
DE “LA LARGA AGONIA DE LA ARGENTINA PERONISTA” A LA “RECONVERSION MENEMISTA”

Transformaciones del sistema político argentino durante la primera presidencia de Carlos Menem*

Detlef Nolte**

En los últimos 12 años Argentina ha pasado por transformaciones económicas y políticas de gran envergadura, que vistas desde afuera y con una perspectiva comparativa son remarcables. Parece que el país, que desde el año 1930 ha vivido ciclos de recurrentes intervenciones militares en la política, ha dejado finalmente atrás esa herencia autoritaria. En 1989, por primera vez en la historia argentina, en la sucesión de dos gobiernos democráticos hubo una transferencia de poder a un partido de oposición. Hay que constatar además cambios interesantes en el poder relativo y en la orientación doctrinaria de importantes actores políticos y sociales. Un libro recién publicado ya postula “una nueva matriz de la política argentina” (Acuña 1995).

Después de décadas de decadencia económica y una fase de hiperinflación en 1989, existen también signos para una recuperación económica como resultado de un cambio de rumbo en el modelo económico.

Parece que el gobierno de Carlos Menem refuta la tesis ampliamente difundida de que se podrían ejecutar transformaciones económicas profundas solamente (o con más posibilidad de éxito) en un sistema autoritario (“el camino chileno al neoliberalismo”). En Argentina las reformas neoliberales fueron llevadas a cabo por un gobierno democrático, que además en virtud del ciclo electoral (para diputados nacionales), tuvo cada dos años que presentarse —con mucho éxito— a elecciones. Después de seis años el presidente Menem obtuvo una votación más alta (49,9 %) que en su primera elección en 1989 (47,4 %), a pesar de los costos

sociales de las transformaciones neoliberales. Sus rivales más importantes, José Octavio Bordón (FREPASO) y Horacio Massacessi (UCR) obtuvieron un 29,3 % y un 17 % respectivamente. Menem ganó en 23 de 24 distritos electorales y el Partido Justicialista tiene mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso a partir de diciembre de 1995.

No hay duda que la estabilización económica fue un aporte sumamente importante del gobierno del presidente Menem para la consolidación del sistema democrático. Un fracaso económico también del segundo gobierno postdictatorial seguramente habría desestabilizado el sistema político. En el campo económico, por los menos hasta fines de 1994, el gobierno de Menem podía presentar un balance impresionante. Por eso un estudio del Banco Mundial (1993) tiene el título “Argentina: de la bancarrota al crecimiento”. Mientras que en los años 80, el PIB argentino disminuyó un 8,7 %, entre 1991 y 1994 el Banco Central registró un crecimiento acumulativo de 34,4 %. Aún más impresionante es el resultado de la política antiinflacionaria. Después de una hiperinflación de casi 5000 % a fines del año 1989 (con un déficit del sector público del -10,5 %), ya en 1992 la tasa de inflación (a fines del año) fue menos del 20 %. Con una tasa de inflación de 3,9 %, el año 1994 cerró con la tasa de inflación más baja en 41 años.

En el último informe de Naciones Unidas sobre el desarrollo humano (de 1995) Argentina se ubicó en el lugar número 30 a nivel mundial (en 174 países) un poco detrás de Costa Rica (28) y un poco delante de Uruguay (32) y Chile (33). Subió siete lugares con respecto a 1994 y 16 respecto a 1991. Según una sinopsis (Página 12. Suplemento económico 10/9/1995, 2/3) sobre la posición de Argentina en el mundo, el país ocupa las posiciones 16 (1993) respecto a su PIB, 30 respecto al PIB per capita (US \$ 7220), 31 respecto al volumen de exportaciones (hasta aquí son todas estadísticas del Banco Mundial), 12 en relación a la tasa de inflación, 48 respecto al desempleo, 44 como riesgo-país y 29 respecto a la competitividad de la economía (entre 49 países). Las estadísticas reflejan la situación de un país en transición de una situación económica muy deprimida a una coyuntura mejor, donde todavía quedan muchos desafíos. A pesar de los avances mencionados persisten graves proble-

* Los términos son tomados de los trabajos de Halperin Donghi (1994) y Adrogue (1995). Paper presentado en la Conferencia Internacional de la Fundación Konrad Adenauer “Transformaciones de los sistemas políticos en América Latina”, Villa de Leyva, Colombia 19 al 23 de Noviembre de 1995. Por el apoyo prestado durante las investigaciones para ese estudio en Buenos Aires el autor agradece a los colaboradores del CIEDLA, especialmente a Carlota Jakisch y Horst Schönbohm. Entre las personas que me facilitaron su tiempo para entrevistas quiero agradecer especialmente a Osvaldo Bayer, Werner Böhrer, Cecilia Braslavsky, Pablo Bustos, Liliana De Riz, Carlos Escudé, Delia M. Ferreira Rubio, Gral. Brig. (R) Antonio Fichera, Carlos Floria, Rosendo Fraga, Helge Freudendorff, Daniel García Delgado, Leonardo Hekimian, Jorge Horacio Lavopa, Manuel Mora y Araujo, María Rigat-Pflaum, Roberto Russell, Hector Palomino, Juan Carlos Portantiero, Jorge Schvarzer, Marcelo Stubrin, Rodolfo H. Terragno, Juan Carlos Torre y Rubén Zorrilla. Las deficiencias del trabajo de toda manera son responsabilidad de autor.

** Investigador y Subdirector del Instituto für Iberoamerika-Kunde (Hamburg).

mas en las áreas económica, social y política, que son comprensibles en una sociedad en transición. Existen desfases en la velocidad del cambio entre diferentes áreas.

