nacionalismo a principios de siglo, es sumamente interesante el ensayo de Halperin Donghi, “Liberalismo argentino y liberalismo mexicano. Dos destinos divergentes” (1987), pues permite pensar el carácter peculiar del populismo en nuestro país.

tanto desde el bando restaurador como desde el personalismo, se interpretó el proyecto yrigoyenista como la superación del liberalismo, y no como su ampliación democrática. Claro que el yrigoyenismo no propuso una nueva idea hegemónica. Bastó, sin embargo, para restarle apoyo popular a los intentos de recomponer la hegemonía liberal en decadencia.

Con el peronismo sucedió que esta tensión irresuelta entre un liberalismo en crisis y una tradición popular que no puede concretar un nuevo proyecto hegemónico, se iría agudizando. En el peronismo convivían distintas ideas de cómo debía recomponerse la legitimidad, y el fracaso inicial de las convicciones más íntimas de la conducción, al que siguió un pertinaz coyunturalismo e indefinición estratégica, impidió que se desarrollara una solución, cualquiera ésta fuera. Por un lado, el revisionismo y los nacionalistas pugnaron por profundizar la alternatividad corporativista. Si bien Perón no dejó de alimentar esta corriente, sus expectativas pasaron rápidamente por otro lado desde que la derrota del Eje se vio como inevitable. Perón y buena parte de sus colaboradores más cercanos se inclinaban, hacia el comienzo de su primer gobierno, por una variante de la ideología socialcristiana adaptada a las necesidades del momento. Aunque los requerimientos de la coyuntura determinaron que el general recurriera a una salida mucho más cercana al laborismo, y posteriormente al nacionalismo revolucionario, de lo que hubiera deseado, si bien tampoco permitió que esto cristalizara en un proyecto definido y definitivo.

Lo que de todos modos no se resolvía era el problema de la democracia. El peronismo invocó, con razón, una legitimidad democrática que se había perdido a lo largo de la década de los treinta, pero la planteó en contra de sus antagonistas, a quienes identificó como responsables de ese extravío: la oligarquía terrateniente, sus socios conservadores, los radicales conciliadores, etc. Por su lado, quienes se oponían a Perón se reivindicaban como la verdadera oposición democrática a los gobiernos que desde los años treinta en adelante habían intentado establecer un régimen autoritario en el país, y consideraban al peronismo como la continuación por otros medios del militarismo filofascista. En realidad ambos bandos, en cierta medida, se equivocaban: en la Unión Democrática militaban sectores medios y progresistas que poco tenían que ver con los "enemigos del pueblo", mientras que en el peronismo se encolumnaron quienes pretendían el reconocimiento de un protagonismo muy superior al que habían tenido tradicionalmente de los sectores obreros y las clases subalternas. El conflicto se planteó entonces en esa forma tan paradójica que hemos conocido durante décadas: entre unos que reivindicaban las instituciones liberal-democráticas contra la demagogia autoritaria, y otros que reivindicaban una democracia sustancial de base popular, frente a la democracia formal de los "liberales" y la oligarquía. Unos consideraban los mecanismos institucionales como instrumentos del enemigo, los otros la voluntad popular, comprobadamente incapaz de gobernar, como una amenaza a las libertades. La vocación antiliberal del peronismo, que demostró poder sobrevivir al abandono de las ilusiones fascistas de los primeros años, tenía por lo tanto un origen tan consistente con la identidad del movimiento como con sus dificultades para consolidar un orden político estable.

Mientras tanto, el liberalismo sobrevivió en los sectores medios y superiores de la sociedad como la defensa contra la opresión de las masas. Y la democracia feneció en esta polarización.

