

**UNIVERSIDAD DEL CEMA**  
**Maestría en Ciencias del Estado**

**LA PRESIDENCIA MENEM (1989-1999)**  
**Una aproximación a la dinámica de funcionamiento institucional**

Lic. Marina Calabró  
Febrero de 2002

**LA PRESIDENCIA MENEM (1989-1999):**  
**Una aproximación a la dinámica de funcionamiento institucional**

*"Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares". Montesquieu - Del Espíritu de las Leyes.*

*"Debéis, pues, saber que hay dos modos de combatir: uno con las leyes; el otro con la fuerza; el primero es propio de los hombres, el segundo de las bestias; pero, puesto que el primero muchas veces no basta, conviene recurrir al segundo. Por lo tanto, es necesario que un príncipe sepa actuar según convenga, como bestia y como hombre". [...] "... sin ambas naturalezas no podrá mantener su poder". Maquiavelo, N. - El Príncipe.*

## 1) **Introducción:**

La relación que el gobierno del presidente Menem mantiene con las instituciones políticas, ofrece una interesante oportunidad para abordar una cuestión aún no resuelta que por crónica se ha transformado en endémica para el sistema político argentino: **la hipertrofia del poder presidencial y los problemas de la sucesión en la cumbre de esa magistratura.**

Este estado de cosas -que será analizado con cierto detalle en próximos apartados-, abre el margen para una pregunta que funcionará como disparador para el presente trabajo: **¿cuál es el grado de responsabilidad que le cabe a la gestión Menem en la configuración de dichos fenómenos?. Y, de manera consiguiente, ¿cuál excede sus marcos, respondiendo a características intrínsecas al diseño institucional?.**

En este sentido, si bien es cierto que el régimen presidencial argentino (por encuadrar dentro de la variante latinoamericana) presenta **limitaciones** que pueden ser atribuidas a su ingeniería (período de mandato fijo, conflicto de poderes, "parálisis" del Congreso, debilidad de los controles institucionales, amplias facultades del cargo)<sup>1</sup>, **durante la presidencia Menem las mismas parecen haberse acentuado.** Esta percepción, -si se quiere, de sentido común-, va a actuar como punto de partida de una indagación sobre la dinámica de funcionamiento institucional durante los años de gobierno que transcurren entre julio de 1989 y diciembre de 1999.

Es así que, las páginas siguientes constituyen un **intento de integrar los desarrollos teóricos actuales** -que en su mayoría procuran analizar aspectos específicos de la relación que el

<sup>1</sup> El cuestionamiento al régimen presidencialista ha sido liderado, desde la década del '80, por el Pr. Juan Linz. Recomendamos recurrir a la última versión (1994) de su trabajo *"Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?"*; en **LINZ, J.; VALENZUELA, A.** (Ed.); *The Failure of Presidential Democracy*; vol. 2; The

llamado "menemismo" mantiene con el entramado institucional- en una visión que aspira a ser superadora, a través de la **rearticulación de compartimentos estancos** en orden a una lógica de funcionamiento que se pretende rescatar.

El objetivo propuesto presenta un primer problema: el hecho de enfrentar la tarea de descubrir la mencionada lógica implica **partir del supuesto de su existencia**. En realidad, dicho presupuesto servirá como hipótesis de trabajo, cuya contrastación estará directamente asociada al **rastreo de los indicadores que caractericen su dinámica**. Así, la respuesta a la pregunta acerca de la existencia de una lógica de funcionamiento institucional privativa del "menemismo" estará íntimamente vinculada a los resultados obtenidos en la especificación de sus rasgos. De hallar **elementos diferenciales que sean lo suficientemente consistentes**, el mencionado presupuesto podrá transformarse en una afirmación tentativa.

Por otra parte, resulta pertinente aclarar que la hipótesis general **no contempla la variable "intencionalidad"**. Es decir, la tarea de establecer si la lógica referida es producto de la intuición, de la acción deliberada del gobierno nacional, o bien, se autogenera en función de la combinación espontánea de determinados elementos, excede los objetivos propuestos (como así el marco que brindan las hipótesis de partida).

## **2) Marco teórico: Limitaciones institucionales del sistema presidencialista**

Antes de comenzar a explorar la propuesta de interacción institucional que realiza la administración Menem, resulta pertinente detener la mirada en los ejes donde se ha focalizado la crítica al régimen presidencialista y cuya aplicación es válida para el caso argentino. Con esto, el objetivo planteado es **definir el alcance de las limitaciones institucionales intrínsecas al diseño**, a fin de conseguir individualizar aquellos elementos diferenciales del "menemismo" que permiten referir a una dinámica propia de funcionamiento institucional.

### **2.a) Período de mandato fijo:**

A fin de abordar este eje de crítica, resultan ineludibles como punto de partida los argumentos de Linz, que ha sido quien mejor ha definido las diferencias básicas entre regímenes presidencialistas y parlamentarios: "*... la **rigidez** que el primero introduce en el proceso político y la mayor **flexibilidad** de este en sistemas parlamentarios*"<sup>2</sup>.

En función de lo expuesto, cabe la siguiente pregunta: ¿en qué consiste la mencionada rigidez? O mejor: ¿cuáles son las características institucionales del presidencialismo que la determinan? En primer lugar, los presidentes son elegidos para el cargo por un **período de tiempo que en circunstancias normales no puede ser modificado**. De esto se infieren las siguientes consecuencias:

2.a.a) Dificultades para la remoción de un presidente impopular:

El régimen presidencialista no estipula mediante qué procedimiento se puede llegar a desplazar al titular del Ejecutivo cuando este pierde apoyo entre los factores que definen el sistema político, sin tener que esperar a la finalización del mandato para el cual ha sido elegido. Lo dicho, que a primera vista parecería ser el resguardo de un mínimo de estabilidad, puede terminar **prolongando la vida de gobiernos débiles e ineficientes**, llegando incluso a convertirse en "caldo de cultivo" para una reversión autoritaria<sup>3</sup>.

Con respecto al procedimiento de **juicio político**, resulta evidente que la forma que adquiere su planteamiento constitucional no lo convierte en un mecanismo expeditivo; máxime en comparación con la rapidez con la que se resuelve la misma dificultad en el parlamentarismo, a través del *voto de censura*. Esto es así porque, en definitiva, se trata de un "juicio" y, como tal, requiere una acusación: difícilmente en estas situaciones de crisis existan cargos concretos de mala conducta o de proceder ilegal (aunque, en este sentido, el causal de "mal desempeño" que establece la constitución argentina parece ser bastante flexible) que se puedan imputar convincentemente al presidente.

A su vez, -y en relación a la dinámica impuesta por la práctica política-, la regulación del juicio político suele requerir **mayorías tan calificadas** para formular la acusación y la condena que generalmente no se pueden alcanzar sin la colaboración del partido del cual el presidente suele ser jefe (formal o real), lo que convierte en aún más lejana la posibilidad de que se lleve a cabo<sup>4</sup>. Por otra parte, a lo expuesto se agrega la dificultad de que, aún cuando se logre remover al presidente, reemplazarlo no constituye una tarea sencilla...<sup>5</sup>.

Una alternativa para lograr sustituir al presidente sin violar la Constitución consiste en que él **desea renunciar** (lo que aparece como poco probable). En este sentido, cabe advertir sobre las

<sup>2</sup> LINZ: *op. cit.*; pág 25.

<sup>3</sup> BLONDEL, J.; SUÁREZ, W.C.: "Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista"; en *Criterio*; n° 1853; Buenos Aires; 1981; págs. 60-62.

<sup>4</sup> No obstante, sería conveniente no pasar por alto los casos de Collor de Melo en Brasil y de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, como signos ejemplificadores de lo que podría llegar a ser un esfuerzo de reversión de la tendencia.

<sup>5</sup> *Reforma Constitucional. Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*; Eudeba; Buenos

consecuencias perjudiciales que podría llegar a acarrear una renuncia bajo presión, generando una agudización de la -para entonces- ya manifiesta crisis política<sup>6</sup>.

La misma rigidez se manifiesta cuando un presidente muere o se incapacita durante su mandato. No obstante, en éste último caso existe la tentación de ocultar su incapacidad hasta el fin del mismo<sup>7</sup>.

En caso de muerte o renuncia por una u otra razón, el presidencialismo presumiblemente asegura una **sucesión automática**, no permitiendo vacíos de poder ni interrupciones. Pero no obstante, nadie puede asegurar que los votantes o la dirigencia política del país hubieran elegido al vicepresidente -en caso, claro está, de que lo hubiera- para ejercer el poder que ellos quisieron darle al presidente pasado. Esto implica que la continuidad que el régimen presidencial parece asegurar con la sucesión automática puede llegar a ser más aparente que real<sup>8</sup>.

#### 2.a.b) Interrupción obligatoria en la carrera política de los líderes:

El presidencialismo, en su intento de evitar que posibles dictadores se perpetúen en el poder indefinidamente, impone un límite al tiempo durante el cual un presidente puede permanecer en su cargo. Los detractores de esta idea suelen recurrir a argumentos tales como: la sensación de frustración que el alejamiento de un presidente exitoso traería aparejada tanto en él como en sus conciudadanos; la tentación de desechar la Constitución, que nacería en el propio presidente y en su círculo más íntimo; la "sucesión presidencial"<sup>9</sup>, vinculada con la idea de "poder detrás del trono"; el impedir la continuidad del liderazgo (y aún más, la posibilidad de que el liderazgo real no coincida con el formal); entre otros.

Sería factible rebatir (o por lo menos contraargumentar) cada uno de los efectos señalados, lo que excedería el objetivo de este trabajo. No obstante, es de interés realizar al menos algunas apreciaciones: En primer lugar, el hecho de que un presidente haya concluido su mandato -y, sobre todo, si lo hizo con prestigio y apoyo popular- no le impide continuar su liderazgo desde otro lugar institucional. En segundo lugar, tan importante como la continuación de un liderazgo es la **emergencia de liderazgos alternativos** (una de las claves por las que parece transitar el problema argentino). En tercer lugar, es conveniente señalar que la bendición presidencial a un candidato no significa necesariamente la continuidad del poder, "en la sombra", de quien bendice. Y, finalmente, es más importante el "trono" que lo que puede o no llegar a haber tras él; en este sentido, **la**

<sup>6</sup> *LINZ: op. cit.*; págs. 37-38.

<sup>7</sup> *Ibíd.*; pág. 38.

<sup>8</sup> *Ibíd.*; pág. 38. Sobre este punto, resulta ilustrativa la "sucesión" del presidente Fernando de la Rúa (diciembre de 2001), encontrándose -ya para entonces- la vicepresidencia acéfala desde la renuncia de Carlos Álvarez (octubre de 2000).