1. DEL REGIMEN MILITAR A LA ARGENTINA MENEMISTA

El camino trazado desde la vuelta a la democracia en 1983 hasta la elección presidencial de 1989 corresponde al título y leitmotiv de una entrevista con Juan Carlos Torre (1995b) “de la utopía democrática a la democracia argentina”. La euforia después del triunfo de Alfonsín nutrió la convicción de que la democracia por sí misma iba a solucionar todos los problemas políticos del país. Al final de su mandato Alfonsín tuvo que capitular en vista de la cruda realidad de una crisis hiperinflacionaria. A continuación se esbozan solamente algunos hitos del desarrollo político entre 1983 y 1989.

— En comparación con las Fuerzas Armadas en la mayoría de los otros países de América Latina, las Fuerzas Armadas argentinas no tuvieron el poder de condicionar y dominar el proceso de transición, debido al debacle de las Malvinas y de los fuertes conflictos interinstitucionales.

— En 1983 los radicales vencieron por primera vez a los peronistas en elecciones limpias sin proscripciones.

— El gobierno de Alfonsín nunca tuvo una mayoría en ambas Cámaras del Congreso, siendo desde 1987 claramente minoritario. Esa constelación restringió su espacio de maniobra y forzó al presidente a compromisos muchas veces costosos con partidos provinciales y legisladores peronistas de ciertas regiones (véase Halperin Donghi 1994: 126-127).

— La tarea principal del gobierno de Alfonsín fue la consolidación de las instituciones democráticas, las cuestiones económicas fueron percibidas muchas veces como secundarias. Además la lógica política (por la posición minoritaria en el Senado y las necesidades de “transar” con la oposición) fue distinta a la lógica económica. Faltaba tal vez también un ministro de economía con la personalidad fuerte de Domingo Cavallo.

— El gobierno de Alfonsín fue sacudido por el problema militar: los juicios a las juntas militares, los otros procesos por las violaciones a los derechos humanos, tres motines militares y la necesidad de ceder ante la presión militar. Gran parte de los conflictos fueron predeterminados e inevitables por la particularidad de la transición argentina; parte de los conflictos fueron el resultado de una política militar mal concebida o ejecutada.

— Desde la oposición hubo una renovación del Partido Justicialista (véase Cavarozzi/Grossi 1992: 187-194), si bien al fin un ex-renovador, Carlos Menem, consiguió la nominación presidencial contra los renovadores y con el apoyo de sectores más tradicionales, incluyendo gran parte del sector sindical.

— El fin del gobierno de Alfonsín fue marcado por la hiperinflación, una economía al borde del colapso y disturbios sociales. Alfonsín tuvo que transferir la presidencia a su sucesor electo antes del término oficial de su período

presidencial. Ese final desastroso de la presidencia de Alfonsín impregnó la memoria colectiva de su gobierno y todavía está perjudicando las perspectivas electorales de la Unión Cívica Radical (como un partido que le hace falta competencia económica). Pero la experiencia traumática de la hiperinflación aumentó también la disposición en la población de aceptar la cirugía económica sin anestesia anunciada por el gobierno menemista.

2. ¿UNA DEMOCRACIA CONSOLIDADA?

¿Está consolidado el sistema democrático en Argentina después de 12 años de vida democrática? Para responder a esa pregunta hay que diferenciar entre el funcionamiento de las instituciones democráticas —donde existen todavía muchas deficiencias— y el arraigo de la democracia en la cultura política. Como resumen previo se podría constatar que ya no está en juego la supervivencia del sistema democrático, sino más bien la discusión enfoca ahora la calidad de la democracia.

En un análisis comparativo recién publicado se constatan avances significativos en el proceso de consolidación de la democracia en la Argentina. Sin embargo, hubo desde 1990 un cierto empeoramiento de la calidad de la democracia, porque el presidente Menem “has frequently undermined the mechanisms of accountability. Institutions which were constitutional designed to provide checks and balances have devolved, instead, into sycophantic branches of the president's personal power. Freedom of the press and freedom of speech have not always been fully respected or protected” (Mainwaring 1995: 118). Por esa razón en la clasificación anual de Freedom House en los últimos años Argentina fue peor calificado que Uruguay y Chile (pero mejor que Brasil) (véase la sinopsis en Mainwaring 1995: 152).

También otros observadores de la realidad argentina perciben en los últimos años en el campo político-institucional más retrocesos que avances (véase O'Donnell 1995: 165); por un lado, hay que anotar una tendencia de concentración de poder de decisión en el ejecutivo (en el sentido de una “democracia delegativa”; O'Donnell 1992), por otro lado, existen muchas “zonas marrones” o de “una ciudadanía de baja intensidad” según la terminología de O'Donnell, donde “se respetan los derechos participativos y democráticos de la poliarquía, pero se viola el componente liberal de la democracia” (O'Donnell 1993: 173).

El gobierno de Menem tenía por ejemplo desde su inicios la declarada intención de controlar políticamente la orientación de las decisiones judiciales y de conseguir un Poder Judicial adicto (véase las declaraciones de funcionarios del gobierno citadas en Smulovitz 1995a: 99). En abril de 1990 el Congreso aprobó una ley iniciada por el gobierno ampliando el número de integrantes de la Corte Suprema de cinco a nueve. Ya en agosto de 1989 por presión del gobierno tuvo que renunciar el Procurador de la Nación. Fueron además removidos por decretos presidenciales los miembros del Tribunal de Cuentas de la Nación y el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas. Otros jueces a

cargo de juicios “sensibles” por el gobierno fueron “ascendidos” (Nino 1992: 717; Smulovitz 1995a: 96).

Al mismo tiempo encuestas de opinión pública manifiestan un arraigo de valores democráticos en la sociedad argentina mucho más profundo que en otros países latinoamericanos. Encuestas llevadas a cabo en los años 80 (Catterberg 1991) demuestran un fuerte respaldo a la democracia, pero más en sus aspectos participativos (elecciones periódicas etc.) que en sus aspectos liberales (pluralismo, tolerancia, amparo de las minorías políticas).