La reconciliación del populismo y el liberalismo es, entonces, el paso decisivo hacia la recomposición de una cultura política democrática en el país. Cuando el peronismo abandona su afán de cortar lazos con la tradición liberal, es entonces que se hace posible pensar un gobierno del pueblo que no sea, no sólo antagónico al resto de la sociedad, sino irresponsable respecto de las instituciones. Desde 1930 en Argentina habían existido gobiernos populares y gobiernos que contaron con el apoyo de los grupos dominantes, pero nunca se habían conciliado ambos elementos en una misma gestión, al menos no durante lapsos de tiempo medianamente prolongados. Desde 1989, y más precisamente desde 1991, Menem dio pasos significativos para superar esta disociación. Se ha reflexionado muy frecuentemente respecto de la relación entre menemismo y liberalismo económico, a partir de las argumentaciones a las que el presidente recurrió para justificar sus políticas de reforma, del contenido de las mismas y de los aliados conservadores y empresarios que se ha ganado al aplicarlas; pero no es menos relevante, y en cambio sí ha pasado más desapercibida, la redefinición, aun con ambigüedades, que Menem realizó continuando una tarea emprendida por la Renovación, de los principios del peronismo en su relación con el liberalismo político. Entre los aspectos más interesantes en este sentido se cuentan la opción por una organización partidaria, la conversión de enemigos en adversarios, la canalización institucional de los conflictos internos y externos, la adopción de la competencia electoral como principio de legitimidad. Esta redefinición ha sido, sin duda, uno de los logros más notables de estos años. Determinar la consistencia y perdurabilidad de la reconciliación de los principios antes enfrentados en el nuevo "partido del orden" es, también indudablemente, el más preocupante de los problemas de la actualidad.

Lo es, en parte, porque las ambigüedades presentes en este proceso de redefinición son dignas de nota, ya que dan cuenta de una tensión aún no resuelta, en realidad, entre dos formas alternativas de "cerrar la brecha" entre liberalismo y populismo. El origen de esta tensión debe rastrearse, en primer lugar, en la historia del liberalismo vernáculo, en el cual siempre convivieron mal dos principios de legitimación tendencialmente opuestos: la soberanía de la ley, el concepto de república y de gobierno limitado, por un lado, y la eficacia en el ejercicio del gobierno (de remoto origen patricio y muy limitada afinidad republicana), por otro. En el contexto de ampliación de la participación política abierto en los años veinte, la incomodidad de esta coexistencia se agravó y el liberalismo relativizó o abandonó sus inquietudes democráticas, dando paso al predominio del principio de eficacia. Por otra parte, cuando el ejercicio populista del gobierno "confirmó" la constitutiva incapacidad de las masas y sus líderes para esos menesteres, así como su tendencia a atropellar los principios republicanos, los liberales encontraron una "justificación" óptima de la dictadura (provisional) en nombre del imperativo de cerrar el paso a la tiranía (popular). En segundo lugar, dicha tensión se remonta a la historia

del propio peronismo, en el que el principio de legitimación basado en la voluntad popular coexiste, de modo más confortable, con la noción (que indiscutiblemente carecía de toda base empírica hasta 1989), de que los peronistas están naturalmente llamados a gobernar, por ser los únicos que saben y pueden hacerlo (“a este país lo gobiernan los peronistas o no lo gobierna nadie”), principio de evidente resonancia o afinidad con el de la eficacia. La sutura, por ende, entre liberalismo y populismo podría consumarse en torno a dicho principio. Cuando Cavallo, por ejemplo, en el artículo ya citado, opone dos criterios distintos de gobierno —la eficacia de una gestión útil y la preeminencia de las formalidades—, la articulación populismo-liberalismo parece concretarse dividiendo aguas entre los que saben gobernar y los restantes. En otros términos, cuando las cosas se complican, muchos liberales y peronistas tienden a entenderse muy bien hablando un lenguaje común que es ajeno al gobierno limitado, la esencia del liberalismo político.

8. PERSPECTIVAS

La evolución del menemismo en el futuro dependerá de varios factores: en primer lugar, de la crisis. Ella ha sido hasta hoy el principal argumento para justificar los poderes de excepción y la continuidad del gobierno. Pero al mismo tiempo, de prolongarse, generará tarde o temprano el hastío de la sociedad, y la sensación de fracaso de las políticas de reforma. El dilema al que se enfrenta el gobierno es que o bien reemplaza la crisis por otro “motivo justificatorio” de su poder excepcional y de la necesidad de su presencia para garantizar la estabilidad y el éxito de las reformas, o bien modifica su estilo de gobierno en dirección a un mayor control institucional, mayores espacios de concertación, y por supuesto, modifica su agenda. Es desde 1993 que la presencia del partido en la toma de decisiones comenzó a incrementarse, puesto que Menem debió aceptar los fuertes condicionamientos que le imponían otros líderes partidarios, principalmente Duhalde, y también miembros del equipo de gobierno. Sin embargo, esto no se refleja en mayor apertura a la deliberación pública en torno a las decisiones de gobierno, ni en un juego más abierto a la competencia interpartidaria. Más bien es indicio de que dentro mismo del partido oficial se busca un equilibrio entre gobierno y oposición, lo que como se pudo constatar en experiencias pasadas, encierra una fuerte amenaza de desinstitucionalización. A más de esto, frente a los problemas que enfrenta el programa económico, el Ejecutivo no ha atinado más que a reclamar del Parlamento nuevos poderes de excepción, reiterando modalidades decisionistas del pasado.

