



Nº 5, dezembro 2008

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o Desenvolvimento



El proceso político de reformas estructurales en la Argentina¹

PONTO DE VISTA, Nº 5, dezembro 2008

ISSN 1983-733X

Andrés del Río²

Introducción

La década del Noventa fue una década signada por profundas transformaciones tanto económicas como sociopolíticas. El proceso de reformas estructurales de índole neoliberal, se extendió de manera mayoritaria en Latinoamérica. Por un lado, un contexto internacional de respaldo a la Democracia y el libre Mercado se asentaba de manera visible. Por otro lado, un contexto doméstico de plena ebullición constituida por crisis generalizada. Terminada la década, la situación social, política y económica, no es la imaginada. Índices negativos relacionados a la pobreza y a la desigualdad, y un importante repudio a las reformas pasadas comenzaron a ser un sitio homogéneo de la sociedad.³ Las instituciones políticas, en este escenario complejo, tuvieron la imposibilidad de procesar las demandas generales y resolver problemáticas, afectando el desempeño cualitativo de la democracia.

En el presente trabajo se procura analizar la relación entre las Instituciones políticas democráticas argentinas en contexto de la década del noventa precisamente en el periodo entre 1989 y 1994, porque en la misma se ha gestado el lanzamiento y consolidación del

¹ El presente trabajo es una adaptación de una parte de la tesis de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

² Candidato a Doutor em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Becario CAPES, PEC-PG y pesquisador do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo NEIC.

³ PNUD, "la Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". ED Alfaguara. 2004.

proceso político de las reformas estructurales de corte neoliberal. Las mismas han sido en gran medida aplicadas de forma drásticas, generando consecuencias y transformaciones amplias en las Instituciones políticas y en la sociedad. Existió una acentuada subordinación de la política a la economía con consecuencias trágicas. Con esta situación planteada, las instituciones se orientaron hacia una nueva lógica de eficiencia económica. Sintonía que se expandió de manera profunda en la región. Sumergidos en este contexto, con la velocidad lógica del tiempo, es menester detenernos y ahondar en los diferentes cambios que se han producidos en el transcurso de periodo seleccionado y que han alterado significativamente la relación entre las instituciones políticas y, correlativamente, afectado la democrática.

El esquema analítico aquí propuesto es el siguiente: En primer lugar realizaremos una aproximación al proceso político de reformas. Es decir, analizaremos el estado anterior a tal proceso y observaremos ciertos factores determinantes que influenciaron y moldearon la trayectoria hacia el nuevo rumbo político. En segundo lugar examinaremos los rasgos distintivos del caso Argentino. Con la base teórica - empírica asentada, se analizará el transcurso recorrido y el dialogo entre las instituciones políticas en el periodo seleccionado y sus implicancias en la democracia.

Una aproximación al proceso político de reformas

Con la reinstauración del régimen político democrático en 1983, la Argentina se sumo a la tercera ola de democratización en la historia del mundo moderno que se iniciara en los años '70, específicamente el 25 de abril de 1974 con la caída del régimen dictatorial de Antonio Salazar en Portugal, y con la caída de los regímenes autoritarios en España, Grecia, que luego alcanzaría a América Latina y Europa Central y Oriental, para finalmente, abarcar países de África y Asia.^{4 5}

La democracia Argentina fue establecida en los comienzos de los 80s y pasó a tener los rasgos distintivos de esta última oleada democrática, es decir, el de la implementación de una serie de reformas económicas ideadas como respuestas a los profundos shocks externos que golpearon a los países en desarrollo durante esos años. De este modo las nuevas democracias comenzaron a perseguir una dirección similar de reformas, caracterizada por la expansión del rol de las fuerzas del mercado y la paralela reducción del

⁴ Llanos Mariana. El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo económico*, Vol.38, N°151. octubre-diciembre.1998.Pág.743.

⁵ Hirst Mónica y Russell Roberto. El Mercosur y los cambios en el sistema Político Internacional. y. ED. Fundación OSDE. 2001. Pág.101.

grado de interferencia del Estado en la economía y su correlativa delimitación de funciones.⁶ Por otro lado, las relaciones entre las economías nacionales y el mercado internacional sufrieron una redefinición, a favor de una mayor integración. Esta sustitución del modelo anterior intentó incentivar la inversión privada, la apertura externa y las señales de mercado, bajo importantes reformas estructurales.

Existen dos factores contextuales de naturaleza interna relevantes. En primer lugar están aquellos de carácter económico los cuales definen el grado diferencial de exposición al shock externo y el variable monto de recursos potenciales para reaccionar a su impacto. Desde políticas económicas hasta la forma de organización económica. Estos son la brecha externa y la brecha fiscal. La adversidad económica constituye un poderoso acicate para el ajuste estructural. Pero ellas no bastan por sí sola. Por otro lado existe el segundo orden de factores contextuales internos. Son de carácter político y tiene que ver con la influencia que ejercen las ideas, las fuerzas sociopolíticas y las instituciones en la decisión e implementación de las políticas públicas para responder a las crisis. De este modo estos factores trataron de satisfacer y conciliar el juego de presiones externas y demandas internas.⁷

El proceso de reformas es siempre una batalla política por llevar a cabo, a la práctica, ciertos objetivos. Por lo tanto, no consiste solo en la adhesión de determinado conjunto de políticas sino que también incluye la tarea de movilizar el apoyo social y capacidades institucionales para implementar dichas políticas y neutralizar a quienes se oponen a ellas. Por otro lado el desenlace de este proceso, operación sustancialmente política, depende de las salidas contingentes que las elites gubernamentales dan a los dilemas puestos por las presiones de la adversidad económica y las restricciones políticas e institucionales que circunscriben su libertad de acción.⁸

Reparamos que los países de América Latina se mueven hacia un repertorio común de reformas estructurales de corte neoliberal, pero que esa trayectoria e implementación la recorren con diferentes velocidades y distintos alcances, como surgen en cada caso particularidades contextuales tanto políticas como económicas.⁹

⁶ Bresser Pereira Luiz Carlos. La reforma del estado de los años Noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*. Vol.38.N°150, julio-septiembre.1998.Pág.525.

⁷ Torres Juan Carlos, El proceso político de las reformas económicas en América latina, ED Paidós Latinoamericana. 1998. Pág.14 / 5.

⁸ Ídem, Pág. 16 / 8.

⁹ Gerchunoff Pablo y Torres Juan Carlos. La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*. Vol.36, N°143, Octubre-diciembre.1996.Pág.734.

1.1 - El *Estado Latinoamericano anterior a la Reformas Neoliberal.*

Los países de América Latina sufrieron una apremiante recesión y profundas crisis en 1980, en general referida como *la década perdida*, debido al lento crecimiento del PBI y por la característica de inflación desbocada.^{10 11} Los países de la región mostraban tasas negativas de crecimiento en el PBI, grandes problemas fiscales, baja en el salario real, aumento del desempleo, pobreza, e inequidad.¹²

Con las grandes crisis por las deudas, entre otros factores, simultáneamente, emergió el Consenso de Washington entre los líderes internacionales, no solo fomentando la austeridad fiscal sino también la reducción de las barreras comerciales, privatizaciones y una reducción general del rol del Estado en la economía y la sociedad. Las deudas se convirtieron uno de los factores esenciales para las presiones externas para las reformas neoliberales.^{13 14}

De esta manera, para terminar con la hiperinflación y para estabilizar la economía, los países de la región impulsaron la austeridad económica, el achicamiento de empleados estatales, la privatización de empresas públicas, apertura de la economía a capitales e inversores extranjeros, eliminaron regulaciones y controles, en algunos casos también se llevaron a cabo grandes reformas fiscales.¹⁵ Además, no siendo un dato menor, debido al déficit en las finanzas nacionales se cortaron programas de gobiernos en relación a la salud, la educación y la seguridad social.¹⁶ Según *Robert Gwynne*¹⁷ se trató de una metamorfosis en el ámbito económico, político, social y cultural. De esta manera la gran mayoría de los países de América latina que sufrían espectaculares crisis se encaminaron en dirección hacia el neoliberalismo, con una población *preparada* para hacer un *pequeño* esfuerzo en busca de la

¹⁰ *Para otros, la década del 80, representó para los países periféricos del capitalismo no una década perdida sino el ingreso a décadas perdidas, en el sentido de ruptura con los proyectos de desenvolvimiento económico, que aunque era muy desigual, representaba formas de promoción social para grandes camadas de la población.* Boaventura de Sousa Santos, organizador, "Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa". RJ, Civilización Brasileira, 2002.

¹¹ Samuels David. A economia política da reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. *Dados* Vol.46, Nº4, Rio de Janeiro Brasil. 2003. Pág.807.

¹² Gouch Ian, "Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Politics in development contexts." Cambridge Press. 2004. Pág.146.

¹³ Peeler John, "Building Democracy in Latin America", Lynne Rienner Publishers.1998. Pág. 141/2.

¹⁴ Gambina Julio C., Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/1999). En Sader Emir (Comp.). El ajuste estructural en América Latina. Costos Sociales y Alternativas. Buenos Aires: ED. CLACSO. 2001. Pág.190.

¹⁵ Gwynne Robert N e Kay, Cristobal, "*Latin America Transformed: Globalization and Modernity*", Oxford University Press. 1999. Pág.10.

¹⁶ Gouch Ian, "Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Politics in development contexts.", Cambridge Press. 2004. Pág.146.

¹⁷ Gwynne Robert N e Kay, Cristobal, *Op. Cit.*, Pág. 2.

estabilidad.¹⁸ Todas estas transformaciones se encontraban dentro de los parámetros que el Consejo de Washington había delineado.¹⁹

1.2 - Elites gubernamentales y reformas.

Las profundas dificultades para estabilizar la economía de la región con deudas externas pesadas, se convirtieron en la cuestión central de las elites gubernamentales. Las limitaciones, y los constantes fracasos de los ajustes de corto plazo implementados inicialmente fueron marcando el camino hacia la radicalización del diagnóstico de la necesidad de ciertas reformas estructurales de corte neoliberal. Según *Albert Hirschman* en su estudio sobre las tácticas de reforma económica remarca que los sucesivos fracasos en resolver un problema público políticamente relevante para las elites gubernamentales tienden a generar presiones en favor de soluciones amplias e integrales, en esas circunstancias se crea el contexto propicio para que fenómenos de la realidad social y económica sean articulados desde nuevas perspectivas conceptuales en la búsqueda de salidas a la emergencia.²⁰

Ubicando a las elites gubernamentales en el papel central, se crea una interesante paradoja. Una importante parte de los que lanzaron las políticas de reformas estructurales no eran líderes devotos del neoliberalismo antes de asumir sus cargos. Un dato significativo: 7 de 15 elecciones presidenciales realizadas en 15 países de América Latina en el periodo entre 1988 y 1991 realizaron un cambio sustancial entre las promesas realizadas en la campaña electoral y lo que implementaron una vez que se encontraron en el cargo oficial.²¹ Dentro de un significativo conjunto de ejemplos, Menem es sin duda uno de los más notables.²² Una de las claves de esta paradoja es que si hay interés que distingue a las elites gubernamentales ese es la estabilidad del orden institucional del que derivan su poder y autoridad. Las graves emergencias económicas son fuentes de fragilidad y de amenaza que condicionan fuertemente el cálculo de supervivencia de las elites gubernamentales. Dentro

¹⁸ Weyland Kurt, "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record". En *Latin American Politics and Society*, vol. 46, N° 1, 2004. Pág. 136.