En una encuesta de opinión pública realizada en ocho países de América Latina (Corporación Latinobarómetro) en mayo de 1995(1) los argentinos y los uruguayos mostraron una mayor actitud democrática que los encuestados en los otros seis países. A la pregunta “¿Con cuál de estas frases está más de acuerdo?” marcaron afirmativamente la frase “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” en:

Argentina	76%
Brasil	41%
Chile	52%
México	49%
Paraguay	52%
Perú	52%
Uruguay	80%
Venezuela	60%

Fuente: Latinobarómetro, en: Clarín 13/10/1995, 18.

En el caso argentino respondieron:

A veces es preferible un gobierno autoritario	11%
Me da igual que sea o no democrático	6%
NS/NR	7%

Según otra encuesta comparativa (NDI/Römer 1995: 2) un 67 % de los encuestados en Argentina (en Chile 74 %, en El Salvador 61 %, en México 50 %, en Colombia 37 %, en Perú 38 %) se demostró satisfecho con la democracia a pesar de la crítica al desempeño de la mayoría de los actores e instituciones políticas (2)

En los años 60 y 70 la democracia en América Latina fue sofocada por los conflictos políticos sobre el orden socio-económico deseado, que muchas veces hicieron sucumbir al sistema democrático. Respecto al modelo de orden socioeconómico —según encuestas de opinión pública (Catterberg 1991)— la sociedad argentina en los años 80 estuvo impregnada por fuertes expectativas de movilidad social, que implican a la vez una legitimación del orden so-

cial vigente. Al mismo tiempo el Estado fue percibido como protector y garante de los anhelos individuales y con esa perspectiva fueron bien vistos sus intervenciones en la economía (control de precios, de tarifas de servicios públicos, de alquileres, amparo en el campo laboral, etc.).

En la segunda mitad de los 80 y en los 90, las actitudes descritas fueron sacudidas en dos frentes: la crisis fiscal y, especialmente la hiperinflación, minaron la confianza en el Estado (véase Mora y Araujo 1991)(3), y la hiperdesocupación afectó las expectativas de ascenso social.

Según Mora y Araujo (1991) ya en los 80 hubo varios cambios importantes en las actitudes socio-culturales de los argentinos: en 1990 más del 70 % mostraron una actitud en favor de la iniciativa privada (en vez del Estado), una valoración mayor de la producción que de la redistribución, y una preferencia por una democracia con menos corporativismo (Mora y Araujo 1991: 74). Según el mismo autor sectores del peronismo y más tarde el gobierno de Carlos Menem se dieron cuenta de esos cambios de actitudes: “en algunas partes de la dirigencia peronista se empezaba a registrar que la Argentina necesitaba un 'partido del mercado', que el radicalismo no cumpliría ese rol y que las fuerzas de centroderecha se encontraban ante una notable oportunidad de crecimiento si eran capaces de ocupar ese espacio.” (Mora y Araujo 1991: 124).

En retrospectiva se puede decir que esa decisión fue acertada, convalidada por la victoria abrumadora del Partido Justicialista en las elecciones de 1995 y el descenso paralelo de la UCR. Además en la campaña electoral de 1995 el espectro de opciones de política económica quedó más bien restringido (salvo pequeños partidos a la derecha o la izquierda del sistema de partidos). Empieza a perfilarse un consenso básico respecto al nuevo rumbo de la política económica(4). La oposición ya no expresa una crítica general sino más bien propuestas alternativas parciales. Durante la campaña electoral en los temas centrales “estabilidad” y “desocupación” las ofertas de los tres principales candidatos presidenciales se diferenciaron poco.

El consenso básico no está en peligro a pesar del nivel de récord a que llega la tasa de desocupación en mayo de 1995 (18,8 %)(5). Pero tal vez se van a diferenciar más las respuestas para enfocar ese tema, que ahora tiene prioridad. En la encuesta (Latinobarómetro) ya mencionada, a la pregunta “¿El gobierno debe disminuir la inflación o el desempleo?” en el caso argentino 70 % contestaron “el desempleo” (inflación 23 %, ns/nc 7 %), mucho más que en los otros países de América Latina (Clarín 13/10/1995, 18).

Volviendo al tema de la consolidación democrática y antes de entrar en la descripción de los actores e institucio-

1. La megaencuesta de la Corporación Latinobarómetro fue realizada en base de 1200 casos durante el 1 y el 15 de mayo y simultáneamente en ocho países de América Latina (Clarín 13/10/1995, 18).

2. Datos de encuestas llevadas a cabo en Argentina indican además que “acorde con la valoración positiva de la democracia, el desencanto y el distanciamiento de la política tampoco se traducen en un apoyo a salidas autoritarias. En la Argentina, la opinión pública, en forma mayoritaria, privilegia la libertad sobre el orden (61 %) como la mejor forma de asegurar el crecimiento económico y mejor funcionamiento del país. No cree que la democracia genere caos y desestima la mayor eficiencia de los gobiernos militares sobre los civiles (70 %), y aún considera que - en un contexto de anarquía política - es el Congreso de la Nación el que debe resolver y/o asumir el control de la situación (51%).” (NDI/Römer 1995: 3).

3. Eso es la tesis de Mora y Araujo (1991: 71): “El principal elemento de la experiencia que indujo un cambio de mentalidad en la Argentina fue la crisis fiscal, con sus secuelas de ineficiencia en los servicios prestados por el Estado y de inflación.”

4. Ese consenso a principio del gobierno de Menem fue más bien negativo, como escribe Lilita De Riz (1994: 7): “El convencimiento de que el costo de volver a las políticas del pasado es mayor que el de continuar el rumbo emprendido por el gobierno...”. En 1995 el consenso básico respecto a la política económica se ha consolidado.