El segundo problema que se enfrenta en un futuro próximo es el desajuste temporal entre los cambios institucionales, económicos, y sociales que se han ido produciendo, y los efectos de los mismos en los comportamientos y la cultura política. Esto nos interesa especialmente en lo relativo al retraso de la sociedad para incorporar criterios de cultura política más acordes con los principios modernizadores establecidos en la economía y las instituciones políticas. La democracia, en su dimensión

institucional, es un hecho incorporado, pero la sociedad prioriza aún la decisión sobre la deliberación, la eficacia sobre el respeto de derechos, el éxito sobre la probidad moral. Aun cuando las reformas posibilitan un funcionamiento más transparente de la gestión pública, la dinámica política, y no sólo del poder político sino también de la sociedad, no va necesariamente en esa dirección. El gobierno de Menem no alteró, al menos en forma permanente y explícita, el funcionamiento institucional, como sí sucedió en otros países latinoamericanos que enfrentaron programas de reforma similares (el caso más elocuente es Perú); sin embargo, el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales que deberían actuar como controles del poder gubernamental, los partidos, el Parlamento, la Justicia, han dado muestras de escaso dinamismo y falta de iniciativa, sin que esto despierte la necesaria preocupación en la opinión pública (habría que distinguir el papel de los medios de comunicación). Las perspectivas de crisis podrían favorecer entonces la propensión del Ejecutivo a aferrarse a la fórmula de gobierno discrecional, en un contexto en el que, empero, ese núcleo de autoridad esté condenado a deteriorarse, sin “dar tiempo” a que un pluralismo en gestación (que hasta el momento no ha estado acompañado de un aporte parlamentario de creación de recursos de gobierno) sea capaz de consolidar una fórmula de gobernabilidad alternativa.

El tercer elemento, íntimamente vinculado a lo anterior, es la posibilidad de que se constituya una nueva oposición política, tan renovada como el menemismo lo es respecto del peronismo histórico, pero de un signo progresista y decididamente democrático. De otro modo, el peronismo, convertido en motor del cambio y único partido de gobierno en Argentina, probablemente consolide su tendencia a comportarse como un sistema político en sí mismo, oficialismo y oposición a la vez. Luego de las elecciones de 1995, y a la luz de los conflictos que tienen lugar en su interior, éste es un peligro muy presente.

Ello se relaciona directamente con otra cuestión, que es la perdurabilidad de los cambios que produjo el menemismo en el peronismo. La regresión al populismo tanto como el deterioro de las capacidades de gobierno podrían provenir de las tensiones originadas en los problemas siempre difíciles de procesamiento de conflictos de poder interno que presenta el peronismo. Estos problemas, que se han mantenido en relativa latencia durante el ciclo 1989-1995, podrían agravarse al calor de dos nuevos factores: el primero, que el peronismo, tras triunfar en mayo de 1995, se ve sin el aliciente de una contienda electoral que lo obligue a cerrar filas. El segundo, que se encontrará rápidamente de cara a la necesidad de resolver la sucesión en el liderazgo. Como se sabe, la sucesión de liderazgos prominentes es siempre complicada. Algo de esto se ha comprobado en la disputa entre Cavallo y Menem en torno a las denuncias de mafias incrustadas en el equipo de gobierno, en la salida del gobierno del primero, y en la anticipación de la carrera por la candidatura para 1999 por parte de Duhalde. Dado que, como explica Gerchunoff (1995), el programa económico se sostiene, a partir del “efecto tequila”, principalmente en las expectativas que ha sabido generar el equipo de gobierno, una inten-