¹⁹ Gambina Julio C., *Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989-1999)*. En Sader Emir (Comp.). *El ajuste estructural en América Latina. Costos Sociales y Alternativas*. Buenos Aires: ED. CLACSO. 2001. Pág.191.

²⁰ Torres Juan Carlos, *El proceso político de las reformas económicas en América latina*, ED Paidós Latinoamericana. 1998. Pág.21 / 3.

²¹ Domínguez Jorge I. *Constructing Democratic Governance in Latin America. Taking stock of 1990s*. En Domínguez Jorge I, Shifter Michael, "Constructing Democratic Governance in Latin America" Johns Hopkins University Press. 2004. Pág.359

²² Stokes Susan C. *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge University Press. 2003. Pág.45 / 7

de este contexto es donde madura la decisión política de los líderes de gobierno en favor de un ajuste económico con el objetivo de retomar el control de la situación y sortear el peligro de turbulencia institucional. De este modo la tesis neoliberal fue llenando espacios y abriendo puertas de las agendas de gobiernos a las reformas estructurales. Vale decir, cuando se logra hacer prevalecer una definición de un problema público se condicionan, al mismo tiempo, las opciones de acción.²³

Es precisamente la adopción de las políticas de ajuste estructural que aparece como el desenlace de la correlación de poder en el plano internacional y en el plano interno. Las vulnerabilidades financieras de los gobiernos se convirtieron en insoslayables demandas y exigencias de aquellos actores cuyas decisiones dependían la salud de las cuentas públicas y la actividad en su conjunto: Los organismos multilaterales de crédito, los bancos, y los países acreedores en el marco de las negociaciones de la deuda externa. De este modo la condicionalidad asociada a los préstamos de ajuste estructural se convirtió en un círculo sinuoso, fortaleciendo el paradigma neoliberal de desarrollo.²⁴ Por otro lado la opción de reformas estuvo también injerida por el objetivo de ganarse ciertos sectores estratégicos, en los cuales reposaban el poder de veto sobre la suerte de los gobiernos. No olvidemos que las respuestas a la crisis requieren de apoyos políticos. La reorientación de la agenda pública hacia políticas de cuño neoliberal fue impulsada por los impasses conceptuales y prácticos de la estrategia de desarrollo existentes y, por el otro, por el despliegue efectivo de poderes de presión.²⁵

La disposición en torno a las reformas por parte de los líderes de gobierno se basó sobre la promesa de una salida a la crisis ante el resquebrajamiento de las directrices bajo el modelo anterior, de posguerra. Por otra parte, allanó el camino para obtener el refinanciamiento de la deuda externa y el respaldo de los acreedores internacionales y de los grandes grupos económicos tanto nacionales como internacionales. Finalmente el camino hacia el ajuste estructural sirvió para que los líderes de gobierno racionalizaran decisiones de política impuestos por la propia emergencia económica. En términos generales las reformas estructurales pueden formar parte de dos libretos distintos. Por una parte la redefinición de los fines de la estrategia económica, o por el otro, un cambio instrumental a los efectos de adaptarse a un medio ambiente adverso. Con el segundo argumento compartimos

²³ Torres Juan Carlos, El proceso político de las reformas económicas en América latina, ED Paidós Latinoamericana. 1998. Pág. 23 / 9.

²⁴ Gerchunoff Pablo y Torres Juan Carlos. La política de liberalización económica en la administración de Menem. Desarrollo Económico. Vol.36, N°143, Octubre-diciembre.1996.Pág.734.

²⁵ Torres Juan Carlos, El proceso político de las reformas económicas en América latina, ED Paidós Latinoamericana. 1998. Pág. 31 / 2.

nosotros. Asimismo, las reformas estructurales pasaron a ser parte integrante de un clima de época, como lo ha sido en los años treinta y cuarenta la sustitución de importaciones.²⁶

1.3 – Instituciones y reformas.

Ahora bien, es significativo observar el grado de autonomía que disponen los líderes de gobierno para traducir sus orientaciones y preferencias en políticas públicas, analizando los factores que condicionan su capacidad de apoyar y mantener dichas orientaciones. Un recurso clave para iniciar políticas de transformación, es analizar el grado de autonomía institucional a disposición de las elites gubernamentales. De esta manera se apunta la atención a la *distribución del poder institucional* dentro de las estructuras de gobierno establecidas por los arreglos constitucionales. En este sentido hay que destacar que las constituciones y las prácticas constitucionales informales en los países de la región han exhibido un grado de flexibilidad suficiente como para otorgar a los líderes de gobierno recursos para llevar adelante políticas, facilitando su autonomía con relación a las presiones inmediatas de los grupos sociales y políticos.

Estos mecanismos incluyen los poderes de emergencia otorgados al Poder Ejecutivo para afrontar crisis nacionales. Las constituciones conceden a la presidencia facultades legislativas, como los decretos, el poder de veto e iniciativa legislativa. Asimismo existe la posibilidad de la delegación de autoridad de decisión por parte de las asambleas legislativas a favor de la presidencia. Remarcamos, como describimos anteriormente, que en un rápido recorrido por las atribuciones constitucionales de los regímenes democráticos de América latina nos permite concluir que garantizan, directa o indirectamente, al Ejecutivo una amplia gama de facultades con las cuales ejercer y fortalecer su autonomía decisional.²⁷ Se destaca que la acumulación de recursos y sobre todo expectativas sociales en la imagen unipersonal del presidente, hace en América Latina, la idea de que el gobierno se asocie habitualmente a una presidencia activa. Pero esta fuerte identificación con la figura del presidente, reforzado por apoyos electorales, enviste al presidente de tremendo poder, mientras los miembros de la legislatura reclaman que también representan a la gente.²⁸

Los recursos potenciales que se hallan alojados en las reglas y prácticas constitucionales se encuentran en relación directa con el espacio político con el que cuentan las elites

²⁶ Torres Juan Carlos, El proceso político de las reformas económicas en América latina, ED Paidós Latinoamericana. 1998. Pág. 33 / 6.

²⁷ Ídem, Pág. 38 / 9.

²⁸ Foweraker Joe; Landman Todd; Harvey Neil, “*Governing Latin America*”, Cambridge Polity Press. 2003. Pág.45.

gubernamentales. Existen diversas variables. Entre ellas, por un lado la contextual, la coyuntura social y política en la que los gobiernos operan y por el otro la electoral, referida a la particular distribución del poder que generan los resultados electorales.

Por un lado es imprescindible analizar la situación de crisis colectivamente percibida. Es decir, ciertos contextos específicos tienen efectos políticos institucionales que amplían características de autonomía de los líderes gubernamentales. Por una parte, las crisis tienen el efecto de desacreditar las posturas e ideas de la administración anterior y predispone a la opinión pública a conceder a quienes acceden al gobierno un amplio mandato para actuar sobre la emergencia. Por otro lado, las crisis instalan un sentido de urgencia que fortalece la creencia de que la falta de iniciativas solo puede agravar las cosas, se abre el camino hacia la aceptación de toma de decisiones extraordinarias. Con un Estado extremadamente deteriorado de la economía los costos del ajuste pueden ser percibidos como más moderados que los que entrañaría la persistencia de la aguda crisis de este tipo.²⁹ Finalmente la crisis no solo agudiza los problemas colectivos sino generan además un extendido temor por el alza de los conflictos sociales que amenazan el orden institucional. De esta manera los márgenes de acción se amplían a favor de los líderes de gobierno, con las fuerzas de oposición intimadas por las circunstancias. Por su persistencia ante los intentos por dominarla, la emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa representa un fuerte incentivo para la adopción de políticas de ajuste estructural por las elites gubernamentales. En esta situación, con estos componentes alineados, habilita demandas gubernamentales en favor de una concentración de los recursos institucionales para la autoridad de decisión, prescindiendo de los procesos tradicionales de decisión, imponiendo una *dudosa* celeridad.

Es así que las medidas de ajuste y reformas se realizan por intermedio del decretismo, que no se reduce al uso de decretos presidenciales sino que considera más bien a un diseño de políticas asentado en la cabeza del gobierno, evadiendo la consulta de agrupaciones políticas y de intereses organizados, o bien excluyendo diversos actores. Según *Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti* se trata de gobiernos por decretos. Por su parte *O'Donnell* define estas situaciones como democracias delegativas, entre varios términos conceptuales en el horizonte.

Además, no solo se utilizan poderes de excepción formales y actitudes de dudosa legalidad en esta política de transformación. También se deben tener en cuenta las oportunidades de veto existentes en el proceso decisorio, esto es, todas las instancias por las que una política

²⁹ Gerchunoff Pablo y Torres Juan Carlos. La política de liberalización económica en la administración de Menem. Desarrollo Económico. Vol.36, N°143, Octubre-diciembre.1996.Pág.751.

debe pasar y conseguir la autorización para ser decidida e implementada. Las oportunidades de veto son las que determinan si una instancia efectiva de decisión será en el Poder Ejecutivo, en el área legislativa o en la arena electoral. Los mecanismos específicos de veto definen con precisión cuales son los actores que tienen el poder de ratificar o rechazar las políticas propuestas.³⁰

Existen medidas que deben ser tomadas en el ámbito de la presidencia y otras, que corresponden ser aprobadas por el Poder Legislativo. Con relación a las segundas el proceso decisorio se traslada a la sede del Congreso y deposita en sus miembros el poder de abrir paso o bloquear las iniciativas del Ejecutivo. Es este el estatus de la mayoría de las políticas de reforma, ya que suscitan substanciales modificaciones en las legislaciones que reglamentan las instituciones económicas. Es por ello que los resultados electorales y el comportamiento de los partidos y sus representantes hacen una enorme diferencia. Ya que si el Ejecutivo posee mayoría legislativa estable y disciplinada, la probabilidad de que una iniciativa suya sea anulada es muy baja. De esta manera, si bien se precisa constitucionalmente la intervención legislativa para autorizar una iniciativa política pública, la existencia de apoyos partidarios en el Congreso licua la lógica institucional de la separación de poderes y confirma, en los hechos, la preeminencia del Ejecutivo sobre el proceso decisorio. La capacidad de movilizar mayorías legislativas, sea por medio del control del propio partido o a través de acuerdos partidarios con otras fuerzas define, pues, el margen que tienen los líderes para aventurarse a reformas económicas.³¹ Recordemos que una Presidencia que carece de apoyo o no cuenta por lo menos con la tolerancia del Congreso corre riesgos de que sus atribuciones terminen siendo puramente nominales.³²

Ahora bien, comencemos por analizar el caso argentino, principalmente haciendo hincapié en las relaciones institucionales, pilares de las democracias, particularmente observando aquellos desequilibrios y problemas que surgen en este proceso político de reformas.