**prohibición de la reelección inmediata no fue una norma inocua, sino más bien un elemento compensador**<sup>10</sup>.

Continuando en la línea argumental que encuadra en la rigidez y el inmovilismo las debilidades más serias del régimen presidencialista, cabe hacer referencia a lo que constituye una debilidad adicional: "*su fuerte inclinación hacia una **democracia de mayoría** y el hecho de que, en esos muchos países en lo que falta un consenso, se necesita una forma de democracia consensual en vez de una de mayoría*"<sup>11</sup>. De lo expuesto surgen -por lo menos- dos preguntas:

2.a.a) ¿Cuál es el rasgo mayoritario por excelencia que presenta el diseño presidencialista? La respuesta se encuentra en que el presidente es un **ejecutivo unipersonal**; mientras que en el régimen parlamentario el primer ministro y el gabinete conforman un cuerpo ejecutivo colegiado. A esto se suma que el presidente es elegido por el **voto de una mayoría popular**.

2.a.b) ¿Qué elemento del presidencialismo presenta el rasgo consensual? Este elemento aparece en la **separación y el equilibrio de poderes**<sup>12</sup>.

Los citados argumentos han sido cuestionados en relación a dos órdenes de problemas<sup>13</sup>: en primer lugar, si constituye una regla el que sea más factible el consenso con parlamentarismo; en segundo lugar, y si así fuera, si constituye una regla el que la adopción de decisiones consensuales sea *per se* más positiva para la gobernabilidad.

En cuanto a la primera cuestión, la realidad aconseja ser prudentes en la emisión de juicios definitivos. Basta decir que el modelo parlamentario inglés (*Westminster*) se basa en criterios de *adversary*, en tanto que el presidencialismo norteamericano presenta marcados rasgos *consociacionales* (si se atiende al mecanismo de compromiso interpartidos que rige para las decisiones legislativas).

---

<sup>9</sup> Entendemos por "sucesión presidencial": el poder electoral extraconstitucional en manos del presidente para designar a su sucesor en el cargo, o influir significativamente. (Ver **SERRAFERO, M. D.:** Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu / I; CEAL; Buenos Aires; 1994).

<sup>10</sup> "... la prohibición de reelección para un período inmediato... teniendo en cuenta la duración larga del mandato y el tipo de diseño institucional argentino de presidencialismo fuerte... fue un elemento compensador al igual que uno de sus efectos: los presidentes que no ostentaron la jefatura partidaria". (Ver **SERRAFERO, M. D.:** "Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina"; en Desarrollo Económico; vol. 33; n° 132; Buenos Aires; 1994; pág. 567).

<sup>11</sup> **LIJPHART, A.:** "Presidencialismo y democracia de mayoría"; en Revista Italiana de Ciencia Política; año XIX; n° 3; 1989; pág. 112. (El tipo de países al que hace referencia el autor incluye no sólo a aquellos con grandes diferencias étnicas, raciales y religiosas, sino también a aquellos con intensas diferencias políticas surgidas de una historia reciente de guerra civil o dictadura militar, grandes desigualdades económicas y sociales, entre otras).

<sup>12</sup> Esto implica una conexión con la idea de "democracia madisoniana", sus derivaciones y sus posibilidades de corrección. (Sobre la "democracia madisoniana" ver **DAHL, R.:** A Preface to Democratic Theory; The University of Chicago Press; 1970; págs. 1-33).

En relación a la segunda cuestión, es posible advertir que la crisis de gobernabilidad en algunos países de América Latina ha sido justamente por el exceso de compromiso o de integración, que ha conllevado bloqueo e inmovilismo (Uruguay, sociedad "hiperintegrada"; Chile, Estado de "compromiso"). A su vez, este estado de cosas puede conducir a situaciones que reclaman la "mano fuerte": mayor autoritarismo y soluciones dictatoriales.

## 2.b) Conflicto de poderes (Ejecutivo - Legislativo):

Otra de las desventajas señaladas por los críticos del presidencialismo radica en que el diseño institucional **no favorece la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo**; lo que es fundamentalmente atribuido a sus características de juego de "**suma cero**"<sup>14</sup>, donde todo lo que alguien gana lo pierden los otros competidores.

La traducción de este fenómeno en el ámbito legislativo, -reforzado por un sistema de partidos con una fuerte disciplina interna y un sistema electoral por circunscripciones plurinominales (donde es mayor la lealtad al partido que a los electores)-, consiste en la configuración de "**mayorías congeladas**"<sup>15</sup>. Dichas mayorías resultan perjudiciales para el sistema tanto en el caso de que respondan al oficialismo (ya que esto determinaría una **cámara "adicta"**), como en el que respondan a la oposición (los que desembocaría en **actitudes obstruccionistas**)<sup>16</sup>.

Este último caso, responde a la idea de que en el presidencialismo -y a raíz, precisamente, de su característica de juego de "suma cero"- la oposición se desempeña con un "**deseo ferviente del fracaso del gobierno**"<sup>17</sup>, lo que ha conducido más de una vez al desborde de las pasiones, a alentar los golpes de estado, o a hacer oposición por la oposición misma; de esta manera, lo institucional impacta directamente en las formas que adopta la práctica política.

A los fines comparativos, cabe señalar que el funcionamiento del presidencialismo norteamericano permite comprobar que el Congreso ha logrado eludir este tipo de escollos a través de la "indisciplina partidaria"<sup>18</sup>. Esta se ve posibilitada por el hecho de que la diferencia entre los

<sup>14</sup> LINZ: *op. cit.*; págs. 27-28.

<sup>15</sup> NINO, C. S.: Presidencialismo vs. Parlamentarismo; Eudeba; Buenos Aires; 1988; págs. 118-119.

<sup>16</sup> "En estas condiciones, una férrea disciplina partidaria sólo contribuiría a dificultar la colaboración entre las mayorías y el gobierno, e incluso podría provocar una paralización del proceso de decisión". STEFFANI, W.: "La democracia parlamentaria en la República Federal de Alemania"; citado por MOLINELLI, G.: Clase Política y Reforma Electoral; Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires; 1991; pág. 55.

<sup>17</sup> Reforma Constitucional. Segundo Dictamen...: *op.cit.*; pág. 18.

<sup>18</sup> RIGGS, F: "La supervivencia del presidencialismo en EE.UU.: prácticas para-constitucionales"; en Presidencialismo vs. Parlamentarismo; Eudeba; Buenos Aires; 1988; págs. 66-67. Sobre este punto, cabe recordar que: "En un sistema de gobierno presidencialista... una vez investido en sus funciones el presidente. en su calidad de

partidos es lo suficientemente pequeña como para que ambos (demócratas y republicanos) generen una base de consenso económico y social, a partir de la que puedan empezar a debatir "libremente" cada una de las cuestiones concretas<sup>19</sup>.

Finalmente, aparece una fuente de conflicto interpoderees latente en la existencia de una "**legitimidad democrática de carácter dual**"<sup>20</sup> (presidente - mayoría legislativa opositora), para cuya resolución no hay ningún principio democrático y los mecanismos que puedan hallarse en la constitución son generalmente complejos, técnicos, legalistas y, fundamentalmente, de dudosa legitimidad democrática para el electorado. No es accidental, por lo tanto, que en algunas de esas situaciones los militares intervengan como "poder moderador" (tal vez, legitimado por la cultura política).

### 2.c) Parálisis del Congreso:

Este problema puede reducirse a la siguiente cuestión: **presidencialismo y eficacia**. Es decir, al análisis de la capacidad del régimen presidencialista para satisfacer las demandas de los ciudadanos y brindar soluciones ante cuestiones fundamentales<sup>21</sup>.

En relación a este punto, cabe distinguir dos niveles de eficacia<sup>22</sup>: el primero, la **eficacia en la producción legislativa**, directamente vinculada a las relaciones de fuerza entre el Ejecutivo y el Congreso; el segundo, la **eficacia de las decisiones del régimen**, planteada en términos de rendimiento.

Centralizando el análisis en el primero de estos dos niveles -eficacia en la producción legislativa-, esta se enfrenta en regímenes presidencialistas con dos tipos de problemática:

2.c.a) El bloqueo interpoderees: se produce cuando el presidente no cuenta con la mayoría legislativa (lo que quedó expuesto en el apartado precedente). Sobre este punto, cabe agregar que el camino hacia una solución depende de una adecuada reforma política, capaz de transformar al Congreso en el escenario natural de resolución de los conflictos. Esto dependerá, en el nivel institucional, de los cambios que se operen en la naturaleza del sistema de partidos; y, en la esfera de la práctica política, de la existencia de un liderazgo presidencial creativo que le asigne al

---

*mantener la disciplina de bloque o coalición con el objeto de posibilitarle al gobierno (en el sentido de rama ejecutiva) el ejercicio de sus funciones" (STEFFANI: op. cit.; en MOLINELLI: op. cit.; pág. 55.*

<sup>19</sup> *BLONDEL; SUÁREZ: op.cit.; pág. 67.*

<sup>20</sup> *LINZ: op. cit.; pág. 23.*

<sup>21</sup> *SERRAFERO, M.D.:* "Presidencialismo y reforma política en América Latina"; en Revista del Centro de Estudios Constitucionales; n° 8; 1991; pág.222.

Congreso una mayor participación en la formulación de políticas públicas, incentivando fórmulas de cooperación entre ambas ramas de gobierno (procesos de consulta, comisiones *ad hoc*, entre otras)<sup>23</sup>.

2.c.b) El carácter de los mecanismos intraorgánicos: la eficacia legislativa también depende - y en gran medida- de las reglas de decisión y las prácticas internas que regulan el funcionamiento de las cámaras<sup>24</sup>. En este sentido, la enorme y controvertida agenda del Congreso (causante, muchas veces, de la "parálisis" en cuestión) coloca al sistema ante la necesidad del traspaso de responsabilidad del grueso de la legislación a las comisiones (que actúan como subsistemas dentro del Congreso), de manera tal que se reduce la agenda de sesiones plenarias a un nivel manejable<sup>25</sup>. No obstante, la consecuencia fundamental de esta "compartimentación" de la toma de decisiones legislativas es una extrema dispersión del poder; ya que se constituyen los llamados "triángulos de acero" entre las comisiones, los organismos burocráticos y los grupos privados<sup>26</sup>.

A lo dicho, hay que agregarle la referencia a una práctica cada vez más familiar en la política latinoamericana -y de la que Argentina aparece como claro ejemplo- que es el "**gobernar por decreto**"; esto implica legislar sustituyendo y evitando el paso por el Congreso de cuestiones sometidas a su estricta competencia<sup>27</sup>.

#### 2.d) Ausencia de controles institucionales:

Antes de comenzar el tratamiento de este tema, se impone una cita obligada: "*... si el poder legislativo, en un Estado libre, no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas*"<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> REHEREN, A.: "La presidencia en el gobierno de la concertación"; en C.P.U. - Estudios Sociales; n° 75; 1993; pág. 32.