5. En una encuesta de opinión pública (Graciela Römer y Asoc.) a nivel nacional en octubre de 1995 un 56 % (en dic. 94: 35 %) de los encuestados hacían una evaluación negativa de la situación económica del país (regular 32 %; positivo 11 %; Ns/Nc 1 %) (Clarín 22/10/1995, 2).

nes políticos hay que constatar los avances remarcables en la Argentina. Argentina fue desde los años 30 casi el prototipo de una “democracia bloqueada”. El desarrollo político del país (en la dirección de una democracia pluralista) quedó atrás en relación a su desarrollo socioeconómico. Durante los gobiernos de Alfonsín y de Menem fueron superados algunos de los “síndromes de bloqueo” y de esa manera se han mejorado las perspectivas para una consolidación duradera de la democracia:

— Las Fuerzas Armadas, que han marcado el desarrollo institucional desde 1930 de una manera decisiva al intervenir varias veces en el proceso político (derrocando gobiernos, vetando ciertas políticas etc.), perdieron influencia y ya no son un actor central del proceso político.

— Durante la presidencia de Menem aumentó la autonomía del gobierno y de las instituciones políticas en relación a las corporaciones políticas y sociales y “los poderes fácticos” —tal vez a costa de una dependencia mayor de factores externos impuestos por los procesos de globalización. Ya fue mencionada la disminución de la influencia de los militares. Lo mismo es válido para los gremios empresariales y los sindicatos. Ese cambio constituye un paso importante para dejar atrás el “pretorianismo” de la política argentina, caracterizado por el hecho de que las corporaciones sociales y políticas trataron de imponer sus intereses por presiones directas al gobierno sin la intermediación de las instituciones democráticas. Hay que recordar que la CGT declaró 13 huelgas generales contra la política del presidente Alfonsín.

— Hay indicios que la política partidista ya no es vista por amplios sectores de la población y por los actores políticos principales como un conflicto antagónico entre fracciones hostiles impregnados por reivindicaciones de redención y por el afán de cambiar a fondo la política en el caso de asumir el gobierno. Hoy en día la política de partidos se percibe cada vez más como una competencia por cargos políticos en un marco restringido de opciones reales.

— Mientras que Perón integró los trabajadores organizados al sistema político y al modelo económico de la sustitución de importaciones, Menem resocializó de cierta manera las bases peronistas-sindicales en el nuevo modelo económico de inserción en el mercado mundial (combinado con una reducción del papel del Estado en la economía).

— Durante el gobierno de Menem se dio otro paso importante para superar el antagonismo entre el movimiento peronista y amplios sectores de la élite económica. La clase alta argentina, tradicionalmente con simpatías para las intervenciones militares, percibe ahora más posibilidades de articular y defender sus intereses en el marco de un sistema democrático. La falta de peso (electoral) de la élite económica y de los partidos de derecha fueron mencionados varias veces como factores destabilizadores para el sistema democrático en Argentina (véase Di Tella 1972: 323; Mora y Araujo 1982: 225). De cierta manera a través de la reconversión ideológica del Partido Justicialista, Menem logró rediseñar el mapa político de la Argentina y desplazar algunas líneas tradicionales de división y conflicto.

3. ACTORES POLITICOS

3.1. La subordinación militar al gobierno civil

Todavía en 1987 cuando sucedió el último motín militar contra el gobierno de Alfonsín pocos se habrían atrevido a vaticinar que solamente 8 años más tarde la cuestión militar, tema central desde 1930, habría desaparecido de la agenda política o habría cambiado de una manera tan profunda. Al comienzo de la segunda presidencia de Carlos Menem ya no se habla del riesgo de una intervención militar en Argentina, y la democracia argentina ha dejado atrás a muchos países vecinos en lo que se refiere a la integración de los militares a un sistema democrático pleno. Argentina comparte una tendencia global —postulada por el conocido especialista Samuel Huntington (1995)—, que las nuevas democracias en el campo de las relaciones cívico-militares han avanzado más que en otras áreas. Entre otras razones Huntington (1995: 13) ofrece la siguiente explicación, que también tiene vigencia para el caso argentino: “unlike economic reform, civil-military reform imposes few costs on society and produces widespread benefits: reductions in military service, cuts in military spending, curtailment of military abuses of human rights, and the transfer to private hands of military-run enterprises. These measures are obviously popular and arise little or no opposition from groups outside the military.”

A pesar de los avances en las relaciones cívico-militares en Argentina el camino recorrido fue difícil, contradictorio y también hubo retrocesos. El punto de partida para el cambio profundo en las relaciones cívico-militares fueron el descrédito profesional (por la derrota humillante en la guerra de las Malvinas), económico (por el desenlace desastroso de la política económica) y moral (por la guerra sucia) del régimen militar que dejó el poder en 1983. En comparación con sus hermanos de armas de los países vecinos a los militares argentinos no les fue posible estructurar el proceso de transición y poner condiciones al primer gobierno civil. Por eso fue factible —y también fue una necesidad para la sociedad argentina— procesar a las juntas militares.

El desarrollo siguiente de las relaciones cívico-militares muchas veces fue contradictorio y hay que diferenciar los efectos inmediatos de los repercusiones a largo plazo. La resistencia militar (incluyendo tres motines militares contra el gobierno de Alfonsín) forzó al gobierno a ceder en la persecución jurídica de las violaciones a los derechos humanos durante el régimen militar. Los contratiempos sufridos por el gobierno de Alfonsín fueron interpretados como factores desestabilizadores para el sistema democrático. Pero al mismo tiempo los procesos judiciales y los motines implantaron el germen de discordia en las mismas Fuerzas Armadas (por ejemplo entre el generalato y los oficiales subalternos) como trasfondo para los avances en el campo de las relaciones cívico-militares durante la presidencia de Carlos Menem.