II – Caso Argentina.

2.1 – La llegada de Menem a la presidencia.

³⁰ Torres Juan Carlos, *El proceso político de las reformas económicas en América latina*, ED Paidós Latinoamericana. 1998. Pág. 41.

³¹ Torres Juan Carlos, *Op. Cit.*, Pág. 41 / 2.

³² Mustapic Ana María. *Oficialistas y Diputados: Las relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina. Desarrollo Económico*. Vol.39.N°156, enero - marzo.2000.Pág.577.

Aunque hubo intentos bajo la administración previa del Presidente Raúl Alfonsín, el proceso de transformación económica y política comenzó a cobrar firme impulso a fines de 1989, cuando el gobierno de Carlos Saúl Menem lanzó una combinación de políticas de estabilización y de reformas estructurales que se caracterizó por su radicalidad. Al respecto, al margen de las economías del ex bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en la que se haya privatizado tanto patrimonio, y transferido tanto poder económico en tan poco tiempo.³³ ³⁴ Convirtiéndose en un ejemplo paradigmático de reformas estructurales orientadas al mercado.³⁵ Siendo el caso del tipo de reforma que se alentaría a llevar a cabo en los países en desarrollo.³⁶

El presidente Carlos Saúl Menem asume el gobierno de la Nación Argentina el 8 de julio de 1989, luego de que el presidente saliente, Raúl Alfonsín, renunciara seis meses antes del término legal de su mandato, y siendo la primera alternancia de los partidos PJ-UCR en el poder mediante el voto directo.³⁷ El presidente Alfonsín enfrentó importantes reverses y fracasos en el intento por estabilizar la economía: desde la implementación de varios paquetes de ajuste con resultados inertes; la experiencia de una explosión hiperinflacionaria que azotó a la economía a mediados de 1989, estallidos sociales, hasta una oposición fuerte en el Congreso. Menem, por su parte, era del Partido Justicialista - Peronista, provenía de la provincia de La Rioja donde había sido gobernador y contaba con una plataforma populista que prometía un *salario*³⁸, basada en favor de la justicia social para los trabajadores y clases bajas.³⁹

2.1.1 - Menem y el Partido Peronista.

El partido justicialista, que llevaba como candidato a la presidencia a Menem, había vencido también en las elecciones para diputados nacionales, simultáneamente a las presidenciales. Sin embargo, el nuevo presidente tendría que esperar seis meses para que asumieran los

³³ Gerchunoff Pablo y Torres Juan Carlos. La política de liberalización económica en la administración de Menem. Desarrollo Económico. Vol.36, Nº143, Octubre-diciembre.1996.Pág.735.

³⁴ Azpiazu, Daniel. Las privatizadas. Ayer, hoy y mañana. Vol. I. ED Capital Intelectual. Buenos aires. 2005. Pág.21.

³⁵ Bouzas Roberto. Realidades Nacionales comparadas. Argentina – Bolivia – Brasil – Chile – Paraguay – Uruguay. Fundación OSDE. Buenos Aires. 2002. Pág.21.

³⁶ Stiglitz Joseph E. Los felices 90. La semilla de la destrucción. Buenos Aires: Taurus. 2003. Pág.266.

³⁷ Anastásia Fátima, Arnulfo Melo Carlos e Santos Fabiano. Governabilidade e representação política na América Latina do Sul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004. Pág.119.

³⁸ Levitsky Steven. La transformación del Justicialismo: del partido sindical al partido clientelista: 1933-199. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana. 2005. Pág.202.

³⁹ Peeler John, "Building Democracy in Latin America", London: Lynne Rienner Publishers.1998.Pág.176.

nuevos diputados. Es decir solo se adelantó la asunción presidencial, por su parte los diputados asumieron sus bancas según lo establecido, el 10 de diciembre. Cuando la cámara incorporó la distribución del poder que las elecciones de mayo habían determinado, el peronismo pasó a ser la mayoría, consolidándola aun más posteriormente. El hecho de que el presidente contara con una distribución favorable de poder en el Congreso, no es por cierto un dato menor, cuando se trata de comprender la suerte que corrieron sus proyectos de ley en el ámbito legislativo y, en consecuencia, no debería resultar sorprendente que sus iniciativas resultaran favorecidas con la aprobación final.

Ante el potencial aniquilamiento político que exhibía la crisis económica reinante, el nuevo presidente, sorprendió a amigos y adversarios, dejando de lado el programa populista al que debía gran parte de su victoria electoral. En su lugar adoptó la política de estabilización y liberalización económica en pos de la aquiescencia de los principales agentes económicos, internos y externos, que disponían de un insoslayable poder de veto sobre los mercados y la sustentabilidad política del flamante gobierno. De este modo buscaba enfrentar, simultáneamente, el problema de su credibilidad.⁴⁰ Es decir, el presidente Menem debía lidiar con su poca credibilidad en los mercados, buscando apoyo en importantes grupos económicos locales y extranjeros. Siendo un doble desafío para el mandatario ya que por un lado no solo ejecutaba las nuevas políticas de reforma sino que además debería demostrar su capacidad para mantenerlas y consolidarlas, ganándose de esta manera la credibilidad de los agentes económicos.⁴¹

A fines de marzo de 1991, el gobierno anuncio una nueva política de estabilización basada en la plena convertibilidad del peso a un tipo de cambio fijo establecido por ley, el respaldo total de la base monetaria con divisas, transformando al Banco Central en una caja de conversión, y un fuerte ajuste fiscal. El Plan de Convertibilidad ejecutado por el Ministro de Economía Domingo Cavallo y respaldado por el Presidente Menem tuvo un considerable éxito con relación a la estabilización, elevando la aprobación popular por encima del 60%.⁴² ⁴³ Una demostración del impacto de tales medidas se comprobó en las elecciones de 1991 realizadas en los primeros meses de aplicación del Plan de convertibilidad. En dichas elecciones el Peronismo obtuvo una gran victoria con el 40% de

⁴⁰ Gerchunoff Pablo y Torres Juan Carlos. *Op. Cit.*, pp.736.

⁴¹ Haggard Stephan y Kaufman Robert. Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado. En *Desarrollo Económico*. Vol.35. Nº139, octubre - diciembre.1995.Pág.362.

⁴² Damill Mario, Fanelli José M., Frenkel Roberto y Rozenwurcel Guillermo. Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas. *Desarrollo Económico*. Vol. 33. Nº130, julio-septiembre.1993. Pág.241.

⁴³ Linz Juan J., Stephan Alfred, Problems of democratic Transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. The Johns Hopkins University Press, Baltimore London, 1997.Pág.196.

los sufragios contra el 29% de la UCR y retuvo gobernaciones claves como la Provincia de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. Este triunfo fue interpretado como un claro apoyo al plan de convertibilidad y le dio a Menem un evidente respaldo para continuar con el proceso de reformas.⁴⁴ Si bien la Convertibilidad logró detener la hiperinflación y retornar al crecimiento económico, la inflación cayó del 27% en febrero de 1991 al 0,4% en noviembre del mismo año, por otro lado, simultáneamente, el desempleo creció en forma sostenida del 8,1% en 1989 al 18,4% en 1995, siendo cifras sin precedentes en el país.⁴⁵ Por otra parte la iniciativa de reforma a la carta orgánica del Banco Central y de Ley de Entidades Financieras aprobadas en 1992, estableció la independencia de las autoridades monetarias y les otorgó plena responsabilidad en la conducción de la política monetaria de acuerdo a los principios establecidos por la ley de convertibilidad. El Banco Central debía respaldar con reservas internacionales el 100% de la base monetaria, quedando imposibilitado por lo tanto de emitir dinero sin la correspondiente contrapartida de divisas. Si bien se le asignó al Banco Central la responsabilidad de supervisar las instituciones financieras, se limitó fuertemente su capacidad de actuar como prestamista de última instancia. Con el *Tequila*, la crisis de la devaluación de la moneda mexicana en diciembre de 1994, se revelaron fragilidades en el marco regulatorio vigente.^{46 47}

Un Suceso que sin duda marcó la diferencia política fue que Carlos Menem cediera las banderas y estandartes desarrollistas y distribucionistas del peronismo sin perder por ello el respaldo del partido y de sus partidarios. Este hecho se basa principalmente en que Menem había resultado victorioso en las internas partidarias de 1988 contra Antonio Cafiero quien era el líder de la corriente interna *Renovación* y conductor del Consejo Nacional del partido. Posteriormente, Menem, también ganaría las elecciones nacionales.⁴⁸ De esta manera el partido peronista se había alineado en torno a un liderazgo unificado. Es así, que al llegar al gobierno lo hizo llevando consigo el capital político necesario para legitimar sus nuevas opciones políticas.

⁴⁴ Levitsky Steven. La transformación del Justicialismo: del partido sindical al partido clientelista: 1933-199. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana. 2005. Pág.252.

⁴⁵ Ídem, Pág. 204.

⁴⁶ Bouzas Roberto. Realidades Nacionales comparadas. Argentina – Bolivia – Brasil – Chile – Paraguay – Uruguay. Fundación OSDE. Buenos Aires. 2002. Pág.38.

⁴⁷ Gambina Julio C., Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989-1999). En Sader Emir (Comp.). El ajuste estructural en América Latina. Costos Sociales y Alternativas. Buenos Aires: ED. CLACSO. 2001. Pág.195.

⁴⁸ Novaro Marcos, El presidencialismo Argentino entre la reelección y la alternancia. En Cheresky Isidoro, Pousadela Inés (Comp.), Política e Instituciones en las nuevas Democracias Latinoamericanas, ED Paidós Latinoamericana. 2001. Pág.83.