<sup>24</sup> SERRAFERO, M.D.: "Presidencialismo y reforma política en América Latina"; *op. cit.*; pág. 223.

<sup>25</sup> RIGGS: *op. cit.*; págs. 68-69.

<sup>26</sup> *Ibíd*; pág. 69.

<sup>27</sup> SERRAFERO, M. D.: "Presidencialismo y reforma política..."; *op. cit.*; pág. 223. Podemos decir que el Congreso ha experimentado en la Argentina un proceso de decadencia. Esta podría haber comenzado en la década del '40 mediante una combinación de "hechos consumados" del presidente, enmiendas constitucionales (y su influencia posterior a pesar de su derogación), reformas legales, la consecuencia no buscada de las prerrogativas constitucionales (estado de sitio e intervenciones) y los golpes de estado. Sobre el por qué, podemos adherir a la hipótesis de que la dirigencia política "lo quería", esto es, los miembros del Congreso votaron los cambios legales o pasivamente aceptaron las jugadas de poder presidenciales (vetos sin insistencias, leyes no revocadas, vetos parciales, entre otras cuestiones de similar tenor), interpretaciones y prácticas irregulares no impugnadas, con la opinión pública queriendo un líder fuerte en el contexto de la -siempre vigente- crisis. Es más, podría especularse con que tal vez el apoyo civil a los golpes militares y el deseo de un liderazgo fuerte sean aspectos de un mismo fenómeno. De más está decir que el revés de la decadencia parlamentaria es la exaltación de la presidencia (ver: MOLINELLI, G.: Presidentes y Congresos en Argentina. Mitos y Realidades; Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires; 1991; págs. 149-150).

En realidad, de la evidencia empírica resulta que en la vida política latinoamericana ni el Congreso ni el Poder Judicial ejercen -por distintas razones- un control limitativo de la magnitud de las competencias (legales y extralegales) que asume la práctica presidencial. Esto implica **la imposibilidad del juego de *checks and balances***<sup>29</sup> y conduce a la idea de "**régimen de preponderancia presidencial**"<sup>30</sup>.

Por otra parte, y siendo que se trata de un sistema donde existe una marcada propensión al conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (tal como quedó referido con anterioridad), se hace necesaria la presencia de una especie de "árbitro político"<sup>31</sup> que actúe como salvaguarda de la estabilidad del régimen. En el sistema norteamericano, esta figura está encarnada en la Suprema Corte de Justicia y, por lo tanto, en todo el sistema judicial subordinado a ella. En contraposición, el rasgo general del presidencialismo latinoamericano es la existencia de una **justicia incapaz de ejercer esta función de arbitraje** (para la que se requiere sagacidad política y un amplio apoyo popular) y, en el peor de los casos, una justicia "adicta" (de filiación ejecutiva y partidaria).

Sobre este punto, es necesario aclarar que el hecho de que la Corte estadounidense haya podido mantener tanto poder se debe atribuir al respeto peculiar hacia las decisiones del máximo tribunal en el *Common Law*, situación súmamente diferente a la que presentan los países que poseen una tradición jurídica basada en el Derecho Romano<sup>32</sup>.

Finalmente, la ausencia en el presidencialismo de un elemento simbólico -como podría ser el Rey en el parlamentarismo- que pueda actuar como poder moderador, priva al sistema de elementos flexibilizadores y mecanismos para limitar el ejercicio del poder<sup>33</sup>.

## 2.e) Amplias facultades del cargo:

El régimen presidencialista, especialmente en su variante latinoamericana, se caracteriza por las **amplias facultades ordinarias y extraordinarias que se concentran en el Ejecutivo**. Aquí, el presidente además de ser al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno -lo que constituye una diferencia fundamental con el parlamentarismo-, reúne en su persona, según los casos, otras

<sup>29</sup> *HAMILTON; MADISON; JAY: El Federalista*; Fondo de Cultura Económica; México; 1957; artículo 51; pág. 221.

<sup>30</sup> El concepto hace referencia a un tipo de presidencialismo característico de América Latina, donde la concentración de poderes en el Ejecutivo es mayor aún que en el modelo que le sirve de "original" (norteamericano). Ver *LAMBERT, J.: América Latina*; Ariel; Barcelona; 1964; pág. 387.

<sup>31</sup> *RIGGS: op. cit.*; págs. 58-59.

<sup>32</sup> *Ibid*; págs. 82-83.

jefaturas: la de las Fuerzas Armadas, la Administración Nacional, e incluso (caso de la Argentina con la Constitución de 1853/1860) la de la Capital Federal.

Es importante destacar que la principal fuente de poder del Ejecutivo se encuentra en sus **facultades extraordinarias**: (en el caso argentino) la declaración del estado de sitio y la intervención federal; y en sus **poderes legislativos**: (en Argentina) decretos de necesidad y urgencia, legislación delegada y veto parcial, los que se suman a su facultad ordinaria de tomar la iniciativa legislativa.

En suma, el diseño presidencialista se configura simplemente por la **acumulación de funciones**<sup>34</sup> -muchas de las cuales son indelegables- que se concentran en una persona, y cuyo ejercicio puede llegar a implicar un régimen de trabajo tan intenso que requiera de la aparición de "superhombres".

Lo dicho conlleva al fenómeno de la **personalización del poder**; el cual no responde exclusivamente a una cuestión de diseño institucional (aunque, sin dudas, este contribuye a acentuar la tendencia), sino que aparece como un dato indudable de la cultura política latinoamericana, donde "*... los hombres ostentan mayor prestigio que las propias instituciones*"<sup>35</sup>.

A su vez, ambos aspectos (el institucional y el de cultura política) están íntimamente vinculados: dada la posición estructural e institucional del presidente, es prácticamente inevitable que la gente (o mejor dicho, aquellos que lo apoyan -específica o difusamente- y se identifican con él) piense que tiene más poder del que realmente tiene o debería tener, poniendo expectativas excesivas en él<sup>36</sup>.

Esta personalización del poder hace al **sistema enormemente vulnerable**, puesto que va a "resentirse" con cualquier acontecimiento que pueda afectar a esa persona, desde problemas físicos o psíquicos hasta una brusca pérdida de prestigio y popularidad<sup>37</sup>. A lo dicho se suma que el presidente se convierte en el foco único de todas las presiones de los distintos sectores sociales, lo que lo expone al hecho de una eventual quiebra del orden institucional (la que se conseguiría con relativa facilidad con sólo desplazar a esa persona)<sup>38</sup>. Esto habla a las claras de la necesidad de una descentralización real del proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, la personalización del poder también determina lo que es uno de los problemas más acuciantes del presidencialismo (y, por otra parte, rara vez bien resuelto): **el**

<sup>34</sup> *NINO: op. cit.*; págs. 119-120.

<sup>35</sup> *SERRAFERO: "Presidencialismo y reforma política..."; op. cit.*; pág. 219.

<sup>36</sup> *LINZ: op. cit.*; pág. 34.

<sup>37</sup> *Reforma Constitucional. Segundo Dictamen...: op.cit.*; pág. 14.

**problema de la sucesión.** Cuando el presidente debe ser reemplazado por muerte, incapacidad o destitución, los sistemas presidencialistas suelen sufrir traumas súmamente severos (tal como ha quedado precedentemente referido)<sup>39</sup>.

En suma, lo expuesto hasta aquí revela que, en virtud de la importancia de los liderazgos democráticos, es necesario pensar en esquemas institucionales que no los desnaturalicen; evitando así que de los líderes dependa la subsistencia del propio sistema democrático<sup>40</sup>. Mientras tanto, la **moderación del presidencialismo**, fundamentalmente en su variante latinoamericana, depende de la propia moderación del mandatario, su aceptación de la legalidad y el respeto del juego institucional<sup>41</sup>.

En relación al **perfil del liderazgo presidencial**, es probable que los extremos de "alta" y "baja" intensidad no sean los conducentes al mejor desarrollo del juego político, el equilibrio de poderes y la continuidad institucional. En este sentido, es posible afirmar que los **liderazgos moderados suelen ser los más beneficiosos para el sistema**, en situaciones normales<sup>42</sup>.

Lo dicho queda respaldado por la siguiente expresión: *"La conducta del presidente puede ser inconstitucional tanto en el sentido negativo como positivo"*<sup>43</sup>. Lo primero (sentido negativo), dado que un presidente débil no puede aportar el liderazgo necesario para hacer frente a la compleja gama de problemas que se le pueden presentar (muchas veces esto ha conducido a la irrupción de algún tipo de golpe). Lo último (sentido positivo), porque implicaría incurrir en una extralimitación de sus competencias (las que, tal como quedó expuesto, son en sí mismas peligrosamente excesivas).

En relación a este punto, cabe aclarar que **la intensidad del liderazgo no implica necesariamente su fortaleza**<sup>44</sup>. Puede ocurrir que un presidente en los hechos débil haga uso de sus poderes como contrapeso de la precaria situación en la que se halla inmerso. Esta conjunción entre el uso intenso de sus facultades constitucionales (e incluso, extraconstitucionales) con su debilidad en el sistema político-institucional, podría desembocar en el aislamiento institucional o en el conflicto de poderes y acelerar su desgaste y derrumbe.

Por otra parte, es necesario destacar que el estilo de liderazgo propuesto (moderado) es el que ha asumido la mayoría de los presidentes norteamericanos, evitando tanto la excesiva debilidad

<sup>39</sup> Reforma Constitucional. Segundo Dictamen...: *op.cit.*; pág. 15.

<sup>40</sup> *Ibíd*; pág. 16.

<sup>41</sup> **SERRAFERO**: "Presidencialismo y reforma política..."; *op. cit.*; pág. 222.

<sup>42</sup> **SERRAFERO**: "Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina"; *op. cit.*; págs. 576 y 583.

<sup>43</sup> **RIGGS**: *op. cit.*; pág. 61.

como la fortaleza aplastante. Esto se ha convertido en una de las garantías para-constitucionales de la estabilidad de dicho sistema<sup>45</sup>.

Para finalizar, es oportuno hacer un breve repaso por las características que pueden contribuir a la configuración de un liderazgo de este tipo<sup>46</sup>: experiencia previa en algún nivel del ejecutivo, mayor pragmatismo (disminución del componente ideológico), capacidad de rectificación, disminución de la importancia del carisma -y de su papel como justificador de las decisiones-, capacidad para la mediación, poder de persuasión, prestigio político, importante dosis de apoyo popular, espíritu de concertación, habilidad legislativa y capacidad de gestión gubernamental; descontando, claro está, la honestidad y atributos morales imprescindibles para el buen ejercicio del cargo.