Hay que evaluar la política militar de Menem ante todo por sus resultados respecto a la consolidación de la democracia y no tanto desde una perspectiva ética pura (“Gesinnungsethik” en la terminología de Max Weber). Si se aplicaran solamente criterios éticos se podrían criticar los indultos del presidente Menem para los participantes en los

motines contra el gobierno de Alfonsín y para los ex comandantes del proceso y otros militares comprometidos con violaciones de derechos humanos. Pero de esa manera Menem ganó espacio de maniobra para actuar con más vigor contra futuros motines y avanzar en otras áreas relevantes para reducir la influencia de las Fuerzas Armadas. El motivo primordial tal vez fue la ambición de consolidar el poder personal contra actores con potencial de perturbación —pero con resultados colaterales positivos para el sistema democrático. Además hay que recordar que los “carapintadas” indultados en 1989 recibieron sanciones en el ámbito militar. Pocas semanas tras el primer indulto presidencial (del 8 de octubre de 1989) varios oficiales que participaron en los motines —entre ellos sus líderes Rico y Seneildin— fueron separados de las filas activas del Ejército (Acuña/Smulovitz 1995: 182).

Visto desde la perspectiva de los resultados —véase más abajo— se podría decir que “Menem decidió un intercambio: su disposición a otorgar el indulto a todos los condenados y acusados tanto por violaciones a los derechos humanos como por los levantamientos, a cambio de un compromiso de obediencia militar al poder civil” (Acuña/Smulovitz 1995: 190) (6).

Entre los resultados de la política militar de Menem hay que subrayar:

— La supresión de la última sublevación de los “carapintadas” y la sanción jurídica e institucional de los participantes (7), reafirmando la estrategia menemista “de perdonar las rebeliones pasadas pero castigar las desobediencias presentes o futuras” (Acuña/Smulovitz 1995: 186). Con ese episodio se terminó ese movimiento en las Fuerzas Armadas y hoy en día ya no existe el riesgo de una intervención militar en la política argentina.

— El desmantelamiento del proyecto de un misil balístico (“Condor II”) y la aceptación de salvaguardias nucleares (incluyendo la ratificación del Tratado de Tlatelolco y el Tratado de No-Proliferación).

— El desmantelamiento de la industria militar argentina (véase el resumen sobre la situación de las diferentes empresas hasta marzo de 1995 en Escudé/Fontana 1995: 7).

— La eliminación del servicio militar obligatorio (desde el año 1995).

— Una disminución del número de efectivos. Así a principios de 1995, las Fuerzas Armadas argentinas incluyeron solamente 70.000 hombres activos frente a 93.000 de las Fuerzas Armadas chilenas (Escudé/Fontana 1995: 14).

— Una reducción drástica del presupuesto militar, que en 1995 alcanzó en una tercera parte de lo que había sido en 1986. La participación en el PIB se redujo en los últimos doce años de 3,6 % (1983) a 1,8 % (1995) (Morales 1995).

— La participación de contingentes argentinos en operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la

paz, lo que por un lado cambió la imagen de Argentina en Estados Unidos y Europa y que, por otro lado, constituyó un aporte en el proceso para definir la nueva misión de las Fuerzas Armadas argentinas.

— Una política hemisférica que combina medidas de desarme unilateral (“Condor II”, reducción de efectivos etc.) con esfuerzos para institucionalizar medidas de construcción de confianza y mecanismos de seguridad cooperativa en la región (véase Escudé/Fontana 1995).

— Una autocrítica respecto a la represión durante el régimen militar y la sustitución en la doctrina militar del concepto de la “obediencia debida” por la “desobediencia debida” respecto a órdenes inmorales.

En la gran mayoría de los otros países latinoamericanos todavía sería impensable que el comandante en jefe del Ejército dijera en un discurso público frente a los cámaras de televisión lo que ha proclamado el jefe del estado mayor del ejército argentino, teniente general Martín Balza (8).

“Nadie está obligado a cumplir una orden inmoral o que se aparte de las leyes y reglamentos militares. Quien lo hiciera, incurre en una inconducta viciosa, digna de la sanción que su gravedad requiera.

Sin eufemismos digo claramente:

— Delinque quien vulnera la Constitución Nacional.

— Delinque quien imparte órdenes inmorales.

— Delinque quien cumple órdenes inmorales.

— Delinque quien, para cumplir un fin que cree justo, emplea medios injustos, inmorales.”

En la Argentina, hoy en día “la cuestión militar” ha cambiado de contenido. Como ya fue mencionado hubo en los últimos años una reducción importante en el presupuesto anual de las Fuerzas Armadas, principalmente a costa de los gastos operativos. Por ejemplo, en 1995 alrededor del 85 % de los gastos del ejército son gastos de personal y solamente 15 % son gastos operativos; a mediados de los años 80 (1985-1988) la relación era de 60 %-40 % (Fuente: Ministerio de Defensa). Lo ideal sería “una relación de aproximadamente un tercio en gastos en personal, un tercio en adquisiciones bélicas, y un tercio en mantenimiento y operaciones” (Scheetz 1995: 134). Aún con la estructura actual de los gastos los sueldos son muy bajos. Muchos oficiales buscaron trabajos suplementarios, otros con alta capacitación (por ejemplo, aviadores) se dirigieron hacia puestos de trabajo más lucrativos en empresas privadas.

El problema no consiste primordialmente en que se gasta poco en las Fuerzas Armadas. Como hace hincapié Scheetz (1995: 132) “en 1995 el presupuesto de defensa israelí resulta aproximadamente igual al de Argentina, 5.000 millones de dólares”, y en el presupuesto fiscal el gasto en

8. Hasta en órganos de prensa normalmente críticos a la política del gobierno y hacia los militares la imagen y la percepción de las Fuerzas Armadas está cambiando. Comparando las experiencias de Argentina y Chile un comentario del diario opositor de izquierda “Página 12” (30/5/95, 21) dice: “Mal que bien, la Argentina ha conseguido dejar atrás la etapa de la prepotencia castrense, lo cual supone que en términos políticos por lo menos está mucho más cerca del “primer mundo” de lo que está su vecino. Además, las Fuerzas Armadas argentinas ... están recuperando poco a poco su compromiso con la ética castrense ... En Chile, en cambio, los militares, que creen encarnar la “tradición prusiana” ... y que por eso no ocultan su desprecio por sus equivalentes argentinos, siguen atrapados en los años setenta. En la actualidad, están sufriendo un severo ataque de carapintadismo, enfermedad típicamente tercermundista ...”