Sin dudas este cambio de timón, además de renegar las reformas graduales a favor de una estrategia “*del todo o nada*”⁴⁹, generó importantes tensiones dentro del partido, pero los disidentes no tuvieron, en principio, alternativas políticas para canalizar su disconformidad. Solo dos figuras relevantes de la dirigencia peronista se atreverían desde entonces a insinuar una resistencia al plan presidencial: por un lado José Octavio Bordón por entonces gobernador de Mendoza hasta 1991 y Eduardo Duhalde, vicepresidente entre 1989 y 1991, y posteriormente gobernador de la provincia de Buenos Aires. De este modo, Menem formó una poderosa coalición de gobierno en las que reunió el poder institucional de la mayoría peronista con el respaldo de los núcleos más expresivos del poder económico. Para ello, el lanzamiento de las reformas en 1989 obligó al gobierno de Menem tomar distancia de su coalición electoral y en particular de su partido. Dicho aislamiento no se trata de aislamiento del Ejecutivo, sino fue orientado a ganar autonomía para organizar una coalización de apoyos más consistentes con el rumbo adoptado. Es elocuente, en este sentido, las concesiones hechas a los grupos económicos locales, permitiendo su participación privilegiada en las privatizaciones, las compensaciones ofrecidas a sindicatos y gobiernos provinciales controladas por el peronismo o por potenciales aliados que involucraron esas mismas privatizaciones y el tratamiento del régimen de obras sociales y del déficit público de esas provincias.⁵⁰ Un dato relevante y significativo de la relación del presidente con los sindicatos, nucleados en la Confederación General del Trabajo (CGT), es que en sus primeros tres años de mandato no enfrentó un solo paro general, a diferencia de los 13 paros generales que sufrió Alfonsín en su administración.⁵¹ Así la cooperación se vio facilitada tanto por el éxito de las reformas como por la capacidad del gobierno de compensar a los posibles disidentes con beneficios materiales.⁵² Como sugiere *Ana María Mustapic* los partidos son organizaciones cuyas posibilidades de supervivencia están vinculadas con su capacidad de distribuir incentivos selectivos y colectivos, recordando que la disciplina partidaria no está dada sino es preciso producirla.⁵³ Por otro lado los cambios de estructura de una coalición van acompañados a menudo por cambios ideológicos, por la

⁴⁹ Levitsky Steven. *La transformación del Justicialismo: del partido sindical al partido clientelista: 1933-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana. 2005. Pág.203.

⁵⁰ Novaro, Marcos. *Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*. En Lanzaro Jorge (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América*. Latina. Buenos Aires: ED Clacso. 2003. Pág.55 / 7.

⁵¹ Linz Juan J., Stephan Alfred, *Problems of democratic Transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore London, 1997. Pág.194.

⁵² Levitsky Steven. *La transformación del Justicialismo: del partido sindical al partido clientelista: 1933-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana. 2005. Pág.216/7.

⁵³ Mustapic Ana María. *Oficialistas y Diputados: Las relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina*. *Desarrollo Económico*. Vol.39.N°156, enero-marzo.2000.Pág.574.

pérdida de algunos actores o la incorporación de otros, como el caso lo demuestra.⁵⁴ El partido peronista y la UCR concertaron un acuerdo en el que se ocupó de los arreglos para la transferencia anticipada del mandato, así como de las pautas de la cohabitación de los dos partidos en el periodo de transición. Este acuerdo incluyó el compromiso de facilitar la sanción de la legislación económica de emergencia que el nuevo gobierno enviara al Congreso, entre los meses julio y diciembre de 1989.⁵⁵

2.2 - El lanzamiento de las reformas

En este complejo escenario, conjuntamente con las medidas para actuar sobre la crisis hiperinflacionaria, Menem lanzó dos grandes iniciativas de reforma estructural: La ley de Emergencia Económica 23.697, y la ley de Reforma del Estado 23.696. La primera suspendía los regímenes de promoción industrial, regional, de exportaciones y de compras del Estado. A su vez la ley de Reformas del Estado fijaba el marco normativo para la privatización de empresas públicas. Estas dos iniciativas fueron aprobadas en el tiempo record de un mes por el Congreso.⁵⁶ La rápida aprobación fue posible debido a la cooperación política promovida por el contexto de emergencia institucional y por las bases anteriormente descriptas.

La *ley de Emergencia y de Reforma del Estado*, que comportaba la convalidación general de un considerable número de iniciativas puntuales, imputó un elevado grado de delegación. El Congreso le otorgó a la presidencia los poderes institucionales necesarios para que pudiera prescindir de la propia asamblea legislativa al momento de implementar el nuevo curso económico. Asimismo apeló en una proporción desconocida en la historia institucional Argentina de decretos de necesidad y urgencia a fin de desarrollar las políticas de reformas. De este modo la presidencia fue cobrando forma un estilo decisionista que supo explotar el espacio político que la emergencia y el apoyo de sus partidarios ponían a su alcance para acumular recursos de gobierno y producir con ellos grandes cambios económicos: la desregulación de los mercados y el fin de los subsidios públicos a la industria, la liberalización acelerada del comercio y la privatización de las empresas estatales. De esta manera, quedo inaugurado un aspecto característico de su mandato, la concentración del poder en el Ejecutivo.

⁵⁴ Di Tella, Torcuato S. Coaliciones políticas. Buenos Aires: ED Capital Intelectual. 2004. Pág.23.

⁵⁵ Torres Juan Carlos, El proceso político de las reformas económicas en América latina, ED Paidós Latinoamericana. 1998. Pág.47/8.

⁵⁶ Llanos Mariana. El presidente, el congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo económico*, Vol.38, N°151, octubre-diciembre.1998.Pág.750.

Los decretos vinculados con la política de racionalización en la función pública han sido dictados, salvo algunas excepciones, en uso de la facultad que la constitución de 1853 asignaba al presidente como jefe de la administración general del país. Todos estos decretos reglamentarios o decretos autónomos se basan en facultades otorgadas por la constitución o cedidas por el Congreso a través de leyes. Los decretos de necesidad y urgencia son aquellos dictados en el cual el presidente *legisla* por vía de decreto, asumiendo competencias atribuidas por la constitución al Congreso, sin autorización constitucional ni legal, entre 1989 y 1994 período anterior a la reforma constitucional. Quebrando la armonía institucional de la democracia, el Poder Ejecutivo dictó decretos de necesidad y urgencia con una frecuencia inusual. Si bien estos decretos no son una novedad en el panorama legal argentino. Entre 1853 y julio de 1989 se habían dictado aproximadamente 35. El presidente Menem dictó, entre julio de 1989 y agosto de 1994, 336 decretos de necesidad y urgencia, a través de los cuales, por ejemplo, creó impuestos, derogó leyes o modificó relaciones contractuales privadas.⁵⁷

Además de lo anterior, una ley amplió estos poderes al autorizar el aumento del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia. Luego de designar jueces adictos, el presidente dispuso de los recursos para evitar que el alto tribunal se convirtiera en una oportunidad de veto para los intereses afectados por las reformas o cuestionara los procedimientos seguidos para adoptarlas.⁵⁸

Cabe destacar que además el presidente posee la iniciativa de presentar proyectos de ley, derecho de iniciativa. Con tal herramienta envió gran cantidad de proyectos a las cámaras, presionando públicamente para una sanción rápida y sin modificación de los mismos. La amenazas estaban basadas en la potencial utilización de dos herramientas centrales: El veto, es decir que si las leyes poseían alguna modificación, y los decretos de necesidad y urgencia, en el caso que el Congreso no sancionara las iniciativas. La Constitución otorga al Poder Ejecutivo la facultad de vetar los proyectos sancionados por el Congreso. El veto puede ser parcial o total y en ambos el texto íntegro del proyecto debe volver al Congreso. Se remarca que el veto solo puede ser derrotado por una mayoría calificada de dos tercios de los votos en cada una de las cámaras. En relación a los vetos parciales el Ejecutivo, en el período analizado, utilizó una medida sistemáticamente, la cual goza de dudosa constitucionalidad: La *promulgación parcial* del texto legal, o sea aquellas partes que no ha sido

⁵⁷ Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo. 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, N-141 (abril – junio 1996).Pág.444.

⁵⁸ Torres Juan Carlos, El proceso político de las reformas económicas en América latina, ED Paidós Latinoamericana. 1998. Pág.48 / 9.

objeto de veto. Esta era utilizada cuando se dejaba sin efecto alguna norma de los decretos de necesidad y urgencia o cuando se sancionaba leyes que no coincidían con la política adoptada a través de esos decretos.⁵⁹ De esta manera, a través del uso generalizado del veto parcial, el presidente Menem aplicó correcciones a las leyes aprobadas por el Congreso pudiendo, de este modo, mantener el control sobre el resultado legislativo final. Recordemos que, sin embargo, la Constitución de 1853 no incluía la promulgación parcial. La misma fue consagrada por la práctica para ser finalmente incluida y constitucionalizada con la reforma constitucional de 1994.⁶⁰

De esta manera la concentración y centralización decisoria de poder en cabeza del Ejecutivo desequilibró los frenos y contrapesos de la República, donde el Congreso pareció haber quedado al margen del extenso proceso de innovación legislativa. Primero, porque los decretos directamente evadieron su intervención o, segundo, porque a pesar de su participación en ciertos temas, el Ejecutivo tuvo la última palabra empleando vetos parciales.⁶¹ Las instituciones democráticas se vieron, en esta etapa, simplemente como instituciones sin fuerza, amenazadas por los embates de un Ejecutivo que en un periodo corto acumuló y concentró poder para realizar las reformas sin tener que pasar por el proceso decisorio integral de una democracia. De esta manera los niveles de autonomía decisional de la presidencia se vieron ampliamente favorecidos y también respaldados por su fuerza partidaria.

2.2.1 - La reforma constitucional.

La suerte de la reforma y su consiguiente afán de reelección presidencial se definió en los comicios de renovación legislativa de octubre de 1993. En estos comicios el peronismo recibió el 43% de los sufragios contra el 30% de los radicales, reforzando en Menem su *ego-anhelo* por otro mandato en la presidencia de la República Argentina.⁶²

El proyecto de reforma constitucional que finalmente se consumaría en 1994 fue, en sus orígenes, un instrumento concebido básicamente para lograr la reelección del Presidente y a través de ello darle continuidad y cristalizar la fuerte concentración de poder en manos del

⁵⁹ Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo. *Op. Cit.*, Pág.445 / 6.

⁶⁰ Mustapic Ana Maria. *Oficialistas y Diputados: Las relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina. Desarrollo Económico*. Vol.39.N°156, enero-marzo.2000.Pág.582.

⁶¹ Llanos Mariana. El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo económico*, Vol.38, N°151, octubre-diciembre.1998.Pág.747.

⁶² Novaro Marcos, El presidencialismo Argentino entre la reelección y la alternancia. En Cheresky Isidoro, Pousadela Inés (Comp.), *Política e Instituciones en las nuevas Democracias Latinoamericanas*, ED Paidós Latinoamericana. 2001. Pág.63.