## 2.f) Debilidad del sistema de partidos:

Como marco general, cabe señalar que la estabilización de los regímenes democráticos se enfrenta a la necesidad de sobrellevar el debilitamiento de los partidos políticos. Estos habían sido tradicionalmente sobrepasados por las corporaciones y los movimientos, sobre todo en los países caracterizados por una matriz populista de relaciones sociales. Al consolidarse una lógica de ciudadanía fueron llamados a desempeñar un papel central, pero en circunstancias en que las condiciones que habían llevado a su consolidación aparecían cuestionadas, ya no en el ámbito regional sino en el mundo<sup>47</sup>.

A lo dicho se suma la lógica que el propio régimen impone en la realidad práctica de sus organizaciones partidarias. La primera diferencia que aparece entre un partido parlamentario y otro presidencialista radica en que el primero funciona como un "equipo" (aunque la dirección a menudo corresponde a una oligarquía) y, en cambio, el segundo puede permitirse el ser "**personal**", **basado en el clientelismo y sin mayores preocupaciones por situaciones a largo plazo**. Esto se debe al hecho de que la organización de los partidos presidencialistas debe ser fuerte sólo en un momento: el de las **elecciones presidenciales**; lo que determina su **centralización en la figura del candidato** (el resto es superfluo)<sup>48</sup>.

A partir de lo expuesto, el punto central de análisis es el **problema del control de las nominaciones**. Este conduce directamente a una segunda diferencia: en el parlamentarismo -quizás

<sup>45</sup> *RIGGS: op. cit.*; pág. 61.

<sup>46</sup> *SERRAFERO*: "Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina"; *op. cit.*; pág. 583. *REHEREN, A.: op. cit.*; págs. 16, 21, 26-27 y 33.

<sup>47</sup> *CHERESKY, I.*: "La Declinación del compromiso político y la cuestión republicana en las nuevas democracias latinoamericanas: el caso argentino"; en *Ágora*; n° 3; Buenos Aires; 1995; pág. 18.

porque el premio a ser candidato independiente nunca es demasiado alto- los partidos controlan estas nominaciones y pueden así dominar a los posibles líderes personalistas; en cambio, en el presidencialismo es mucho menos probable que este control exista (sólo ocurre por accidente o por manipulación abierta del sistema, que reduce el carácter democrático del proceso en general).

De lo dicho se deduce que, aparentemente, los regímenes presidencialistas sólo pueden mantener un sistema de partidos estable cuando los problemas son limitados y el grado de consenso alto (y aún así con cierta dificultad). En caso contrario, facilita la permanente creación de partidos nuevos, lo que -sin elevar necesariamente la representatividad del sistema- puede llegar a convertirse en una fuente de desorden e inestabilidad<sup>49</sup>.

Entonces, uno de los obstáculos más serios para la estabilidad de un régimen presidencialista abierto se origina en el problema de **cómo sustentar un partido de oposición viable**<sup>50</sup>. En función de sus distintas dinámicas, en el parlamentarismo las coaliciones políticas pueden ocurrir después de realizadas las elecciones, mientras que en el presidencialismo deben formarse *a priori* para poder asegurarse la mayoría de los votos. De lo dicho se desprende que **es mucho más fácil organizar y perpetuar partidos -incluidos los de oposición- bajo las normas parlamentarias que bajo las presidencialistas**. La fórmula encontrada por EE.UU. para garantizar no sólo la supervivencia, sino también el esporádico triunfo de partidos opositores (en definitiva, la alternancia), puede ser resumida así: tolerancia + federalismo, lo que responde a rasgos diferenciales de su historia y cultura política<sup>51</sup>.

En relación al tipo de sistema de partidos al que el presidencialismo es proclive, el hecho de que en estos regímenes la presidencia sea la mayor recompensa a ganar (lo que se asocia directamente con la devaluación relativa del resto de los lugares institucionales) y que sólo los partidos "grandes" (mayoritarios) tengan posibilidades de obtenerla, representa un **impulso fuera del multipartidismo y en dirección a un sistema bipartidista** (lo que se encuentra íntimamente vinculado con las características de juego de "suma cero" -"el ganador toma todo"- que la dinámica del presidencialismo propone al sistema)<sup>52</sup>.

Para finalizar, y en relación con el tema de las coaliciones en el presidencialismo, cabe señalar que *"... el sistema presidencial incentiva acuerdos electorales y no acuerdos de*

---

<sup>49</sup> A fin de ejemplificar lo dicho, cabe citar los casos de Collor de Melo en Brasil y de Fujimori en Perú, quienes alcanzaron la primera magistratura previa creación de sus propios partidos (ambos en la década del '90); y el de Menem en la Argentina, que si bien accede a la presidencia como candidato de un partido mayoritario, lo hace desde fuera de la que era para entonces su corriente de conducción (la "Renovación").

<sup>50</sup> *RIGGS: op. cit.*; págs. 57-58.

<sup>51</sup> *NOHLEN: op. cit.*: pág. 4.

*gobierno*"<sup>53</sup>. Esto encuentra su explicación en que, por un lado, el presidente no necesita -al menos formalmente- mantener unida a la coalición para sustentarse en el poder; y por el otro, los partidos de la oposición (e incluso sectores del partido de gobierno) pueden considerar más rentable que dicha coalición se diluya (a fin de "distanciarse" del Ejecutivo). Así mismo, *"un sistema parlamentario tiene el resultado contrario: desincentivar acuerdos electorales e incentivar acuerdos de gobierno"*<sup>54</sup>.

### **3) Identificación de los elementos que caracterizan la dinámica de funcionamiento institucional.**

#### **3.a) Las herramientas políticas de la presidencia Menem:**

Al retomar la línea argumental planteada en la hipótesis preliminar -que postula la acentuación de las "limitaciones institucionales del sistema presidencialista"<sup>55</sup> en el transcurso de la gestión Menem-, queda en evidencia quizás su más claro rasgo de continuidad respecto a la tradición peronista de la que abreva: un **escaso cuidado en la utilización de las instituciones políticas**, y aún más, su **adecuación en atención a aspiraciones personales**.

Es en este contexto donde aparece el **primer eslabón de la cadena**, calificación que no responde a un criterio temporal (existen, como se verá más adelante, prácticas anteriores que coadyuvan a la configuración de la misma dinámica) sino más bien cualitativo (en función de la extensión e intensidad del impacto institucional conseguido): la **Reforma Constitucional de 1994**, respaldada en un amplio triunfo en elecciones legislativas<sup>56</sup>, y fuertemente entretejida con el interés del presidente en hacer posible su reelección.

La estrategia elegida para viabilizar la iniciativa de reforma fue la **amenaza del plebiscito "no vinculante"** (en una democracia, esta expresión se decodifica simplemente como "vinculante"), cuya concreción podría haber expuesto al principal partido de la oposición (UCR) a una nueva derrota electoral, agudizándose así la brecha percibida con el "sentido común público". De esta manera, **el gobierno de Menem consigue no solamente realizar la primera movida, sino también hacer jugar su juego**, imponiendo sus propias reglas.

<sup>53</sup> VALENZUELA, A.: "Hacia una democracia estable: La opción parlamentaria para Chile"; en *Revista de Ciencia Política*; vol. VII; n° 2; Santiago de Chile; 1985; pág. 139.

<sup>54</sup> *Ibid*; pág. 139.

<sup>55</sup> BLONDEL, J.; SUÁREZ, W. C.: "Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista"; en *Criterio*; n° 1853; Buenos Aires.

<sup>56</sup> El partido iusticialista obtuvo el 43.1% en las elecciones para renovación de la Cámara Baia. celebradas en octubre de

La situación presentada -y la consiguiente restricción de escenarios alternativos posibles-, conduce a que uno de los más claros referente de la UCR, el ex presidente Raúl Alfonsín, opte por procurar salvaguardar sus filas a través de una **solución consensual** de reforma constitucional. Las bases temáticas del nuevo texto quedan, entonces, sentadas en el llamado "**Pacto de Olivos**", controvertido en su contenido y en el procedimiento que le va a dar forma (vgr.: conversaciones secretas entre dos caudillos de partido)<sup>57</sup>.

El mencionado pacto incluye dentro de su "**núcleo de coincidencias básicas**" la figura del jefe de gabinete y la censura parlamentaria como elementos fundamentales para una supuesta **atenuación del presidencialismo hipertrófico**. Aparece aquí un nuevo eslabón del esquema, del que se infieren (entre otras posibles) tres cuestiones que resultan centrales: en primer lugar, cabe la pregunta acerca de si el formato que la ingeniería constitucional les ha dado favorece su operatividad; en segundo lugar (y de manera conexas con lo anterior), si realmente se pretende dotarlas de funcionalidad a través del diseño; y en tercer término, si la tradición en que se inscribe la cultura política argentina coadyuva a la pretendida funcionalidad de las "novedades" institucionales.

En relación a lo planteado, resulta de interés observar cómo, de acuerdo con el texto de la constitución reformada, el presidente continúa ejerciendo las jefaturas que le confería la Constitución de 1853/60: "*Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país*"<sup>58</sup>; es "*comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación*"<sup>59</sup>. El Ejecutivo sigue siendo "unipersonal" y el presidente puede nombrar y remover discrecionalmente a sus ministros.

En este marco, aparece a su lado una **figura subordinada** que, más que jefe, es un coordinador del gabinete y su auxiliar<sup>60</sup>. A su vez, el Congreso no parece haber sido dotado de resortes expeditivos, capaces de actuar como **contrapeso institucional**: si bien se le ha otorgado la posibilidad de censurar y remover al jefe de gabinete, tal acción requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras, lo que torna más que dificultosa una

---

<sup>57</sup> El llamado "Pacto de Olivos" incluye un núcleo de coincidencias básicas que, entre otros arreglos, contempla la posibilidad de reelección, la elección directa con *ballotage* del presidente, el nuevo cargo de jefe de gabinete, tres senadores por provincia y la elección directa del Intendente de la Ciudad de Buenos Aires. Por expresa disposición, las partes de ese núcleo deben ser votadas conjuntamente, como "paquete" (por sí o por no), lo que procura asegurar la adición al nuevo texto de la cláusula reeleccionista. La Convención Constituyente queda habilitada, además, para debatir y resolver otros temas. Sobre este tema, ver: **ALFONSÍN, R.:** Democracia y consenso; Editorial Corregidor; Buenos Aires; 1996; págs. 302-335.

<sup>58</sup> Constitución Nacional: artículo 99, inc. 1.

<sup>59</sup> Constitución Nacional: artículo 99, inc. 12.

<sup>60</sup> **SERRAFERO, M. D.:** "Conjeturas Institucionales"; en Ágora; n° 2; Grupo Universitario de Estudios Políticos;

remoción cuya propia significación es pertinente poner en duda (al considerar que se trata de un funcionario que no ejerce el gobierno y cuyo sucesor es designado por el propio presidente)<sup>61</sup>.