6. O dicho de una manera más cruda (Escudé/Fontana 1995: 18): “el gobierno de Menem logró barrerlos (a los militares) del escenario político a través de una mezcla pragmática de concesiones simbólicas y privaciones materiales en la que (para expresarlo en términos más simples) a cambio del indulto presidencial por sus violaciones a los derechos humanos, algunos oficiales están en la actualidad reducidos a una pobreza que los obliga a trabajar de taxistas en sus horas extra.”

7. Seneildin fue condenado a reclusión por tiempo indeterminado, los otros cabecillas de la sublevación recibieron penas hasta 20 años.

defensa sigue siendo la finalidad presupuestaria más costosa. Todavía queda mucho espacio para economizar costos y gastos en las Fuerzas Armadas. El desafío central consiste en encontrar la estructura personal y material óptima para cumplir con las tareas de las Fuerzas Armadas en los años que vienen —todavía en un proceso de definición— con los restringidos fondos disponibles. Aún hacen falta voluntad política y conocimientos relevantes entre los políticos para entrar en una discusión sobre la temática pendiente con las Fuerzas Armadas.

Todavía caen sombras del pasado sobre las relaciones cívico-militares. En marzo de 1995 el diario “Página 12” publicó extractos de una entrevista con el ex-capitán de corbeta Adolfo Francisco Scilingo, en la cual describió en detalle prácticas de represión durante el gobierno militar vinculadas con el destino de los “desaparecidos”. La entrevista fue durante algunas semanas punto de referencia para una discusión del pasado, que involucró a amplios sectores de la opinión pública e importantes actores políticos y sociales. Después de la declaración pública ya mencionada del General Balza en la cual tomó distancia del golpe militar de 1976 y de los métodos de represión y declaraciones semejantes de los comandantes de las otras ramas, la atención respecto al tema disminuyó y parece poco probable que se pueda reflotar la discusión (ni siquiera con nuevas confesiones).

El tema de las violaciones a los derechos humanos queda pendiente para las víctimas de la represión o sus familias (en caso de los “desaparecidos”). Tal vez hace falta todavía mayor sensibilidad política por parte del gobierno para la temática de como “historizar” y “conmemorar” el pasado (véase Bayer 1995). Tampoco será posible cicatrizar las heridas del pasado si símbolos de la represión pasada (como el capitán Astíz) todavía forman parte de las Fuerzas Armadas y son propuestos para el ascenso por su institución.

3.2. Una democracia de partidos

Sin entrar en un debate a fondo sobre el peso y la influencia de los partidos políticos en los diferentes países de América Latina (véase Cansino 1995), se puede constatar que en Argentina los partidos políticos sí tienen importancia. No hay dudas que el sistema político argentino funciona como una democracia de partidos. Los partidos políticos son los canales fundamentales de articulación política de la ciudadanía y son el canal principal para repartir funciones políticas o reclutar funcionarios del gobierno. Los partidos argentinos todavía tienen un fuerte arraigo en la sociedad: según encuestas en la segunda mitad de los años 80 alrededor de un 20 % del electorado estaba afiliado al Partido Justicialista o al Partido Radical (UCR), alrededor del 50 % del electorado estaba afiliado o era adherente a los dos partidos mencionados —30 % al peronismo, 20 % al radicalismo (Catterberg 1991: 50/96). Según estadísticas del Ministerio del Interior los dos principales partidos políticos argentinos tenían registrados como afiliados a fines de 1994: la UCR 2,8 millones y el PJ 3,9 millones (1,7 millones en la provincia de Buenos Aires).

En los primeros años después de la vuelta de la democracia —hasta 1988/1989— los partidos políticos fueron siempre evaluados positivamente por lo menos por un 70 % de la población (Catterberg 1991: 56). A principios de los 90 hubo un cierto descenso en el respaldo, pero todavía hay entre un 40 y 50 por ciento de la población que expresa confianza en los partidos(9):

Respaldo a los partidos políticos (“contribuyen al bienestar del país”) 1989-1995:

octubre 1989	septiembre 1990	julio 1991	marzo 1992	noviembre 1993	diciembre 1994	agosto 1995
68%	51%	45%	60%	49%	47%	42%

Fuente: Encuestas de Mora y Araujo, Noguera y Asoc. puesto a la disposición del autor.

La nueva Constitución de 1994 incluye una clara (re)valorización del papel de los partidos políticos (antes no fueron mencionados). Se incluyó una nueva disposición (art.38) que dice: “Los partidos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.” Con esas disposiciones la Constitución argentina da más legitimidad y peso a los partidos políticos que la mayoría de las Constituciones en los otros países latinoamericanos y les adjudica un papel importante en el proceso democrático del país. Para cumplir con esa función los partidos argentinos reciben un apoyo financiero de parte del Estado (10).

¿Han cumplido los partidos políticos argentinos hasta ahora con las funciones atribuidas en la Constitución? Un estudio(11) terminado al principio de los años 90 enumera —entre otras— las siguientes deficiencias de los partidos políticos argentinos que todavía tienen vigencia en la actualidad:

— la falta de una organización nacional genuina (ya que suele prevalecer la organización distrital);

— el personalismo y faccionalismo de los partidos, que implica una convergencia en algún gran líder, al mismo

9. Otras encuestas documentan una desconfianza creciente hacia los partidos políticos no solamente en Argentina sino también en casi todos los países de América Latina (véase NDI/ RÖMER 1995). Los diferentes resultados tienen seguramente que ver con las preguntas hechas en las encuestas. Incluyendo los resultados de otras encuestas y respecto a otros temas se puede inferir que se trata de una crítica menos hacia el instrumento “partido”, sino más bien hacia su rendimiento. Tampoco se cuestiona el sistema democrático mismo.