Poder Ejecutivo. Debemos recordar que el Pacto de Olivos, firmado el 14 de noviembre de 1993 entre el Presidente Menem y el ex Presidente Alfonsín, consistió en el compromiso de darle un marco *consensuado* a la reforma constitucional, autorizando una serie de puntos para la deliberación de la Constituyente y por supuesto sobre la posibilidad de habilitación presidencial para la reelección. En el Pacto de Olivos existía el Núcleo de Coincidencias Básicas que establecía la posibilidad de reelección y algunas cuestiones que Alfonsín había obtenido a cambio producto de las concesiones mutuas, como la creación del Jefe de Gabinete de Ministros, el Consejo de Magistratura, un tercer senador nacional para la minoría por cada distrito, el establecimiento del balotaje, la reglamentación – legitimación – legalización de los decretos de necesidad y urgencia, los alcances de la delegación legislativa, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la consiguiente elección directa de sus autoridades, entre varias otras cuestiones. De esta manera, el ex presidente Alfonsín obtuvo el apoyo de los Gobernadores Radicales y el apoyo de sus seguidores para la reforma, retomando posteriormente la conducción del partido UCR. Por su parte Menem conseguiría la habilitación para otro mandato más, irónicamente, su deseo público desde antes de asumir su primer mandato.⁶³

El éxito del proyecto de reforma dependió de la capacidad de su impulsor y beneficiario para poner en juego y sacar máximo provecho de los recursos y componentes plebiscitarios de su liderazgo, es decir, su imagen presidencial ante la opinión pública que gozaba de una alta aceptación con altos de 60% y pisos de baja de 40%. Y Aprovechó, por otra parte, su rol como caudillo indiscutido y figura unificante del complejo heterogéneo mundo peronista, además de las presiones que ejercía sobre los gobernadores quienes dependían de las fuentes de recursos que transfería el gobierno federal.⁶⁴ Vale acentuar que la introducción de la reelección para el cargo de presidente, estuvo conducida por el propio titular del cargo, lo que puede ser y generar problemas, ya que puede utilizar los poderes presidenciales a su favor.⁶⁵

La reforma constitucional se firmó en agosto de 1994 y de este modo permitió al presidente Menem renovar su mandato en mayo de 1995. En tal contienda presidencial el peronismo obtuvo casi el 50% de los votos y reforzó su mayoría en ambas cámaras del

⁶³ Novaro, Marcos. Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000). En Lanzaro Jorge (Comp.), Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América. Latina. Buenos Aires: ED Clacso. 2003. Pág.64/5.

⁶⁴ Weyland Kurt, "The Politics of Market Reform in Fragile Democracies. Argentina, Brazil, Perú and Venezuela". Princeton University Press. 2002. Pág.170.

⁶⁵ Anastásia Fátima, Arnulfo Melo Carlos e Santos Fabiano. Governabilidade e representação política na América Latina do Sul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004. Pág.36.

Congreso, frente a una oposición dividida entre el Radicalismo y el Frente Grande - FREPASO⁶⁶. Se remarca que en tales elecciones el Frente Grande-FREPASO, partido fundado por peronistas que no apoyaban el nuevo rumbo político económico del gobierno de Menem, había quedado en segundo lugar, desplazando a la UCR del segundo lugar. Es decir, el sistema partidario argentino comenzaba a sufrir importantes variaciones, poniendo en jaque al clásico bipartidismo argentino.

Ahora bien, comencemos un análisis más detallado en las relaciones inter –institucionales en el proceso político de reformas.

2.3 - El Poder Ejecutivo y el Congreso.

En los regímenes democráticos, las legislaturas desempeñan al menos dos roles elementales: por un lado controlan y supervisan la implementación de las políticas por parte del gobierno, utilizando, a modo de ejemplo, interpelaciones y comités de investigaciones. Por otro lado, participan en el proceso de elaboraciones de normas mediante la aprobación de leyes y de algún otro tipo de reglas y regulaciones. La elaboración de las leyes es quizás el rol distintivo de las legislaturas en el proceso político, aunque también es este un punto de encuentro con las actividades que desarrolla el Poder Ejecutivo. Se destaca que si bien el Congreso no debe ser exclusivamente una usina generadora de leyes, si debe ser una caja de resonancia del desenvolvimiento de la vida política y motor de los cambios que la sociedad reclama.⁶⁷ De este modo, la tarea de producción de leyes en un régimen democrático da lugar a un juego interinstitucional de prerrogativas compartidas que testimonia el equilibrio existente entre el Poder Ejecutivo y el legislativo.

Existen momentos en los que el equilibrio de potestades legislativas tanto del Ejecutivo como del Legislativo se altera a favor de lo primero. Es el caso de las situaciones de crisis y/o emergencias, en las que los presidentes han pasado a ejercer poderes legislativos casi con exclusividad. De esta manera, los poderes de emergencia con que los Ejecutivos se envisten y evitan los procedimientos ordinarios pueden estar previstos en la constitución o ser producto de acuerdos informales puntuales. Es así que, en general, adquieren la forma de la delegación de poderes a fin que el Ejecutivo pueda legislar sobre cuestiones que normalmente se encuentran sujetas a la aprobación parlamentaria. Existen, además, otros

⁶⁶ Novaro, Marcos. Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000). En Lanzaro Jorge (Comp.), Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América. Latina. Buenos Aires: ED Clacso. 2003. Pág.63.

⁶⁷ Ferreyra, Raúl Gustavo. La constitución vulnerable. Crisis argentina y tensión interpretativa. Buenos aires. ED Hammurabi.2003.Pág.77.

poderes de emergencia que son aun más controvertidos, como es el caso de los decretos de necesidad y urgencia, que son utilizados para adoptar decisiones de carácter legislativo sin que medie una expresa delegación de poderes por parte de la legislatura. Es decir, la legislatura no solo pierde sus prerrogativas para legislar, sino que también tiene dificultades importantes para las tareas de supervisión y de control debido a la ausencia de una delegación circunscripta a cuestiones determinadas.⁶⁸ *Guillermo O'Donnell*, por su parte ha desarrollado el término Democracia Delegativa para referirse a los presidentes latinoamericanos que gobiernan sin respetar sus obligaciones de responsabilidad horizontal. En general, con estos términos se ha intentado calificar la dimensión institucional de los nuevos regímenes democráticos que debieron emprender procesos de reforma estructural, con importantes ausencias o problemas con relación al accountability horizontal. Un claro ejemplo es el primer mandato presidencial de Carlos Saúl Menem.⁶⁹

Por su parte *Mariana Llanos*⁷⁰ propone una interesante distinción de las etapas con relación a los escenarios institucionales del dialogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, vital para la Democracia. Fragmenta las distintas etapas del gobierno de Carlos Menem en la fase delegativa, la cooperativa y finalmente la conflictiva. Surge, primeramente, de los nombres las características que posee cada etapa. Esta distinción en fases nos es muy provechosa para una mejor diagramación del desarrollo de las relaciones institucionales entre estos dos poderes. En el contexto de este trabajo tomaremos particularmente las dos primeras etapas, donde los desequilibrios han sido notorios.

2.3.1 - La fase delegativa

Como vimos, tanto la ley de Reforma del Estado como la ley de Emergencia Económica, fueron los primeros pilares y dispositivos de carácter institucional desarrollados por el gobierno para administrar la crisis hiperinflacionaria de 1989 y, por otra parte, tuvieron por objeto construir el poder político que fuera capaz de implementar el programa de reforma diseñado en el contenido de dichos textos normativos. Surge del texto normativo la promoción de los cambios estructurales en el Estado en un contexto de crisis, declarando el estado de emergencia a todas las entidades, empresas o sociedad del estado, proponiendo

⁶⁸ Llanos Mariana. El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo económico*, Vol.38, N°151, octubre-diciembre.1998.Pág.746.

⁶⁹ Levitsky Steven, Argentina, From Crisis to consolidation (and Back). En Dominguez Jorge I, Shifter Michael, “*Constructing Democratic Governance in Latin America*” Johns Hopkins University Press. 2004. Pág.251.

⁷⁰ Llanos Mariana. *Op. Cit.*, Pág. 752.

su intervención por un periodo determinado (180 días), que podía ser extendido por otro periodo más. En este plazo los interventores, dependientes de Poder Ejecutivo y sus Ministros debían preparar las condiciones para las privatizaciones de las empresas a su cargo. Cabe destacar que el proyecto también hacía expresa referencia a que el Poder Ejecutivo necesitaba el consentimiento previo del Congreso para iniciar la privatización de alguna de sus entidades. En este sentido, una declaración de "*sujeta a privatización*" debía ser previamente aprobada.

De este modo, frente al contexto crítico al que respondía la ley de Reforma del Estado convirtió a las privatizaciones en una de las políticas centrales de la reforma económica, y determinó, asimismo, como ese programa sería llevado a cabo. La propuesta dejó en claro que el Poder Ejecutivo y su gabinete eran los encargados de conducir el proceso de reestructuración del sector público, y *no* el Congreso, el cual fue privado de la facultad de discutir cada caso de privatización de manera individual. Mediante la aprobación de la ley, el Congreso delegó al Poder Ejecutivo la facultad de implementar la política por medio de decretos, renunciando a sus potestades legislativas y conservando meramente, sus funciones de control. Pero con relación al control por parte del Congreso, un ejemplo de ello, es la creación de una comisión bicameral integrada por 6 senadores y 6 diputados, con el objeto de efectuar el seguimiento del proceso de implementación que tendría lugar en el seno del Ejecutivo. Sus atribuciones fueron las de requerir información y formular propuestas, consejos y observaciones, pero increíblemente no de emitir dictamen vinculante.⁷¹ Es así, que en estas circunstancias y ante controles casi inexistentes, el propio gobierno reconoció posteriormente la existencia de ciertas irregularidades referidas a las privatizaciones, como los pliegos bases y la condiciones de venta y concesión, contratos de transferencias ambiguos, establecimiento de garantías para la explotación monopólicas de mercado y debilidades de los marcos regulatorios y de las instituciones regulatorias.⁷²

De esta forma, la ley de Reforma del Estado puede ser presentada como el caso de mayor desnivel en el peso relativo de la Presidencia y el Congreso. Con algunas modificaciones en el texto original, el Congreso accedió a aprobar una ley que implicó la delegación de su Poder Legislativo, de participar en el diseño de una política pública que le era impuesta desde arriba. Los tiempos los marcaba decididamente el Poder Ejecutivo. Todo ello fue posible gracias a la convergencia política motivada por los contextos de emergencia en que

⁷¹ Llanos Mariana. *Op. Cit.*, Pág. 753.

⁷² Gambina Julio C., *Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989-1999)*. En Sader Emir (Comp.). *El ajuste estructural en América Latina. Costos Sociales y Alternativas*. Buenos Aires: ED. CLACSO. 2001. Pág.196.

la ley se discutió: el Partido Justicialista, el partido Radical, la UDC y partidos provinciales menores con representación parlamentaria facilitaron la sanción en ambas cámaras. Con el acuerdo realizado entre el PJ y la UCR en 1989, el resultado fue una actitud de entera colaboración por parte de las fuerzas políticas representadas en el Congreso y, por lo tanto, la consagración del predominio presidencial. Es así que el contexto crítico que motivó la ley y enmarcó su tratamiento permitió al gobierno recién estrenado capitalizar la crisis en su provecho. De hecho, la ley de Reforma del Estado no encuentra paralelo en otros proyectos posteriores en cuanto al grado de delegación de poderes que implicó y la suma de poder presidencial que construyó, quedando, por lo tanto, como característica distintiva de la primera etapa de la política de privatizaciones del Presidente Menem.⁷³

De esta manera dos factores contribuyeron a facilitar la concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo. Por un lado, el control que el partido del gobierno tenía sobre los principales ámbitos institucionales públicos, como las cámaras del Congreso, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, y los órganos de fiscalización y control. Además, el Partido Justicialista controlaba, la mayoría de los gobiernos provinciales⁷⁴. El segundo factor fue la concentración de expectativas en el Ejecutivo que se produce frente a las crisis económicas, que generan en la opinión pública una fuerte demanda de gobernabilidad y eficacia en la solución de problemas. Por su conformación institucional, el Ejecutivo tiene mayor capacidad de acción y reacción rápida, lo que le permite satisfacer la demanda de eficacia.⁷⁵

2.3.2 – La fase cooperativa.