sificación en los conflictos internos puede deteriorar rápidamente el funcionamiento institucional y las capacidades de gobierno, y la agudización de la crisis que resultaría podría dar lugar tanto a la descomposición del poder de Menem como al surgimiento de tendencias reactivas incontrolables en las fuerzas propias. El Ejecutivo parece dispuesto a hacer uso de recursos potencialmente peligrosos para evitar un hipotético vaciamiento anticipado de poder: mantener vivas las señales de precariedad del equilibrio macroeconómico y de la estabilidad política, aun a riesgo de dañar la confianza de los operadores; y agitar el fantasma de una nueva reforma para habilitar la segunda reelección de Menem. Está por verse en qué medida esto último constituye un intento por prolongar en el tiempo su papel de primer elector (a imagen y semejanza del presidente mexicano) o un verdadero intento de autoperpetuación. Lo que dependerá seguramente, entre otros factores, de la actitud que adopte de aquí en adelante el peronismo y la sociedad en su conjunto respecto de Menem.

Parece oportuno en este sentido, retomando una expresión del senador Antonio Cafiero, preguntarnos: ¿el menemismo es una "moda oportunista, perecedera, frágil", que no es ni justicialismo ni peronismo, y que afortunadamente no tardaría en diluirse? Al menos el desenlace de la reforma constitucional y la reelección sirvieron para desmentir por el momento la afirmación. Pero la duda aún permanece. Aunque en rigor el problema no es tanto si el liderazgo de Menem se descompone en el corto plazo o no, sino lo que sucederá en el peronismo en ese caso, y si se diluyen con él los avances en términos de consolidación partidaria y adaptación progresiva a las reglas democráticas registrados durante estos años. Sin pretender responder aquí estos interrogantes, digamos, por un lado, que las transformaciones producidas en el seno del peronismo, a menos que medie un colapso de proporciones, difícilmente pueden revertirse (la opción entre Eduardo Duhalde y Ramón Ortega no parece desmentir esta afirmación). Por otro, es evidente que el menemismo encuentra en buena medida su razón de ser en la perdurabilidad de un proceso de transición, y que la consolidación de las reformas, que todavía no se ha producido, puede muy bien terminar con la situación que permite justificarlo frente a sus fuerzas propias tanto como frente a la sociedad. El remplazo sin sobresaltos de Cavallo por Roque Fernández al frente de la cartera económica, en este sentido, ha provisto un valioso argumento a quienes sostienen que el actual equipo de gobierno es sustituible tanto por otro nacido del peronismo como por el de otros partidos. El problema es más bien que, en caso de que los conflictos por la sucesión se tornen muy violentos y pongan en peligro las reformas, pueda cobrar fuerza el intento de perpetuar en el poder al presidente.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos (1990), "Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (o, sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)", Cedes, Buenos Aires.
- Calderón, Fernando y Mario Dos Santos (1993), "Representación y gestión política en la crisis. Diferentes apuntes", en *¿Qué queda de la representación política?*, Nueva Sociedad, Buenos Aires.
- Canitrot, Adolfo y Silvia Sigal (1994), "Economic Reform, Democracy, and the Crisis of the State in Argentina", en Joan M. Nelson, (comp.), *A Precarious Balance. Democracy and Economic Reform in Latin America*, vol. II.
- Corrales, Javier (1994), "Statist Political Parties Shrinking the State: The Argentina and Venezuela Cases (1989-1993)", mimeo., Buenos Aires.
- Cheresky, Isidoro (1990), "Argentina. Un paso en la consolidación democrática: elecciones presidenciales con alternancia política", *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre, año LII, núm. 4.
- Cheresky, Isidoro (1995), "¿Hay todavía lugar para la voluntad política? Consenso economicista, liderazgo personalista y ciudadanía en Argentina", ponencia presentada al Seminario "Desarrollo institucional y crisis de la representación política", ISEN, julio, Buenos Aires.
- De Riz, L. (1993), "Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina", *Sociedad*, núm. 2, mayo, Buenos Aires.
- Etchemendy, Sebastián (1994), "¿Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1983-1994)", mimeo., Buenos Aires.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996), "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)", *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 141, abril-junio, Buenos Aires.
- García Canclini, Néstor (1995), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México.
- Gerchunoff, Pablo (1995), "Del imperialismo macroeconómico a una política económica", en *¿En el 2000 también? Razones y sinrazones del triunfo menemista*, Unidos, Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo y José Luis Machinea (1994), "Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización", mimeo., Buenos Aires.