10. Ya a fines de los años 50 Argentina era uno de los primeros países de América Latina que estableció franquicias y subsidios con fondos públicos como aporte a las campañas electorales de los partidos políticos (Ferreira/Goretti 1993: 13). En la actualidad los partidos políticos reciben aportes del Fondo Partidario Permanente administrado por el Ministerio del Interior para sus actividades permanentes y para las campañas electorales. El monto depende del número de bancas en el Congreso y de los votos obtenidos en la elección anterior. En 1993 cada partido recibió un peso por voto. De tal manera los partidos captaron 14 millones de pesos en ese año (Ferreira/Goretti 1993: 19-20).

11. Marcelo Alegre, Investigaciones sobre presidencialismo y gobernabilidad en la Argentina, Centro de Estudios Institucionales 1991, citado en Nino (1992: 548).

tiempo que se producen salvajes disputas entre las figuras de segunda línea;

— una gran ambigüedad ideológica;

— una progresiva crisis de participación, ya que si bien se mantiene una altísima afiliación, ella no está correlacionada con altos niveles de militancia activa.

En el volumen comparativo de Mainwaring/Scully (1995: 17) sobre sistemas de partidos en América Latina - que incluye el análisis de 12 países —Argentina es clasificada como el sexto y último en el grupo de los países con sistemas de partido institucionalizados (institutionalized party systems) (12). En el caso argentino son principalmente dos aspectos que según Mainwaring/Scully (1995: 19) revelan deficiencias en el grado de institucionalización:

— Una institucionalización débil del Partido Justicialista por la predominancia de los líderes. Hoy domina el partido el presidente Carlos Menem y hay que recordar que logró la nominación en 1989 contra la resistencia del aparato partidista. Hay tendencias parecidas en el Partido Radical respecto al protagonismo del ex-presidente Alfonsín. Tanto durante su presidencia como ahora durante la presidencia de Menem, el partido de gobierno sufrió una disminución de su influencia. El “Pacto de Olivos” tal vez fue el hecho más sintomático por la dominancia de los líderes a costa de las estructuras partidistas.

— Una alta volatilidad en el voto. Esa volatilidad muestran los indicadores globales, pero analizado con más parsimonia, se puede detectar una constelación más compleja: Por un lado, existe un partido con una base electoral estable y alta, el Partido Justicialista, que cuenta entre el 38 y el 45 por ciento en elecciones parlamentarias, y por otro lado hay fluctuaciones grandes en el resto del espectro partidista. La UCR vivió desde 1983 primero una fase de ascenso para después entrar en un proceso de descenso de un 51,7 % en las elecciones presidenciales 1983 hasta un 17 % en las elecciones presidenciales de 1995. También el liberal-conservador UCeDé vivió su fase ascenso (1989, 10%) y descenso (3%, 1995), lo mismo vale para un partido populista de derecha (MODIN) —9,2% (1994) — 1,8% (1995)— y diferentes partidos provinciales. En las últimas elecciones generales se mostró el auge de un partido de centro-izquierda, FREPASO (21 %); todavía sería demasiado temprano para pronosticar su descenso en las próximas elecciones parlamentarias (1997).

3.3. Cambios en el sistema de partidos: tendencias y factores explicativos

Desde una perspectiva comparativa el caso argentino es bastante interesante. En los últimos años América Latina atravesó cambios profundos en el campo económico, políti-

12. Tal sistema se define por "stability in interparty competition, the existence of parties that have somewhat stable roots in society, acceptance of parties and elections as the legitimate institutions that determine who governs, and party organizations with reasonably stable rules and structures." (Mainwaring/Scully 1995: 1). Criterios para un sistema de partidos poco institucionalizado son: "the notion of weak institutionalization (en relación al partido) suggests that the organization is weak, that power is personalized, and that the parties have little autonomy vis-a-vis social actors." (Mainwaring/Scully 1995: 480 n 26).

co e ideológico: el derrumbe del socialismo real como punto de referencia para la izquierda en América Latina; la crisis económica de la década de los 80, que también fue una crisis del modelo económico hasta entonces predominante de la sustitución de importaciones y el auge de otro modelo neoliberal; el auge de nuevos movimientos o líderes, como, por ejemplo, Fujimori en Perú y la casi desaparición de partidos de larga trayectoria como el APRA en el mismo Perú. Por regla general, los partidos políticos —creados en otros tiempos— tuvieron que readaptarse a un nuevo entorno socioeconómico donde las viejas fórmulas políticas ya no captaron adherentes. Fue una prueba dura: algunos partidos resistieron esa prueba con éxito y otros no.

También en Argentina hubo un rediseño del mapa cognitivo de la política. Como ya fue mencionado más arriba, según encuestas en la segunda mitad de los 80s cambiaron las líneas orientadoras y también las expectativas del electorado (véase Mora y Araujo 1991). Los partidos políticos argentinos no siempre captaron y comprendieron esos cambios. La falta de un ajuste programático explica parte de la volatilidad ya mencionada del electorado.

Con el surgimiento del neoliberalismo en América Latina hubo un auge de partidos de derecha (véase Mainwaring/Scully 1995c: 469). En Argentina, el Partido Justicialista logró ocupar ese espacio político durante la presidencia de Menem. Y ahora tiene el perfil de un partido de centro-derecha con fuerte arraigo en clases bajas. Con ese perfil queda en la tradición peronista como “una forma de conservadorismo popular” como lo describe un autor (Floria 1995: 184).