De manera gradual, las relaciones Poder Ejecutivo – Congreso se redefinieron, una vez superado el periodo de emergencia. La nueva etapa fue inaugurada con un conjunto de leyes que procuraban extender o corregir lo previsto por la ley de reforma del Estado, con un Congreso que aspiraba a alterar a su favor la situación de delegación inicial. Es decir, la disposición del Congreso por recuperar sus funciones se hizo evidente en la forma en que trató las propuestas del Ejecutivo. En primer lugar, la ampliación y extensión en los

⁷³ Llanos Mariana. El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo económico*, Vol.38, N°151, octubre-diciembre.1998. Pág.754.

⁷⁴ El PJ en 1989 controlaba la mayoría de los gobiernos provinciales de entonces que eran 22 provincias argentinas, de las cuales 17 se encontraban controladas por el PJ, por su parte la UCR contaba con 2 y los partidos provinciales contaban con 3 gobernaciones provinciales.

⁷⁵ Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo. 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, N-141 (abril – junio 1996).Pág.448.

tiempos de tratamiento de las leyes mostró que el Congreso estaba dispuesto a darle un ritmo distinto a la reforma, y en segundo lugar se puede observar por el alcance de las modificaciones propuestas a los proyectos del Ejecutivo, manifestando que el Congreso pretendía negociar antes de consentir con su voto.

Pero este cambio y su correlativo reposicionamiento por parte del Congreso no significó una modificación abrupta con la fase anterior. Es decir, el Congreso recuperó su poder de reacción a las iniciativas ejecutivas solo parcialmente. Pero no se trata de una recuperación irrelevante. Ya que las privatizaciones de esta fase fueron de tanta o mayor importancia que la fase anterior, como son el ejemplo de la privatización del Gas, la de electricidad y la del petróleo. Un buen indicador y termómetro del cambio en las relaciones entre los dos poderes son las características de los proyectos del Ejecutivo, donde varios proyectos reemplazaron el estilo macro de la ley de Reforma del Estado. Sin descontar la aprobación a las demandas del presidente, los proyectos permitieron un mayor margen de participación del Congreso en el diseño de políticas. De esta manera el Congreso reaccionó positivamente aunque, modificando, en muchos casos, más allá de lo que el Poder Ejecutivo estaba dispuesto a permitir. El Poder Ejecutivo no tuvo la intención de abrir el juego de debate, sino más bien de corregirse a sí mismo, superando errores que la aceleración de la primera fase lo había inducido a cometer.⁷⁶

Las enmiendas del Congreso tuvieron diferentes razones o motivos. Por un lado razones políticas, es decir, mejorar las condiciones en que las ventas / privatizaciones se realizarían. Por otro lado la búsqueda de facultades que permitieran al legislativo algún tipo de incidencia en el proceso de implementación de la política. Es decir, el Congreso buscó extender los poderes de control, más allá de la tarea limitada de la comisión bicameral. Finalmente las modificaciones de las leyes demostraron que el Poder Ejecutivo debía hacer concesiones a intereses particulares. Vale decir, con relación a las provincias, sindicatos, militares, entre otros. Cabe destacar que el veto no fue tan funcional como en los primeros tiempos. Este instrumento puede ser interpretado como una forma, bastante efectiva, de reconstruir el poder que había sido desafiado. El veto tuvo un poder correctivo que, si bien permitió al Ejecutivo reforzar su punto de vista, no le dio la posibilidad de retornar la ley exactamente a su forma original.⁷⁷

⁷⁶ Llanos Mariana. El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo económico*, Vol.38, N°151, octubre-diciembre.1998. Pág.755 / 9.

⁷⁷ Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo. 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, N-141 (abril – junio 1996). Pág. 457 / 9.

Es de esta manera que la cooperación estuvo presente en la aprobación que el Poder Legislativo brindara a las leyes del gobierno, pero también en el hecho de que el Poder Legislativo había dispuesto no subordinarse. El presidente conservó el control sobre el proceso legislativo con mayores dificultades, viéndose obligado a negociar, aceptar demoras y modificaciones.⁷⁸

2.4 - Los decretos de necesidad y urgencia.

Ahora bien, en este proceso de reformas estructurales de corte neoliberal, las privatizaciones fueron una prioridad y parte integrante de las reformas, como así quedo plasmado en la ley de Reforma del Estado, ley 23.696. El *medio* utilizado por el Poder Ejecutivo fueron los decretos, aspecto negativo que en general resalta la literatura especializada, acentuando un desequilibrio institucional.⁷⁹ Complementando que en especial, los decretos de necesidad y urgencia incrementan en forma desproporcionada e irrazonable las potestades del Ejecutivo, distorsionando el racional equilibrio exigido para el comportamiento de los poderes.⁸⁰ Ciertamente la forma de división de poderes es más formal que sustantiva.⁸¹

Según la constitución de 1853, el presidente tenía la facultad para dictar tres tipos de decretos. Por un lado los de *ejecución*, que son reglamentarios de una ley del Congreso, los *autónomo*, cuando el Ejecutivo regula por sí una materia que le es reservada por la constitución como facultad privativa, y los *delegado*, aquellos que regulan materias propias del Congreso, en virtud de una delegación de facultades ordenada por el propio Poder Legislativo. Los decretos de necesidad y urgencia no integraban el conjunto de facultades presidenciales. Sin embargo, desde 1853, ante situaciones de importantes crisis institucionales o crisis económicas, los presidentes argentinos dictaron Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), asumiendo para sí facultades que en el esquema constitucional, correspondían al Congreso. Los DNU encuentran su justificación y fundamento en situaciones extraordinarias que exigen soluciones también extraordinarias.

⁷⁸ Llanos Mariana. *Op. Cit.*, Pág. 759.

⁷⁹ Jones Mark. Una evaluación de la democracia presidencialista Argentina: 1983-1995. En Mainwaring Scott, Shugart Matthew Soberg. (Comp.) "Presidencialismo y democracia en América latina.", ED Paidós Latinoamericana. 2002. Pág.240.

⁸⁰ Ferreyra, Raúl Gustavo. La constitución vulnerable. Crisis argentina y tensión interpretativa. Buenos aires. ED Hammurabi.2003. Pág. 78.

⁸¹ Bouzas Roberto. Realidades Nacionales comparadas. Argentina – Bolivia – Brasil – Chile – Paraguay – Uruguay. Fundación OSDE. Buenos Aires. 2002. Pág.16.

Los decretos DNU hacen excepción al principio de división de los poderes que establece la constitución Argentina.

Si observamos el desarrollo de la administración del Presidente Alfonsín, la emergencia estuvo siempre presente. Él también recurrió al decreto de necesidad y urgencia, y la mayoría de veces buscó la correspondiente aprobación del Congreso. Pero con una salvedad, que entre los 10 decretos que realizó Alfonsín entre diciembre de 1983 y julio de 1989, en todos se adujeron razones vinculadas a la emergencia. Es ejemplo el decreto 1096/85 conocido como el Plan Austral que dispuso la reforma y el cambio de signo monetario. Un año más tarde fue ratificado por ley del Congreso. El Poder Ejecutivo en ese momento adujo que las medidas resueltas solo podían ser efectivas si se disponen sin previo aviso.

El presidente Menem entendió que la situación de emergencia en que se hallaba el país requería la concentración de poder en manos del Ejecutivo, alterando la armonía institucional. De este modo recurrió a la ampliación de sus facultades, a través de la delegación de atribuciones por parte del Congreso, y a la utilización de una serie de recursos de dudosa legalidad pero muy efectivos a la hora de tomar decisiones rápidas y efectivas: los decretos de necesidad y urgencia. Resulta destacable la reiterada utilización de los decretos de necesidad y urgencia por parte del presidente Menem, ya que alteró la concepción que tenían de los mismos: habían sido solo medidas extraordinarias en la vida jurídica institucional Argentina hasta 1989. Un dato relevante: en los casi 62 meses de gestión, el presidente Menem dictó más de 13.500 decretos en general, de todos los tipos, siendo 336 decretos de necesidad y urgencia.⁸²

Otro dato que ubica el notable desequilibrio institucional es la característica de los decretos de necesidades y urgencia. De acuerdo con el minucioso trabajo de *Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti*, por un lado se destacan los mega-decretos o los llamados decretos *ómnibus*. En los mismos se incluyen una importante cantidad de temas que a su vez modifican varias leyes.⁸³ Los autores identifican 16 grandes grupos de decretos de necesidad y urgencia, siendo las cuestiones impositivas las que proporcionalmente llevan la delantera, alcanzando el 21% del total de los DNU. La Constitución Nacional, siguiendo principios clásicos, dispone que solo el Congreso puede crear impuestos y que todas las iniciativas de ley relativas al tema deben ingresar por la cámara de diputados. A pesar de esto, el Poder

⁸² Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo. 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, N-141 (abril – junio 1996).Pág.449-452.

⁸³ Un ejemplo es el mega - decreto 2284, de desregulación, que derogó o modificó no menos que 43 leyes del Congreso.

Ejecutivo, entre 1989 y 1994, ha dictado más de medio centenar de decretos de necesidad y urgencia vinculados con el tema impositivo.⁸⁴

Un aspecto adicional, que refuerza la característica del presidente Menem en su relación con el Congreso, es que una de las razones que podría haber usado el Poder Ejecutivo para justificar el dictado de los decretos sería el receso de las cámaras legislativas, de acuerdo con el calendario fijado por la Constitución, en momentos que no se podía esperar la convocatoria del Poder Legislativo para sancionar una norma, que considerara urgente. Pero contrariamente a este sentido, el Poder Ejecutivo puso el acento en la imposibilidad de esperar un pronunciamiento del Congreso aún cuando este sesionó, tanto en sesiones ordinarias y extraordinarias, casi en forma ininterrumpida desde julio de 1989. Aproximadamente el 38% de los mismos se dictaron cuando el Poder Legislativo sesionaba, el 62% restante se dictó cuando el Congreso se encontraba en sesiones extraordinarias, y no en receso. Cabe destacar que la Constitución no autoriza el uso de decretos en ninguna oportunidad, ni aun en receso. Se agrega que había acuerdo en cuanto a exigir que estos fueran remitidos al Congreso como requisito para su validez, a pesar de las diferencias en torno a su valor constitucional.⁸⁵ Pero el Ejecutivo solo incluía la norma que ordena la comunicación al Congreso para satisfacer la condición de validez del decreto: “*Dése cuenta al Congreso*”. Aunque la misma ni aparecía en la totalidad de los mismos.