Es así que, con el jefe de gabinete, parece introducirse una **instancia de intermediación** entre el presidente y el Congreso, capaz de derivar el cuestionamiento parlamentario hacia una **figura institucionalmente neutra** (quizás una pieza de defensa presidencial) y, en conexión con la censura parlamentaria, lejos de obrar como un "fusible" capaz de bajar el nivel de tensión en el sistema podría hasta potenciar el conflicto de poderes entre Legislativo y Ejecutivo<sup>62</sup>. Por otra parte, el jefe de gabinete podría interpretarse como una **nueva y más centralizada forma de control presidencial**, en un entorno (su gabinete de ministros) que, en tiempos de la reforma, venía mostrándose potencialmente conflictivo<sup>63</sup>.

### 3.b) Las herramientas legislativas de la presidencia Menem:

En este mismo sentido, y en contra de la posible alternativa de reconversión del sistema en un "**semipresidencialismo**"<sup>64</sup>, la reforma acordada ha convalidado los recursos de carácter legislativo propios de la práctica presidencial. Focalizando el análisis en aspectos netamente operativos, resulta de interés pensar en el uso (y abuso) de los **decretos de necesidad y urgencia** - que obtienen rango constitucional a partir de la misma- y en el **veto parcial**, dado que ambas facultades configuran otro eslabón de la dinámica de funcionamiento institucional.

En cuanto a los **decretos de necesidad y urgencia** (que imponen una excepción transitoria al principio de división de poderes), su inclusión en el nuevo texto no ha hecho más que **consagrar en las formas un mecanismo recurrente** del gobierno nacional: en los cuatro años de gestión que van desde 1989 hasta 1993, los decretos emitidos ya habían prácticamente multiplicado por 10 la cifra dictada entre 1853 y 1989.

---

<sup>61</sup> *Ibíd.*

<sup>62</sup> La posibilidad de encontrarnos con un "Ejecutivo bipartidario" (presidente de un partido y jefe de gabinete de otro), si bien podría interpretarse como una vía para atenuar la hiperconcentración, muy probablemente termine aumentando el potencial de conflicto entre ambos funcionarios, llegando incluso a alentar el mutuo obstruccionismo. Ver: **MOLINELLI, G.:** "Cómo funcionaría la nueva Constitución"; en *La Ley*; año LVIII; n° 59; Buenos Aires; 1994; pág. 2.

<sup>63</sup> *Ibíd.*; págs. 122-123. Resulta de interés observar que el nivel de popularidad que adquiera el titular de la jefatura de gabinete (de la misma manera que el del resto de los ministros del Ejecutivo Nacional) va a estar fuertemente vinculado al estilo político que le permita adoptar su personalidad. No obstante, por tratarse de una figura de alta exposición, que de estar bien posicionada en la opinión pública posiblemente se sumaría a la carrera por la primera magistratura, podríamos suponer que el presidente -al menos durante su primer mandato- va a procurar elegir un determinado perfil de funcionario (incapaz de posicionarse por sobre o a la par de él) y que de escapar este de su control articulará los medios de que dispone para hacerle perder relevancia pública, o bien, para separarlo de sus funciones.

A su vez, la "constitucionalización" de dichos decretos ha explicitado las materias que quedan fuera de su órbita de competencia (impositivas, penales, electorales y vinculadas al régimen de partidos políticos), sobre lo que cabe advertir que la inmensa mayoría cualitativa y cuantitativa de las mismas queda fuera de esta restricción (el Código Civil, el Comercial, y casi todo lo demás podrían ser modificados por voluntad del Ejecutivo si este alegara "necesidad y urgencia"). De aquí que lo más destacable no sean las exclusiones, sino la **multiplicidad de temáticas que quedan comprendidas** (que, en lugar de constituirse en excepción, actúan como regla).

Por otra parte, y a pesar de las diferencias manifestadas por la doctrina en relación a su validez constitucional, existió hasta la reforma un acuerdo en cuanto a la exigencia de que los decretos fueran ratificados por el Congreso para conferirles efectividad. Sobre este punto, la práctica política del "menemismo" ha introducido sus modificaciones<sup>65</sup>: **muchos de los decretos presidenciales no fueron comunicados al Congreso**; aún más, en algunos figura una fórmula que pretende hacerlos autoproclamar su validez<sup>66</sup>.

En lo referente al **veto**<sup>67</sup>, es interesante observar la dinámica particular que la administración Menem parece imponer a esta práctica<sup>68</sup>: en lugar de ser un reflejo de la contradicción entre gobierno y oposición (o bien, entre Ejecutivo y Legislativo), podría interpretarse como **expresión del problema de la relación entre gobierno y partido de gobierno** -en virtud del juego de fuerzas que este mantiene en el Congreso-<sup>69</sup>. Lo señalado podría aparecer como manifestación de su componente populista: la contradicción se encuentra al interior de sus propias filas -el gobierno y la oposición conviven en el propio partido oficial-, a consecuencia de la confusión de esferas a la que es proclive.

---

<sup>64</sup> El elemento clave de un sistema semipresidencial consiste en la existencia de una estructura de autoridad dual: presidente y jefe de gobierno. De acuerdo a este criterio, el sistema político argentino no encuadra dentro de la categoría.

<sup>65</sup> **FERREIRA RUBIO, D.; GORETTI, M.:** "Gobernar la Emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)"; en *Ágora*; n° 3; Grupo Universitario de Estudios Políticos; Buenos Aires; invierno de 1995; pág. 78.

<sup>66</sup> La fórmula utilizada es la siguiente: *"la legitimidad y validez de esos actos se reconoce sobre la base de existir una intención manifiesta de someterlos a ratificación legislativa"*.

<sup>67</sup> En nuestro país, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, se practican dos tipos de veto: el veto total y el veto parcial. Por el segundo, y esto es lo que nos diferencia del caso estadounidense, queda abierta la posibilidad de que el Ejecutivo promulgue los puntos del proyecto no observados. A partir de aquí, es necesario precisar una distinción: el **veto** es un instrumento discrecional que se le otorga al Ejecutivo en el marco de un determinado diseño de relaciones interinstitucionales. En cambio, la **promulgación parcial**, modifica el original equilibrio de poderes en favor del Ejecutivo (al disminuir la capacidad de control del Congreso). Dicha promulgación deshace la base de la sanción congresional: la transacción, entre Congreso y Ejecutivo, entre Cámaras, o entre distintos bloques.

<sup>68</sup> **MUSTAPIC, A. M.:** "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina - El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem"; en *Ágora*; n° 3; Grupo Universitario de Estudios Políticos; Buenos Aires; invierno de 1995; págs. 67-68.

<sup>69</sup> Esta explicación tentativa responde a que el presidente Menem afecta el grueso de su ejercicio a controlar proyectos en los que, en mayor o menor medida, están involucrados también miembros de su propio partido. El relevamiento de datos realizado por **MUSTAPIC** (*op. cit.*; pág. 67) muestra que el 56% de las iniciativas vetadas durante su gestión

Por otra parte, cuando las iniciativas vetadas fueron promovidas por el propio Ejecutivo, parece activar una funcionalidad completamente distinta: el veto se presenta como un mecanismo capaz de desautorizar las expresiones y la labor negociadora de los jefes de bloque (incluso del oficial), contribuyendo a **impedir la emergencia de liderazgos alternativos** (que serían disonantes a una dinámica de gobernabilidad planteada para un Ejecutivo altamente discrecional y con ansias de auto-sucesión)<sup>70</sup>.

Ante este estado de cosas, el elemento "compensatorio" que pretende incorporar la Constitución reformada para el caso de ambas medidas excepcionales no parece ser tal: el despacho de una **Comisión Bicameral Permanente** "*cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara*" y que deberá elevarse en un plazo máximo de diez días; de no concretarse, lo dispuesto por vía excepcional adquiere validez normativa<sup>71</sup>.

### 3.c) Las herramientas jurídicas de la presidencia Menem:

Es aquí donde aparece un nuevo eslabón de la cadena: la **Corte Suprema de Justicia**, que es, en definitiva, la que tiene la facultad de avalar o no las modalidades que adopta la referida intervención legislativa del Ejecutivo. En este sentido, y aún antes de que la promulgación parcial<sup>72</sup> y los decretos de necesidad y urgencia fueran instrumentos contemplados constitucionalmente, el respaldo que encontraron en la Corte contribuye a transformarlos en prácticas recurrentes.

Una pregunta pertinente es qué otro papel hubiera podido jugar la Corte dentro de la dinámica planteada, fundamentalmente en atención a su "**nueva**" **composición** (a la que se arriba por iniciativa del Ejecutivo)<sup>73</sup>. De esta manera -y como si la discrecionalidad hasta aquí lograda no fuera lo suficientemente operativa- el "menemismo" genera para sí una Corte Suprema "adicta"; es decir, de filiación ejecutiva y partidaria.

---

tienen alguna participación del partido de gobierno (registrándose durante el período de Alfonsín el mismo porcentaje para iniciativas de la oposición).

<sup>70</sup> Sobre este punto, **MUSTAPIC** (*op. cit.*; pág 71) brinda un dato ilustrativo: "*...bajo el gobierno de Menem no hubo figuras equivalentes a las de José Luis Manzano, jefe del bloque del P.J., y César Jaroslavsky, jefe de bloque de la U.C.R., que surgieron durante la presidencia de Alfonsín*".

<sup>71</sup> Constitución Nacional: artículo 99, inc. 3.

<sup>72</sup> Antes de la reforma, la modalidad de la promulgación parcial se amparaba en el artículo 72 de la Constitución (actual artículo 83). A partir del nuevo texto, aparece contemplada en el artículo 80 (que consagra la doctrina de la Corte): "*... las partes no observadas sólo podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso*".

<sup>73</sup> Cabe recordar que los dos gobiernos de la redemocratización procuraron obtener para sí el control de la Corte.

Es así que los años de gestión del presidente Menem, lejos de aplacar las tendencias de una cultura política centralista, parecen haberlas radicalizado a través de la consagración (tanto operativa como formal) de un **círculo retroalimentador del decisionismo del presidente** en detrimento de la autoridad que debería ser compartida por los otros poderes del Estado (cuestión que será retomada más adelante)<sup>74</sup>.

#### **4) Descripción de los factores que encuadran la dinámica de funcionamiento institucional:**

##### 4.a) El estilo político de la presidencia Menem:

En virtud de los elementos configurantes de la referida dinámica (abordados con detalle en el apartado precedente), queda de manifiesto que **la variable institucional es lisa y llanamente una variable dependiente a la hora de la configuración del esquema de poder real** en que descansa el "menemismo".

La convalidación de la dinámica institucional tal y como fue descrita se encuentra -por lo menos inicialmente- en la apelación a un contexto de caos económico y de graves tensiones sociales, producto del agudo proceso hiperinflacionario que marca el fin de la administración del presidente Alfonsín a mediados de 1989. Dicho **contexto de crisis** va a ser convertido por la gestión Menem en un **elemento central para la articulación y el sostenimiento de su proyecto político**.