- Giani, Juan José (1995), "El triunfo menemista y lo que viene", en *¿En el 2000 también? Razones y sinrazones del triunfo menemista*, Unidos, Buenos Aires.
- Gibson, Edward (1995), "Conservative Party Politics in Latin America, Patterns of Electoral Mobilization in the 1980s and 1990s", ponencia presentada al Seminario sobre "Desarrollo institucional y crisis de la representación política", ISEN, julio, Buenos Aires.
- González Bombal, Inés (1993), "El 'misterio' de la fórmula política en la matriz estadocéntrica", mimeo., Cedes, Buenos Aires.
- Goretti, Matteo y Delia Ferreira Rubio (1994), "Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)", Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas, mimeo., Buenos Aires.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1992), "Economic Crisis and Executive Authority: Dilemmas of Governability and Institutional Consolidation in New Latin American Democracies", mimeo.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1994), "The Challenges of Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 4, octubre.
- Halperin Donghi, Tulio (1987), *El espejo de la historia, problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Halperin Donghi, Tulio (1994), *La larga agonía de la Argentina peronista*, Ariel, Buenos Aires.
- Malloy, James M. (1993), "Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais", en Lourdes Sola (comp.), *Estado, mercado e democracia. Política e economía comparadas*, Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Merino, Mauricio (1994), "¿El conflicto como condición de la democracia? Límites y expectativas de la transición democrática en México", *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 1, México, enero-junio.
- Mora y Araujo, Manuel (1995), "De Perón a Menem. Una historia del peronismo", en *Peronismo y menemismo*, El cielo por asalto, Buenos Aires.
- Mustapic, Ana María y Natalia Ferretti (1994), "El veto presidencial", Instituto Torcuato Di Tella, mimeo., Buenos Aires.
- Navarro, Mario F. (1995), "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 139, oct.-dic., Buenos Aires.

- Novaro, Marcos (1994a), *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*, Ediciones Buena Letra, Buenos Aires.
- Novaro, Marcos (1994b), "Menemismo y populismo. Viejo y nuevo populismo", *Jornadas de Ciencia Política*, Universidad de Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1992), "¿Democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 61, Montevideo.
- O'Donnell, Guillermo (1995), "Democracias y exclusión", reportaje aparecido en *Agora*, núm. 2, Buenos Aires.
- Palermo, Vicente (1991), "Democracia y populismo en tiempos difíciles", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Palermo, Vicente (1992), "El menemismo, ¿perdurará?", en Aníbal Iturrieta (comp.), *El pensamiento político argentino contemporáneo*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Palermo, Vicente y Juan Carlos Torre (1992), "A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina", mimeo., CEPAL, Santiago de Chile.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Norma, Buenos Aires.
- Paramio, Ludolfo (1992), "El final de un ciclo y la crisis de unos actores", mimeo., Madrid.
- Paramio, Ludolfo (1993), "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 68, Montevideo.
- Portantiero, Juan Carlos (1995), "Menemismo y peronismo: continuidad y ruptura", en *Peronismo y menemismo*, El cielo por asalto, Buenos Aires.
- Smulovitz, Catalina (1995), "El Poder Judicial en la nueva democracia argentina. El trabajoso parto de un actor", *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, núm. 2, Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos (1990), "El gobierno de la emergencia en la transición democrática: de Alfonsín a Menem", Instituto T. Di Tella, mimeo., Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos (1991a), "En torno de los condicionantes políticos e institucionales de los programas de reforma económica", mimeo., Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos (1991b), "Argentina. El retorno del peronismo", en G. Urbani e F. Ricciu (comps.), *Dalle armi alle urne. Economia, Società e Politica nell'America Latina degli Anni Novanta*, Il Mulino, Bologna.

- Torre, Juan Carlos (1991c), "América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, octubre-diciembre, Madrid.
- Torre, Juan Carlos (1995), "El peronismo como solución y como problema", mimeo., Buenos Aires.
- Weffort, Francisco (1993), "Nuevas democracias, ¿qué democracias?", *Sociedad*, núm. 2, mayo, Buenos Aires.
- Yannuzzi, María A. (1994), "Populismo y modernización capitalista en la Argentina", *Estudios Sociales*, año 4, núm. 7, 2º semestre, Rosario.
- Zermeño, Sergio (1989), "El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 51/4, México.