De los 336 decretos de necesidad y urgencia dictados por el presidente Menem, en el período analizado, el Congreso ratificó, por ley, de forma total 26, solo parcialmente un decreto y con modificaciones otro. De los cuales en dos casos, el Presidente utilizó el veto parcial para evitar la derogación de los decretos. De esta manera se refuerza la posición del Ejecutivo quien es, en definitiva, el que decide sobre la suerte de los decreto de necesidad y urgencia. Por otra parte el Poder Ejecutivo vetó leyes dictadas por el Congreso en cuatro oportunidades, invocando que contradecían lo dispuesto por decretos de necesidad y urgencia. El mismo motivo adujo para vetar nueve leyes parcialmente. Es así que el veto presidencial en la Argentina es realmente fuerte y efectivo porque para revertirlo el Congreso debe contar con los dos tercios de los votos de cada una de las cámaras.⁸⁶

Por su parte, la reforma constitucional del 1994 incorporó expresamente la facultad del Presidente de dictar decretos de necesidad y urgencia siempre que existiesen circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir el procedimiento legislativo ordinario.

⁸⁴ Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo. *Op. Cit.*, pág.463.

⁸⁵ Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo. 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, N-141 (abril – junio 1996). Pág. 455.

⁸⁶ Ídem, Pág.457.

Quedando excluidas aquellas de materia tributaria. Sin embargo, después de la reforma, el Presidente Menem realizo 210 decretos de necesidad y urgencia de los cuales al menos 15 tratarían sobre política fiscal.⁸⁷

2.5. - La Corte Suprema de Justicia.

Solo la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se mantenía alejada del control del gobierno a mediados de 1989. Pero con la asunción del Presidente Menem esto se modificaría. El Poder Judicial dentro de sus actividades, puede desempeñar un papel crucial como árbitro de disputas entre el Congreso y el Ejecutivo. Es así, que el Poder Ejecutivo, con las reformas estructurales en marcha, comenzó una cooptación del Poder Judicial que tendría dos principales consecuencias en el aumento de poder del Ejecutivo. Por un lado redujo la medida en que el poder judicial operaba como límite potencial del poder presidencial principalmente en la implementación de las reformas estructurales. Por otro lado logró apoyarse en el Poder Judicial para confirmar su capacidad para emitir decretos de necesidad y urgencia.⁸⁸

Al poco tiempo de asumir como presidente y haber comenzado el programa de reformas estructurales de corte neoliberal, Carlos Menem comprendió que su éxito se encontraba amenazado a causa de los fallos de una Corte Suprema que consideraba que no se alineaba de manera afín con sus pretensiones. Se destaca que los miembros de la Corte Suprema habían sido nombrados durante el mandato del presidente saliente Raúl Alfonsín, perteneciendo los mismos a diversos orígenes tanto partidarios como ideológicos.

La primera estrategia, para realizar la cooptación y aumentar la influencia en la CSJN, fue intentar conseguir la renuncia de algunos de sus miembros. Al no conseguir las vacantes a través de las renunciaciones, el Ejecutivo envió al senado un proyecto de ley ampliando el número de miembros de la Corte Suprema de cinco a nueve, justificado en nombre de una mayor eficiencia judicial⁸⁹. De esta manera Menem buscaba por vía de la ampliación de la Corte garantizar el respaldo de la justicia a su política y la garantía de no interferir en ellas. El senado, en el cual el PJ tenía mayoría, aprobaría la iniciativa en septiembre de 1989 y la

⁸⁷ Levitsky Steven, Argentina, From Crisis to consolidation (and Back). En Dominguez Jorge I, Shifter Micheal, *“Constructing Democratic Governance in Latin America”* Johns Hopkins University Press. 2004. Pág.248.

⁸⁸ Jones Mark. Una evaluación de la democracia presidencialista Argentina: 1983-1995. En Mainwaring Scott, Shugart Matthew Soberg. (Comp.) *“Presidencialismo y democracia en América latina.”*, ED Paidós Latinoamericana. 2002. Pág.238.

⁸⁹ del Río Andrés. El poder ejecutivo y el control Judicial en Argentina y Brasil. Trabajo presentado en la Asociación Brasileira de Ciencias Políticas, Julio 2008, Campiñas, São Paulo, Brasil.

remitió a la cámara de diputados. En la cámara de diputados, si bien no poseía mayoría absoluta, sería aprobada gracias al apoyo de diferentes partidos como la UCD y partidos provinciales. El 5 de abril de 1990 fue sancionada la ley 23.774. Para ese entonces ya se había producido la renuncia de unos de los ministros de la corte y poco después se produciría otra renuncia. Entre abril y mayo de 1990, el presidente Menem designó con acuerdo del senado a seis ministros de la CSJN de un total de 9.⁹⁰ Es decir, en el periodo de menos de dos meses, la Corte Suprema había sido transformada de una institución sin jueces designados por Menem a una en la que había seis *fieles* miembros nombrados por el presidente sobre un total de nueve.⁹¹

Si bien la nueva CSJN no fue completamente sumisa, en la gran mayoría de los casos de resonancia se ubicó en el lado de la posición gubernamental, siendo una *garantía* de última instancia sobre la legalidad de sus más arbitrarias decisiones⁹². Sin duda uno de los *leading case* más importantes que emanó la CSJN fue el Caso Peralta, relativo a la validez del decreto 36/90 que estableció el Plan Bonex. En este se ponía en jaque la validez de los decretos de necesidad y urgencia que el presidente Menem realizaba. La decisión del Caso Peralta, sentó los principios sobre los cuales se sustenta la validez de los decretos de necesidad y urgencia. La validez de los DNU depende de dos elementos. En primer lugar que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados. En segundo lugar, que medie una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas, cuya eficacia no parece concebible por los medios distintos a los arbitrados. La CSJN definió la emergencia como “*una situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria e indigencia, origina un estado de necesidad al que hay que ponerle fin*”⁹³. A la luz de esta definición, la emergencia, fundamento de estos decretos de excepción, está ausente en muchos de los decretos de DNU dictados por el presidente Menem. Por otra parte, con lo dictado por la Corte Suprema, un enunciado tan poco preciso respecto de quien decide la

⁹⁰ Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo. 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, N-141 (abril – junio 1996).Pág.447.

⁹¹ Levitsky Steven, Argentina, From Crisis to consolidation (and Back). En Dominguez Jorge I, Shifter Michael, “*Constructing Democratic Governance in Latin America*” Johns Hopkins University Press. 2004. Pág.248.

⁹² Novaro, Marcos. Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000). En Lanzaro Jorge (Comp.), Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América. Latina. Buenos Aires: ED Clacso. 2003. Pág.62.

⁹³ CSJN, 27/12/90, “Peralta, Luís c/Estado Nacional, Ministerio de Economía – Banco Central”, La ley, 1991 – C -141.

validez de los decretos, abre sin dudas las puertas de la discrecionalidad del Ejecutivo. De este modo la emergencia, a juicio de la CSJN, determina la necesidad de las urgentes medidas cuya eficacia seria nula, o sus consecuencias perjudiciales, si se las conocieran con antelación. Sin embargo el Poder Ejecutivo ha dictado decretos de necesidad y urgencia para salvar cualquier obstáculo legal o formal a sus decisiones, como es el ejemplo de la transmisión de partidos de fútbol por televisión abierta.⁹⁴

En cuanto a la actitud del Congreso respecto a los DNU, la Corte Suprema de Justicia de la Nación construyó su teoría sobre la base de la existencia de un presunto consentimiento por silencio, derivado de una no sanción de una norma que exprese contrariamente al decreto 36/90. Pero cuando el Congreso decidió en contra de los decretos de los decretos de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo ha utilizado su facultad de veto. Si tenemos en cuenta la mayoría calificada que necesita el Congreso para imponerse sobre un veto presidencial, queda claro que el veto del Ejecutivo contribuye a la concentración de poder en materia de decretos de DNU.⁹⁵ Se añade que el Poder Ejecutivo ha citado el fallo del Caso Peralta en apoyo a varios decretos de necesidad y urgencia, pero no siempre coincidió con los principios del mismo.

Es así, que la politización en el nombramiento de los magistrados, los problemas de idoneidad y las carencias de infraestructura, agregando la percepción generalizada de que muchos episodios de corrupción no eran investigados apropiadamente y en general carecían de condena, han conspirado contra la credibilidad y eficacia en la tarea de administrar justicia. Vale recalcar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación gozaba el descrédito y la creencia de falta de independencia del 70 al 80% de los argentinos.⁹⁶ Con la reforma del sistema judicial por la reforma parcial al texto constitucional en 1994, se incorporó el consejo de magistratura modificando el régimen de selección, nombramiento y enjuiciamiento de magistrados, intentando que el Poder Judicial recuperara parte de la independencia y credibilidad devastada en la primera administración de Carlos Saúl Menem.

97

⁹⁴ Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo. 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, N-141 (abril – junio 1996). Pág. 465 / 8.

⁹⁵ Ídem, Pág. 467.

⁹⁶ Levitsky Steven, Argentina, From Crisis to consolidation (and Back). En Dominguez Jorge I, Shifter Michael, “*Constructing Democratic Governance in Latin America*” Johns Hopkins University Press. 2004. Pág.248.

⁹⁷ Bouzas Roberto. Realidades Nacionales comparadas. Argentina – Bolivia – Brasil – Chile – Paraguay – Uruguay. Fundación OSDE. Buenos Aires. 2002. Pág.17.

Consideraciones Finales.

En el presente trabajo se analizaron algunas de las transformaciones que sufrieron la democracia y sus instituciones en la década del noventa en la Argentina. Particularmente se observó la relación entre las Instituciones políticas argentinas en contexto de la reforma estructural implementada por el gobierno de Carlos Saúl Menem. Según diferentes autores las reformas del neoliberalismo no destruyeron la democracia pero si limitaron tanto su calidad como su profundidad y legitimidad. Según *Kurt Weyland* el neoliberalismo ha fortalecido la sustentabilidad de la democracia en América Latina pero ha limitado su calidad.⁹⁸ El régimen democrático no está en cuestión pero su funcionamiento tiene a la mayoría de la población insatisfecha.⁹⁹ ¹⁰⁰ Sin embargo las reformas económicas neoliberales no sólo han afectado a los regímenes democráticos, sino también profundizando ciertas problemáticas en las sociedades de América Latina.¹⁰¹ Sin duda, existen importantes influencias recíprocas entre la calidad democrática de una democracia y las características de su contexto social.¹⁰² En este sentido, el neoliberalismo de los primeros tiempos de la crisis poco se preocupó de las cuestiones de justicia social.¹⁰³ El objetivo de una mayor equidad social ha sido muy esquivo.¹⁰⁴ Las instituciones de la democracia representativa han convivido con altos grados de exclusión social que se fueron intensificando a lo largo del tiempo, a partir de las reformas institucionales.¹⁰⁵

En el caso Argentino, observamos un exacerbada concentración de poder en manos del Ejecutivo. La implementación de las reformas no destruyó su base de apoyo en el inicio del proceso, sino también el presidente Menem supo utilizar los recursos a su disposición para aumentar la base de apoyo con partidos que miraban tales cambios con mayor satisfacción. Recordemos que en sus primeros tres años, su administración no tuvo un paro general.