Es así que, durante su primer período de mandato (1989-1995), consigue justificación y respaldo a las formas que adquieren sus prácticas a partir del "**discurso de la urgencia económica**"<sup>75</sup>. Sobre esta idea, cabe la pregunta acerca de cómo incide dicho "discurso" sobre la institucionalidad democrática y qué ocurre cuando desaparecen las causas que permiten alegar "urgencia" (cuestiones que serán abordadas en breve); por el momento, alcanza con adelantar que bajo la presidencia Menem **la confrontación entre decisiones e instituciones suele darle el triunfo a las primeras**, lo que conlleva una creciente personalización del poder y del rédito político.

Lo hasta aquí planteado permite intentar cruzar dos líneas de análisis: por un lado, la indagación en relación a los **rasgos de continuidad** que el "menemismo" presenta respecto del

<sup>74</sup> **BOTANA, N.:** "Las transformaciones institucionales en los años del menemismo"; en Política y sociedad en los años del menemismo; SIDICARO, R.; MAYER, J. (comps.); Universidad de Buenos Aires; 1995; pág. 13.

<sup>75</sup> **SIDICARO, R.:** "Poder Político, liberalismo económico y sectores populares en la Argentina 1989-1995"; en

populismo peronista (o, si se prefiere, la pregunta acerca de cuánto de populismo tiene el "menemismo"), cuestión que sólo será explorada en sus aspectos de impacto institucional; por otro, los **rasgos de discontinuidad** que hacen posible el imperio de una dinámica diferencial.

Para tal fin, resulta de utilidad disociar los factores que conviven en el estilo de gestión del presidente Menem: el "**populista**" y el "**tecnocrático**"<sup>76</sup>. El elemento "populista" impregna la práctica política de un **componente plebiscitario**, que adquiere puntos de contacto con el bonapartismo<sup>77</sup>. Aquí, la condición democrática se centra en el **voto popular**, no en el respeto a las reglas y mecanismos formales de limitación del poder; es decir, responde a un criterio estrictamente procedimental<sup>78</sup>. Por otro lado, el elemento "tecnocrático" tiende a **contraponer la racionalidad política con la racionalidad económica**, esperando esta última que la primera -en virtud de la alegada excepcionalidad de la situación- le confiera no sólo el manejo de la esfera que le atañe directamente, sino también la competencia para establecer las restricciones dentro de las que deben desenvolverse los demás asuntos públicos<sup>79</sup>.

De esta manera, el estilo vigente desde la llegada de Cavallo y su equipo a la cartera económica a principios de 1991 resulta -al menos en lo inherente a la interacción institucional- **convergente** con el impuesto por el factor populista. Dentro de este esquema, el presidente aparece como un "árbitro", cuya misión es contemporizar la contradicción entre "lo técnico" y "lo político".

En función de lo expuesto, resulta pertinente la pregunta acerca de las condiciones que convalidan el empleo abusivo de recursos de excepción (decretos de necesidad y urgencia - veto parcial), aún cuando el imperativo de la crisis aparece atenuado y el "discurso de la urgencia económica" comienza a perder consistencia<sup>80</sup>. Es aquí donde surge la **racionalidad técnica como coartada**, que concurre al auxilio de las inclinaciones presidenciales desprovistas del amparo que anteriormente le proporcionaba la crisis. Así, los logros obtenidos en materia económica

<sup>76</sup> PALERMO, V.: "Reformas estructurales y régimen político"; en *Ágora*; n° 3; Grupo Universitario de Estudios Políticos; Buenos Aires; invierno de 1995; págs. 98-99.

<sup>77</sup> F. Furet definió al bonapartismo como un movimiento que pretendía encarar a la legitimidad contra la ley y a la soberanía popular contra el gobierno representativo. Ver: FURET, F.: *La Révolution: 1770-1880*; Hachette; París; 1988; pág. 435.

<sup>78</sup> En virtud de este criterio -y por el sólo hecho de haber alcanzado el poder-, el gobierno estaría plenamente facultado para hacer un uso prácticamente irrestricto del "principio de mayoría". En relación a este tema, recomendamos ver: LIJPHART, A.: "Presidencialismo y democracia de mayoría"; en *Revista Italiana de Ciencia Política*; año XIX; n° 3; 1989.

<sup>79</sup> Resulta interesante señalar que la conexión entre ambos factores (el "populista" y el "tecnocrático") encuentra antecedente en los planteos de SCHUMPETER, quien sostiene que el pasaje del principio de la política al de la economía remite al concepto de "democracia procedimental": "... método para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo". SCHUMPETER, J.: *Capitalismo, Socialismo y Democracia*; citado por GARCÍA DELGADO, D. (comp.): *Los actores sociopolíticos frente al cambio: Una perspectiva desde América Latina*; Editorial Docencia; Buenos Aires; 1984; pág. 127.

<sup>80</sup> Esto comienza a vivenciarse en la campaña presidencial por la reelección y acompaña todo el segundo período de

(vinculados principalmente a la noción de "estabilidad") posibilitan la configuración de una **fuerza de legitimidad alternativa a la crisis para el discrecionalismo presidencial**.

Bajo este esquema, los dos elementos que componen el estilo de gestión del "menemismo" vuelven a confluir: por un lado, un presidente que se percibe a sí mismo como la encarnación del interés popular y que se encuentra enlazado a este a través de un vínculo carismático (expresión, quizás, de la persistencia de determinadas representaciones colectivas), pero que **no retroalimenta los canales verticales de comunicación** (de aquí que la única *accountability* que reconozca sea la que deviene de la democracia procedimental); por el otro, la lógica tecnocrática como "razón de Estado", que ocupa los espacios de poder dejados por instituciones vaciadas en su contenido (Congreso - Poder Judicial) y **exige al Ejecutivo de realizar una rendición de cuentas horizontal**.

#### 4.b) La legitimidad del "menemismo":

Con todo lo expuesto, cabe sostener que la presidencia Menem propone una modalidad de gobierno que presenta un **mínimo grado de institucionalización en su ejercicio**.

No obstante, a contramano de lo que se podría suponer, el sistema de contrapesos institucionales que consagra formalmente el presidencialismo a través del "principio de división de poderes" (o mejor, de funciones), no resulta un estorbo a la dinámica general de funcionamiento planteada: lejos de limitar los proyectos del "menemismo", suele terminar incrementando su propio caudal político en tanto **instancia potencialmente eficaz**<sup>81</sup>. Esto resulta tanto más claro al recordar la base de legitimidad a la que apela preferentemente el gobierno: una **legitimidad de origen potenciada por resultados**, mucho más que una de principios.

Es así que, consignas (más o menos ciertas) del tipo "*el Congreso no trabaja...*", "*la justicia es lenta y parcial...*" instaladas en la opinión pública con la "colaboración" -mayormente involuntaria- de los medios de comunicación social, actúan **erosionando los respectivos poderes del Estado** y reforzando la creencia compartida acerca de su incapacidad para brindar soluciones efectivas a problemas concretos. De esta manera, el Ejecutivo consigue imponer al sistema el criterio de legitimidad al que adscribe.

---

<sup>81</sup> **MAYER, J.:** "Algunas notas sobre el menemismo"; en Política y sociedad en los años del menemismo;

A través de este mecanismo, la gestión Menem logra desactivar la fuente potencial de conflicto que radica en la existencia de una "**legitimidad democrática de carácter dual**"<sup>82</sup> (presidente - Congreso), consiguiendo resolver la cuestión en su favor. El problema deja de ser tal, en virtud de la fuente de legitimación a la que se apela: una suerte de "cultura del resultado" (tal vez consecuente con la idiosincracia social) capaz de imponerse por sobre la esfera de los principios.

Por lo expuesto, se podría pensar que las instituciones políticas en el gobierno de Menem - más allá del Ejecutivo- son importantes **sólomente en la medida que recreen la imagen de su propia ineficacia**; de allí que muchas veces se las restrinja a la tarea de responder por aquellos problemas que el Ejecutivo no puede (o no quiere) solucionar. Lo que permite inferir que se trata de una **forma de legitimidad externa a las instituciones**, que podría ser definida como "**para-institucional**"<sup>83</sup>.

Siguiendo esta línea de análisis, resulta de interés indagar el impacto que la dinámica de funcionamiento propuesta por la presidencia Menem produce sobre las **posibilidades de consolidación institucional**. En este sentido, la aparente incompatibilidad planteada entre instituciones y resultados (o, si se prefiere, entre legitimidad y eficacia) se aleja cada vez más de ser una mera virtualidad, a medida que estos se consolidan a expensas de aquellas.

A su vez, la mencionada dinámica adquiere su mayor grado de expresión cuando se consigue **institucionalizar las formas impuestas por la racionalidad técnica** para resolver el problema de la gobernabilidad (tal lo ocurrido con la reforma constitucional de 1994, por ejemplo, al constitucionalizar los decretos de necesidad y urgencia).

Esta cuestión se encuentra estrechamente vinculada con una cualidad diferencial del "menemismo", que contribuye a la internalización en el sistema de la dinámica general configurada: su capacidad para "**rutinizar**"<sup>84</sup> las prácticas "para-institucionales" a las que apela. Se trata de la eliminación del carácter peculiar que detentan, en función de su adaptación a lo cotidiano.

A partir del concepto de "rutinización" se puede explicar el **grado de arraigo** del que gozan las mencionadas prácticas en el "sentido común público" (más allá de la valoración que se realice sobre las mismas). Incluso, en casos extremos, desde el propio cuerpo social se ha reclamado la

---

<sup>82</sup> LINZ, J.: "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?"; en Presidencialismo vs. Parlamentarismo; Eudeba; Buenos Aires; 1988; pág. 23.

<sup>83</sup> MAYER, J.: *op. cit.*; pág. 280.

<sup>84</sup> Empleamos aquí la noción weberiana de "rutinización", acuñada por el autor para explicar el proceso que experimenta el carisma como forma de dominación extracotidiana, hasta desembocar en las formas de la dominación cotidiana: patrimonial -en particular, estamental- o burocrática. Ver: WEBER, M.: Economía y Sociedad; Fondo de

intervención del Ejecutivo en instancias superadoras de sus competencias específicas, alegando situaciones "verdaderamente" encuadradas en la "necesidad y urgencia"<sup>85</sup>.

Finalmente, y en conexión con lo anterior, otra particularidad del gobierno de Menem radica en sus **serias dificultades (unidas a un manifiesto desinterés) en lograr trasvasar las reservas de legitimidad generadas del gobierno al régimen**; por esto, es oportuno pensar que las únicas perspectivas de consolidación durante el período quedaron centradas en las formas concretas que adopta la práctica política y a las que se encuentra unida la operatividad de la administración. Es así que el riesgo de que el momento de racionalidad tecnocrática cristalice efectivamente en un **régimen delegativo** (entendiendo el término como la contracara de la consolidación institucional)<sup>86</sup> va a jugar durante toda la gestión como categoría latente.

## **5) Articulación de las fuerzas políticas en la dinámica de funcionamiento institucional.**

### **5.a) El rol de la oposición y el oficialismo en la presidencia Menem:**

Como correlato de lo expuesto en el apartado anterior, resulta de interés indagar acerca del papel que les cabe a los partidos políticos (incluido el de gobierno) en el marco del esquema institucional configurado. En este sentido, lo que surge de una primera lectura es que el juego institucional propuesto por el gobierno de Menem les reserva un espacio reducido a su participación en la instancia procedimental, en virtud de la **subestimación de los "contenidos" democráticos** en que se sustenta su dinámica<sup>87</sup>.

De esta manera, los partidos cuentan en tanto **"maquinarias electorales"**. Luego de celebrada la elección, los que logran obtener representación legislativa quedan inmersos en un poder que aparece como **"difuso"**, por haber perdido frente al Ejecutivo la disputa por la legitimidad, e incluso por no ser percibido desde la sociedad como copartícipe de las funciones propias del Estado.

---

<sup>85</sup> Sobre este punto, encontramos dos ejemplos que resultan ilustrativos: por un lado, y ante sucesivas denuncias de "irregularidades" en el "viejo" Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, se van a alzar voces en favor de que el Ejecutivo tome partido en la situación (llegándose incluso a proponer el cierre del Concejo por decreto). Por otro lado, a raíz del cuestionado papel de la justicia catamarqueña en el Juicio Oral y Público por el caso del asesinato de la joven María Soledad Morales, van a escucharse numerosos pedidos tendientes a la intervención directa del presidente de la Nación en un tema que atañe a otro poder del Estado.

<sup>86</sup> O'DONNELL, G.: "¿Democracia Delegativa?"; en *Cuadernos de clae*; n° 17; Montevideo; 1992.

<sup>87</sup> En este sentido, la primacía de la racionalidad económica que conlleva el elemento "tecnocrático" reduce la

El análisis precedente<sup>88</sup> en relación a la interpretación particular de la que son susceptibles los recursos de excepción (decretos de necesidad y urgencia - veto parcial) durante la gestión del presidente Menem, refleja que la **desacreditación del ámbito legislativo** es válida tanto para las fuerzas políticas de oposición como para el propio partido oficial. El poder se encuentra concentrado en el último escalón del entramado institucional, y todo lo que se encuentre por debajo va a ser considerado como una "**amenaza potencial**".

El hecho de que esta "amenaza" provenga desde las entrañas del partido oficial, más que en atenuante, se constituye en un agravante de la situación. Esto es así, dado que se suma el riesgo de que el rédito político generado por una gestión exitosa (o relativamente exitosa) sea capitalizado por otro referente de sus propias filas. Lo señalado puede ser decodificado en función de un **deseo exagerado de permanencia en el poder** -¿hegemonía?<sup>89</sup>-, que actúa como motor de la dinámica de funcionamiento institucional que la administración Menem propone.

Además, al localizarse el principal foco opositor al interior del partido de gobierno, queda latente la posibilidad de un internismo exacerbado<sup>90</sup> capaz de conducir al "inmovilismo", lo que constituye un **factor disfuncional** a la referida dinámica.

En función de lo expuesto, existe margen para la siguiente pregunta: **¿cuál es la vía de acción que la dinámica institucional propuesta por la presidencia Menem le deja a la oposición política?** O, puesto en otros términos: **¿cuáles son sus puntos débiles?** El resquicio para superar la encerrona aparece implícito en la **posibilidad de aceptar las reglas impuestas desde el "menemismo"** (lo que implica manejar la misma dinámica) y así lograr una posición desde la que **disputar la valoración como instancia potencialmente eficaz** (lo que actúa como criterio de legitimación). Paralelamente, el margen existente para recurrir a la **apelación a una "democracia de contenido"** (aquella que contempla el respeto a las reglas y mecanismos formales de limitación del poder) funciona como **potencial elemento diferenciador**, capaz de permitir sacar ventaja sobre una propuesta democrática estrictamente procedimental.

Lo precedentemente señalado se combina de la siguiente manera: por un lado, **se mantiene el objetivo prioritario de la democracia procedimental** (ganar elecciones), **incorporándose al discurso la racionalidad técnica** (determinados "logros" del menemismo -por ejemplo, la "estabilidad"- no se discuten); por otro lado, se pone el **acento en la faz social**, es decir, en el elemento populista que el menemismo parece postergar en función de las restricciones impuestas por su componente "tecnocrático".

<sup>88</sup> Ver apartado (3).

<sup>89</sup> Es la pregunta que se formula **BOTANA, N.:** *op. cit.*; págs. 5-6.

Esta combinación, tan difícil de concretar desde el ejercicio del gobierno, puede ser presentada desde la oposición en el **plano discursivo**, lo que genera una ventaja y un inconveniente: la ventaja, que -en tanto oposición- **no se ve obligada a responder por ambos elementos**; es decir, no puede saberse si es o no capaz de combinarlos (lo que le permite ganar las elecciones presidenciales de octubre de 1999); la desventaja, que ante un gobierno que ha sabido conquistar determinados "logros", se hace difícil conseguir que el electorado se incline por una **alternativa "sin pasado"** (o, lo que es peor, con un pasado duramente cuestionable), y que a su vez **tampoco puede ofrecer un cambio sustancial** (tal vez, entre otros factores, esto último precipita la caída del gobierno asumido en diciembre de 1999, dos años antes de completar el mandato para el que había sido elegido).

En definitiva, la apuesta de la gestión Menem es a que, antes de firmar un "cheque en blanco", la ciudadanía se incline por convalidar más de lo conocido. No obstante, el planteo anterior presenta dos limitaciones (o "puntos de inflexión"): por un lado, la pregunta obligada en relación a **cuánta exclusión social consigue soportar la referida "estabilidad"** (al no alcanzar esta última para justificar la primera, la dinámica "menemista" comienza a encontrarse ante serias dificultades, e incluso llega a perder el respaldo de la democracia procedimental<sup>91</sup>); por otro lado, y en conexión estrecha con lo anterior, la pregunta acerca de **cuánta falta de cuidado en el manejo institucional puede justificar la racionalidad tecnocrática como "razón de Estado"** (es decir, si la legitimidad de "resultados" logra imponerse indefinidamente sobre la de "principios"). Es justamente en estos elementos donde la dinámica general planteada encuentra su **principal foco potencial de disfuncionalidad**.

## **6) Caracterización del ambiente donde se inserta la dinámica de funcionamiento institucional.**

### **6.a) La ética de la presidencia Menem:**

Todo planteo institucional responde a una determinada **concepción ética** que lleva implícita de manera más o menos deliberada. Es así que, resulta de utilidad extraer los elementos que caracterizan dicha concepción durante la presidencia Menem, a fin de determinar el **impacto que genera su proyección en el nivel político-institucional** del sistema.

---

<sup>90</sup> Basta pensar en las disputas por espacios de poder que se producen entre los miembros del gabinete de ministros, o en la lucha por el posicionamiento de candidaturas con vistas a las elecciones presidenciales de 1999.

En este sentido, la gestión Menem presenta una **fuerte línea de continuidad** con el pasado institucional, y, específicamente, con el manejo de las instituciones propiciado durante la etapa de populismo peronista. Dicha continuidad aparece reflejada en los siguientes indicadores<sup>92</sup>:

- **Adecuación de la Constitución Nacional** en función de aspiraciones netamente personales, lo que encuentra relación con el problema de la sucesión en el poder.

- **Sustitución de las bases de legitimidad del sistema**, lo que refiere al reemplazo de una legitimidad de "principios" por otra de "resultados".

- **Concentración y extralimitación del poder**, fundamentalmente en función de la legitimidad superior que se atribuye a sí mismo el poder Ejecutivo.

- **Debilitamiento de los mecanismos de control del poder y supresión de la instancia de rendición de cuentas**, tanto vertical como horizontal.

Los mencionados indicadores responden a una idea central que los sintetiza: **la devaluación de la ley**<sup>93</sup>. Este tema encuentra relación directa con un fenómeno que, si bien no es patrimonio exclusivo ni de la Argentina ni del "menemismo", ha cobrado vigor en la década del noventa (quizás fundamentalmente como consecuencia del auge de la "videopolítica"<sup>94</sup>, aunque más probablemente a partir de la combinación de este factor con un incremento cuantitativo y cualitativo del propio fenómeno): **la corrupción**.

En el marco de la dinámica de funcionamiento institucional planteada por la presidencia Menem, la asincronía existente entre el desarrollo de la "videopolítica" y el rendimiento insuficiente (e incluso muchas veces defectuoso) del Poder Judicial, conlleva que la cuestión **se traslade de los tribunales de justicia al de la opinión pública**. Así, se genera una suerte de "**movimiento incompleto**", dado que esta no tiene capacidad legal para condenar<sup>95</sup>.

La consecuencia de una insuficiente respuesta institucional es que la democracia, en lugar de sufrir por exceso de coacción -como señalan las teorías acerca de la corrupción de los regímenes políticos-, puede llegar a debilitarse por **déficit de sanción legítima**<sup>96</sup>.

A partir de aquí, el **sentimiento generalizado de impunidad** -y la **sensación de inseguridad** a la que conduce-, en combinación con la **falta de ejemplaridad percibida en la conducta de los gobernantes** -quienes se ubican por encima o por fuera del campo de la ley- constituyen aspectos poderosamente disfuncionales en el mediano-largo plazo para la dinámica institucional a la que el "menemismo" apela.

---

<sup>92</sup> **SERRAFERO, M. D.:** Primacía de las Instituciones; Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas; Buenos Aires; 1995; págs. 27-28.

<sup>93</sup> *Ibid.*; pág. 29.

<sup>94</sup> El concepto es de G. Sartori.

<sup>95</sup> **BOTANA, N.:** *op. cit.*: pág. 8.

## 7) Algunas reflexiones a modo de conclusión:

Finalmente, resta procurar una respuesta tentativa a los interrogantes que sirvieron como punto de partida para la indagación. Es decir:

- **¿Ha acentuado el "menemismo" las limitaciones intrínsecas al diseño institucional?** (hipótesis preliminar);

- **¿Son los elementos identificados lo suficientemente consistentes como para sostener la existencia de una lógica de funcionamiento institucional privativa del menemismo?** (hipótesis general).

La contrastación de ambas hipótesis requiere la previa recuperación de los indicadores que caracterizan una dinámica de funcionamiento institucional que le es propia. Dicha dinámica se sintetiza en la **extralimitación de uno de los poderes del Estado** (Ejecutivo) en detrimento de los otros (Legislativo - Judicial), lo que se combina con el **ideal de la auto-sucesión** (reelección - sumado al fallido intento de rereelección- presidencial).