⁹⁸ Weyland Kurt, *“Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record”*. En *Latin American Politics and society*, vol. 46, N° 1, 2004. pag.135

⁹⁹ Bouzas Roberto. *Realidades Nacionales comparadas. Argentina – Bolivia – Brasil – Chile – Paraguay – Uruguay*. Fundación OSDE. Buenos Aires. 2002. Pág.15.

¹⁰⁰ PNUD, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: ED Alfaguara. 2004.

¹⁰¹ Peeler John, *“Building Democracy in Latin America”*, Lynne Rienner Publishers.1998. pag.142.

¹⁰² O'Donnell Guillermo. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. En O'Donnell Guillermo, Iazzetta Osvaldo y Vargas Cullerl Jorge (Comp.). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina*. Rosario: Homo Sapiens.2003.Pág.86.

¹⁰³ Draibe Sonia M. *Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas*. *Desarrollo Económico*. Vol.34. N°134, julio-septiembre.1994.Pág.191.

¹⁰⁴ Calcagno Alfredo F. *Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina*. En Sader Emir (Comp.). *El ajuste estructural en América Latina. Costos Sociales y Alternativas*. Buenos Aires: ED. CLACSO. 2001Pág.80.

¹⁰⁵ Boschi, Renato R., *Instituciones Políticas, Reformas estructurales y ciudadanía: Dilemas de la democracia en Brasil*. En *Balance de las democracias latinoamericanas: Incertidumbres y procesos de consolidación*. INAP. N42, otoño 2004. Pág.284.

Pero por otra parte, ciertas personalidades importantes del peronismo se desvincularon con los cambios de orientación política. Con relación al parlamento, este careció de un fuerte sentimiento hacia la responsabilidad y al accountability horizontal en los primeros años de la implementación de tales políticas. Pero esto se modificaría solo gradualmente. Con relación a la Corte Suprema, El gobierno de Menem utilizó los más variados medios para garantizar una Corte que no desafié la nueva orientación política elegida. Las características del estilo de gobierno de Menem cuadra en parte con la definición de O'Donnell sobre democracias delegativas, donde lamentablemente el fortalecimiento de las instituciones no fue un objetivo de la administración.

A pesar de la estabilización de algunas dimensiones formales relativas al proceso electoral, la democracia no produjo resultados en el plano sustantivo.¹⁰⁶ Existe una importante distorsión, un abismo entre la democracia formal y la sustantiva en la Argentina. Si bien la dirección a la cual se mueve un país es más importante que el lugar donde proviene.¹⁰⁷ La democracia delegativa, la debilidad de la responsabilidad horizontal, la esquizofrenia del Estado, las zonas marrones y la baja intensidad de la ciudadanía forman parte de un futuro previsible de muchas nuevas democracias.¹⁰⁸ La democracia continúa confrontando la necesidad de perfeccionarse en orden de mantener su legitimidad y asegurar su sobrevivencia.¹⁰⁹ Concluyendo, como sostiene el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo.

La historia se está escribiendo, pero está en todos no caer en la rutina. Es decir, caer en la rutina intelectual, que es la síntesis de todos los renunciamientos, es el hábito a renunciar a pensar.¹¹⁰ Y si no, nos vamos alejando, más y más cada día, y vamos a pasos agigantados, retrocediendo a la barbarie, a la desmoralización y a la pobreza.¹¹¹

¹⁰⁶ Boschi, Renato R., Instituciones Políticas, Reformas estructurales y ciudadanía: Dilemas de la democracia en Brasil. En Balance de las democracias latinoamericanas: Incertidumbres y procesos de consolidación. INAP. N42, otoño 2004. Pág.288.

¹⁰⁷ Munck, Gerardo L., La democratización en perspectiva comparada. El debate Contemporáneo. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. N°142, Vol.36 Julio-septiembre. 1996. Pág.669

¹⁰⁸ O'Donnell Guillermo. Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*. Vol.33. N°130, julio-septiembre.1993. Pág.183.

¹⁰⁹ Peeler John, "Building Democracy in Latin America", Lynne Rienner Publishers.1998. 185 & 191.

¹¹⁰ Ingenieros, José, "El Hombre mediocre", ED. Siglo veinte, 1979.

¹¹¹ Sarmiento, Domingo F., "Facundo", ED. Biblioteca Fundamental del hombre moderno, 1973.

Bibliografia:

- ANASTÁSIA Fátima, ARNULFO MELO Carlos e Santo Fabiano (2004) Governabilidade e representação política na América Latina do Sul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e São Paulo: Fundação UNESP Ed.
- AZPIAZU, Daniel. Las privatizadas (2005) Ayer, hoy y mañana. Vol. I. ED Capital Intelectual. Buenos Aires.
- BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, organizador (2002) Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa”. RJ, Civilización Brasileira.
- BOSCHI, Renato R. (2004) Instituciones Políticas, Reformas estructurales y ciudadanía: Dilemas de la democracia en Brasil. En Balance de las democracias latinoamericanas: Incertidumbres y procesos de consolidación. INAP. N42, otoño.
- BOUZAS Roberto (2002) Realidades Nacionales comparadas. Argentina – Bolivia – Brasil – Chile – Paraguay – Uruguay. Fundación OSDE. Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA Luiz Carlos (1998) La reforma del estado de los años Noventa. Lógica y mecanismos de control. Desarrollo Económico. Vol.38.Nº150, julio-septiembre.
- CALCAGNO Alfredo F. (2001) Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina. En Sader Emir (Comp.). El ajuste estructural en América Latina. Costos Sociales y Alternativas. Buenos Aires: ED. CLACSO.
- DAMILL Mario, FANELLI José M., FRENKEL Roberto y ROZENWURCEL Guillermo (1993) Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas. *Desarrollo Económico*. Vol. 33. Nº130, julio-septiembre.
- DEL RÍO Andrés (2008) El Poder Ejecutivo y el Control Judicial en Argentina y Brasil. Trabajo presentado en la Asociación Brasileira de Ciencias Políticas, Julio 2008, Campiñas, São Paulo, Brasil. Disponible en http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_17_9_59.pdf
- DI TELLA, Torcuato S. (2004) Coaliciones políticas. Buenos Aires: ED Capital Intelectual.
- DOMINGUEZ Jorge I. (2004) Constructing Democratic Governance in Latin America. Taking stock of 1990s. En Domínguez Jorge I, Shifter Michael, “*Constructing Democratic Governance in Latin America*” Johns Hopkins University Press.
- DRAIBE Sonia M. (1994) Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. *Desarrollo Económico*. Vol.34. Nº134, julio-septiembre.
- FERREIRA RUBIO Delia y GORETTI Matteo (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, N-141 (abril – junio).
- FERREYRA, Raúl Gustavo (2003) La constitución vulnerable. Crisis argentina y tensión interpretativa. Buenos Aires. ED Hammurabi.
- POWERAKER Joe; LANDMAN Todd; HARVEY Neil (2003) *Governing Latin America*, Cambridge Polity Press.
- GAMBINA Julio C. (2001) Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989-1999). En Sader Emir (Comp.). El ajuste estructural en América Latina. Costos Sociales y Alternativas. Buenos Aires: ED. CLACSO.
- GERCHUNOFF Pablo y TORRES Juan Carlos (1996) La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*. Vol.36, Nº143, Octubre-diciembre.

GOUCH Ian (2004) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Politics in development contexts*. Cambridge Press.

GWYNNE Robert N e Kay, Cristobal (1999) *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, Oxford University Press.

HAGGARD Stephan y KAUFMAN Robert (1995) Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado. En *Desarrollo Económico*. Vol.35. Nº139, octubre - diciembre.

HIRST Mónica y Russell Roberto (2001) El Mercosur y los cambios en el sistema Político Internacional. y. ED. Fundación OSDE.

INGENIEROS, José (1979) *El Hombre mediocre*, ED. Siglo veinte.

JONES Mark (2002) Una evaluación de la democracia presidencialista Argentina: 1983-1995. En Mainwaring Scott, Shugart Matthew Soberg. (Comp.) "Presidencialismo y democracia en América latina.", ED Paidós Latinoamericana.

LEVITSKY Steven (2005) La transformación del Justicialismo: del partido sindical al partido clientelista: 1933-1999. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

LINZ Juan J., STEPHAN Alfred (1997) Problems of democratic Transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. The Johns Hopkins University Press, Baltimore London.

LLANOS Mariana (1998) El presidente, el congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo económico*, Vol.38, Nº151, octubre-diciembre.

MUNCK, Gerardo L. (1996) La democratización en perspectiva comparada. El debate Contemporáneo. *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales. Nº142, Vol.36 Julio-septiembre.

MUSTAPIC Ana María (2000) Oficialistas y Diputados: Las relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*. Vol.39.Nº156, enero-marzo.

NOVARO Marcos (2001) El presidencialismo Argentino entre la reelección y la alternancia. En CHERESKY Isidoro, POUSADELA Inés (Comp.), Política e Instituciones en las nuevas Democracias Latinoamericanas, ED Paidós Latinoamericana.

NOVARO, Marcos (2003) Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000). En Lanzaro Jorge (Comp.), Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: ED Clacso.

O'DONNELL Guillermo (1993) Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*. Vol.33. Nº130, julio-septiembre.

O'DONNELL Guillermo (2003) Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. En O'Donnell Guillermo, Iazzetta Osvaldo y Vargas Cullerl Jorge (Comp.). Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina. Rosario: Homo Sapiens.

PEELER John (1998) *Building Democracy in Latin America*, London: Lynne Rienner Publishers.

PNUD (2004) La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: ED Alfaguara.

SAMUELS David (2003) A economia política da reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. *Dados* Vol.46, Nº4, Rio de Janeiro Brasil.

SARMIENTO, Domingo F. (1973) *Facundo*, ED. Biblioteca Fundamental del hombre moderno. Stiglitz Joseph E. (2003) Los felices 90. La semilla de la destrucción. Buenos Aires: Taurus.

STOKES Susan C. (2003) *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge University Press.

TORRES Juan Carlos (1998) *El proceso político de las reformas económicas en América latina*, ED Paidós Latinoamericana.

WEYLAND Kurt (2004) *Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record*. En *Latin American Politics and society*, vol. 46, N°1.

WEYLAND Kurt (2002) *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies. Argentina, Brazil, Perú and Venezuela*. Princeton University Press.