La presidencia Menem utiliza la **reforma constitucional como herramienta general**. La misma le permite, por un lado, hacerse de **nuevos recursos** (pensemos en la figura del jefe de gabinete y en la escasa operatividad de la censura parlamentaria); y por otro, **consagrar prácticas recurrentes** (decretos de necesidad y urgencia - veto parcial), hasta entonces convalidadas por una **Corte Suprema** que en los años del "menemismo" parece haberse transformado en una pieza más del presidencialismo hipertrófico.

A partir de esta **devaluación del entramado institucional**, se genera un **círculo retroalimentador del decisionismo del presidente**, que conlleva un **mínimo grado de institucionalización** en el ejercicio del gobierno.

La dinámica planteada aparece convalidada por un **estilo político "bifronte"** (en función de la combinación de sus dos elementos: el **"populista"** y el **"tecnocrático"**), capaz de justificar el esquema generado a través de dos argumentos sucesivos: en primer lugar, el **"discurso de la urgencia económica"** (más cercano al elemento "populista"); en segundo lugar, la **"racionalidad técnica como coartada"** (más cercana al "tecnocrático").

De esta manera, la presidencia Menem logra sostener un criterio de legitimidad que impone los **"resultados"** a los "principios", y que, por lo tanto, será patrimonio propio como **instancia**

"legitimidad" que detenta) de todo tipo de rendición de cuentas, a excepción de la que deviene de la **democracia procedimental**.

En función de la combinación de los mencionados factores, la dinámica del "menemismo" se sustenta en una **legitimidad externa a las instituciones ("para-institucional")**, reforzada en el "sentido común público" por la "**rutinización**" de sus prácticas. Por tal motivo, **las reservas de legitimidad son difícilmente trasvasables del gobierno al régimen**, a los fines de su consolidación.

No obstante lo expuesto, la referida dinámica no sólo posee elementos funcionales a la gestión del menemismo, sino que también se constituye con **elementos que le son potencialmente disfuncionales**:

- La situación de **conflicto permanente** que se genera en el propio frente interno (y que puede conducir a algún grado de "inmovilismo").
- Las condiciones de **exclusión social** que aparecen como consecuencia de la primacía de la "racionalidad técnica".
- El estado de **devaluación institucional** al que conduce un criterio de legitimidad basado en los "resultados".
- El ambiente de **corrupción generalizada** que es percibido por la totalidad del cuerpo social (y que resulta de la conjugación de cuatro factores: déficit de sanción legítima, sentimiento de impunidad, sensación de inseguridad y falta de ejemplaridad en la conducta de los gobernantes).

A partir de las características que adquiere la dinámica que el "menemismo" impregna al funcionamiento de las instituciones, **cabe el interrogante acerca de si las mismas son lo suficientemente consistentes como para sostener que el esquema planteado responde a una lógica determinada**; es decir, si de la dinámica referida se puede inferir una lógica subyacente.

De esta manera, resulta pertinente pasar del estudio de la **dinámica** de la presidencia Menem ("movimiento", en relación con las fuerzas que lo producen), a la indagación de su **lógica** (razonamiento o método en las ideas). Dicho pasaje, permite simplificar la hipótesis general del presente trabajo mediante la siguiente pregunta: **¿existe un modo de razonar propio del menemismo?...**

Cabe sostener que sí. Y este halla su "motor" (idea fuerza) en un **deseo exagerado de conservación del poder**, y su "combustible" (instrumento para concretar la idea fuerza) en una **dinámica de extralimitación de competencias**, cuya consecuencia directa es la **acentuación de la hipertrofia del Ejecutivo** (con lo que quedaría contrastada, al menos tentativamente, la hipótesis planteada para estos regímenes).

En función de ambos elementos (idea fuerza e instrumento para concretarla), el "menemismo" logra configurar (deliberada o espontáneamente) una suerte de **MODELO** en el que encuadra su dinámica, y que refleja, a partir de las características que combina, un **modo de razonamiento particular**. Se trata de un modelo:

- **Completo** (o integral), dado que -por todo lo expuesto- parece no haber dejado resquicio institucional sin contemplar.

- **Permeable**, en virtud de su capacidad prácticamente ilimitada para incorporar elementos de un modo funcional a su dinámica (dichos elementos pueden ser incorporados por cooptación, por fagocitación, o por simple adición).

- **Flexible**, por reconocer en el "pragmatismo" su único dogma (lo que posibilita una gran adaptabilidad a las condiciones de contexto, además de la inmediatez en la generación de respuestas).

- **Centralizado** (o concentrado), en función de la extralimitación del Ejecutivo que le sirve de instrumento y de la consiguiente devaluación del resto de los espacios institucionales.

Ante lo expuesto, hay quien podría pensar (y con cierta razón) que "*no hay nada demasiado nuevo*" en la lógica "menemista". No obstante, la **minuciosidad** con la que se configura su esquema, los **efectos** que ha logrado producir sobre el entramado institucional, y los **cambios** que ha conseguido internalizar en el propio cuerpo social, parecen estar indicando lo contrario...

#### \* **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:**

- \* **BAGEHOT, W.:** La Constitución Inglesa; La España Moderna; Madrid; s/f.

- \* **BLONDEL, J.; SUÁREZ, W. C.:** "Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista"; en Criterio; n° 1853; Buenos Aires; 1981.

\* **BOTANA, N.:** "Las transformaciones institucionales en los años del menemismo"; en Política y sociedad en los años del menemismo; **SIDICARO, R. - MAYER, J.** (comps.); Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires; 1995.

\* **CASTIGLIONI, F.:** "Ingeniería política, reforma constitucional y ballottage"; en Política y sociedad en los años del menemismo; **SIDICARO, R. - MAYER, J.** (comps.); Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires; 1995.

\* **CHERESKY, I.:** "La Declinación del compromiso político y la cuestión republicana en las nuevas democracias latinoamericanas: el caso argentino"; en Ágora; n° 3; Buenos Aires; 1995.

\* **DAHL, R.:** A Preface to Democratic Theory; The University of Chicago Press; 1970.

\* **FERREIRA RUBIO, D. - GORETTI, M.:** "Gobernar la Emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)"; en Ágora; Grupo Universitario de Estudios Políticos; n° 3; invierno de 1995.

\* **GARCÍA DELGADO, D.** (comp.): Los actores sociopolíticos frente al cambio: Una perspectiva desde América Latina; Editorial Docencia; Buenos Aires; 1984.

\* **HAMILTON; MADISON; JAY:** El Federalista; Fondo de Cultura Económica; México; 1957.

\* **ITURRIETA, A.:** "Apuntes sobre el largo recorrido del pensamiento peronista"; en Pensamiento Político Argentino Contemporáneo; **ITURRIETA, A.** (comp.); Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires; 1994.

\* **LAMBERT, J.:** América Latina; Ariel; Barcelona; 1964.

\* **LINZ, J.:** "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?"; en Presidencialismo vs. Parlamentarismo; Eudeba; Buenos Aires; 1988.

\* **LIJPHART, A.:** "Presidencialismo y democracia de mayoría"; en Revista Italiana de Ciencia Política; año XIX; n° 3; 1989.

\* **KVATERNIK, E.:** "El peronismo de los '90: un análisis comparado"; en Ágora; Grupo Universitario de Estudios Políticos; n° 3; Buenos Aires; invierno de 1995.

\* **MALAMUD, A.:** "Diseño constitucional y tipo de democracia"; en Política y sociedad en los años del menemismo; **SIDICARO, R. - MAYER, J.** (comps.); Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires; 1995.

\* **MAYER, J.:** "Algunas notas sobre el menemismo"; en Política y sociedad en los años del menemismo; **SIDICARO, R. - MAYER, J.** (comps.); Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires; 1995.

\* **MOLINELLI, G.:** "Cómo funcionaría la nueva Constitución"; en La Ley; año LVIII; n° 59; Buenos Aires; 1994.

\* **MOLINELLI, G.:** Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades; Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires; 1991.

\* **MOLINELLI, G.:** Clase Política y Reforma Electoral; Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires; 1991.

\* **MONTESQUIEU:** Del Espíritu de las Leyes; Ed. Porrúa; México; 1971.

\* **MUSTAPIC, A. M.:** "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina - El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem"; en Ágora; Grupo Universitario de Estudios Políticos; n° 3; invierno de 1995.

\* **NINO, C. S.:** Presidencialismo vs. Parlamentarismo; Eudeba; Buenos Aires; 1988 .

\* **NOHLEN, D.:** Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina; Nueva Visión; Caracas; 1991.

\* **O'DONNELL, G.:** "¿Democracia Delegativa?"; en Cuadernos de clach; n° 17; Montevideo; 1992.

\* **PALERMO, V.:** "Reformas estructurales y régimen político"; en Ágora; Grupo Universitario de Estudios Políticos; n° 3; invierno de 1995.

\* Reforma Constitucional. Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia; Eudeba; Buenos Aires; 1987.

\* **REHEREN, A.:** "La presidencia en el gobierno de la concertación"; en C.P.U. - Estudios Sociales; n° 75; 1993.

\* **RIGGS, F:** "La supervivencia del presidencialismo en EE.UU.: prácticas para-constitucionales"; en Presidencialismo vs. Parlamentarismo; Eudeba; Buenos Aires; 1988.

\* **SERRAFERO, M. D.:** Primacía de las Instituciones; Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas; Buenos Aires; 1995.

\* **SERRAFERO, M. D.:** "Conjeturas Institucionales"; en Ágora; n° 2; Grupo Universitario de Estudios Políticos; Buenos Aires; verano de 1995.

\* **SERRAFERO, M. D.:** Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu / 1; CEAL; Buenos Aires; 1994.

\* **SERRAFERO, M. D.:** "Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina"; en Desarrollo Económico; vol. 33; n° 132; Buenos Aires; 1994.

\* **SERRAFERO, M.D.:** "Presidencialismo y reforma política en América Latina"; en Revista del Centro de Estudios Constitucionales; n° 8; 1991.

\* **SIDICARO, R.:** "Poder Político, liberalismo económico y sectores populares en la Argentina 1989-1995"; en Peronismo y Menemismo; Buenos Aires; 1995.

\* **SIDICARO, R.:** "Los años del menemismo se prolongan: la coalición electoral de 1995"; en Política y sociedad en los años del menemismo; **SIDICARO, R. - MAYER, J.** (comps.); Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires; 1995.

\* **VALENZUELA, A.:** "Hacia una democracia estable: La opción parlamentaria para Chile"; en Revista de Ciencia Política; vol. VII; n° 2; Santiago de Chile; 1985.

\* **WEBER, M.:** Economía y Sociedad; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires; 1992.