En el caso del Partido Justicialista no parece acertado el juicio de Mainwaring/Scully (1995c: 473) según “... the degree to which the party system is institutionalized in a given country has shaped the ability of key institutions and leaders to respond effectively to a rapidly changing environment. In the absence of reasonably coherent parties and an institutionalized party system, the capacity for response is weakened.” Hay que preguntarse si esa evaluación es concluyente. Tal vez algunos defectos tradicionales de los partidos políticos latinoamericanos —como el famoso “blessing in disguise” de Albert O. Hirschman— han ayudado a algunos partidos (no a todos) a adaptarse a un entorno socioeconómico en proceso de cambio. Como escribe el autor en otro trabajo (Nolte 1994: 21): “En un periodo donde los viejos conceptos políticos y económicos han perdido validez y donde la estructura social se transforma de una manera profunda, la falta de un programa elaborado, la heterogeneidad de la base social, el fraccionamiento en diferentes corrientes y la importancia de líderes —a veces carismáticos— facilitaban un cambio de orientación de los partidos políticos sin rupturas organizacionales. Además hay indicios, que también ciertos vicios políticos, como el clientelismo —tal vez con otros actores— son adaptables a diferentes contextos sociopolíticos, no desaparecieron con la política neoliberal. De nuevo se presenta el ejemplo del Partido Justicialista en Argentina. La importancia del liderazgo personal en el peronismo y su ambivalencia ideológica facilitaban el cambio de rumbo de ese partido durante el gobierno de Carlos Menem, que además instrumentalizó las estructuras corporativistas y el clien-

telismo, pero de una manera muy selectiva, para sostener el proceso de cambio.”

En ese contexto son muy significativas las declaraciones que hizo el gobernador de la provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde en una entrevista recién publicada (Página 12, 29/7/1995, 3). Respecto a los desafíos para el futuro (alta desocupación) y las ideas tradicionales del peronismo explicó: “... no podemos utilizar ningún instrumento del año cincuenta. No hay cosa que no haya cambiado desde la década del cincuenta. Hemos visto desaparecer a los grandes movimientos contemporáneos, al justicialismo en el mundo. Y nuestra capacidad de supervivencia ha sido dada por la capacidad de cambiar los instrumentos. Nunca hubo una ideología económica justicialista. Por eso se nos ha criticado mucho. Pero ha sido nuestra gran virtud.” Sería de interés comparar más de fondo el éxito del Partido Justicialista de adaptarse a los cambios en su entorno sociocultural con el fracaso de la Unión Cívica Radical.

La facilidad del cambio en las posiciones del peronismo se explica también por una peculiaridad del sistema de partidos en Argentina. A fines de los años 80 (1988) casi la mitad de los electores no se ubicaron ni a sí mismos ni los partidos más importantes (PJ, UCR) en una escala de izquierda a derecha. Los votantes de los dos partidos que se autoubicaron en la escala mostraron un perfil muy céntrico (Catterberg 1991: 66-70)(13). Tal vez es un signo para una mayor flexibilidad programática en el electorado y la predominancia de posiciones moderadas(14).

Si se hace un análisis comprimido de las bases sociales de los dos partidos principales, la UCR y el Partido Justicialista, hay que constatar cambios interesantes desde las elecciones de 1983 hasta las últimas elecciones de 1995. Las elecciones de 1983 se destacaron por el hecho en que por primera vez fue derrotado en elecciones libres y sin proscripciones el Partido Justicialista. Según un análisis por sectores sociales se demuestra que la UCR fue dominante no solamente entre los sectores altos y medios (un hecho previsible), sino también en algunos sectores populares, especialmente entre sectores bajos integrados plenamente en la sociedad (empleados, obreros especializados, técnicos etc.), los peronistas conservaron su predominio entre los sectores bajos marginados (véase Catterberg 1991: 75-84). En las elecciones de 1989, los peronistas recapturaron su base tradicional en el electorado y restablecieron su hegemonía en todos los sectores populares (Catterberg 1991: 97-99). En las elecciones de 1995, conservaron ese respaldo popular y además captaron una mayoría en los sectores altos. Según el sociólogo Di Tella (1995) en las elecciones de 1995, el Partido Justicialista conservó el 40 % de su caudal electoral tradicional especialmente en las clases bajas —más la mitad del electorado de derecha (20% del electorado total). De cierta manera se trata de un matrimonio de conveniencia

—entre “el sentimiento del ciudadano argentino de clase baja y el bolsillo de clase alta” (Vial 1995: 24)— que podría separarse cuando los intereses divergen. Ya poco tiempo después de las elecciones hubo conflictos fuertes entre el presidente y los representantes del Partido Justicialista más tradicionales, por un lado, y el ministro de economía apoyado por los grandes empresarios, por el otro lado.

El factor clave en todas elecciones después de 1983 fue la situación económica y especialmente la tasa de inflación. Si se hace un análisis estadístico respecto al desarrollo de la inflación y la popularidad de los gobiernos (según encuestas de opinión pública) “la correlación ... es muy alta: hay una tendencia visible a un aumento de popularidad del gobierno cuando la inflación cae ... ninguna otra variable aislada exhibe una mayor relación con la popularidad del gobierno” (Mora y Araujo 1991: 46). Esa tendencia fue confirmada en la última elección de mayo de 1995. “La reelección de Menem es el precio que pagó la población argentina por la estabilización económica,” fue el comentario de Touraine (1995). Y según una encuesta de opinión pública (CEOP) llevada a cabo el día de las elecciones, la mitad de los votantes de Menem le apoyaron por la continuidad del plan económico y la estabilidad (Clarín 21/5/1995, 2).

El éxito del gobierno peronista en las elecciones de 1995 fue conforme con la tendencia general en el tercer ciclo de elecciones en América Latina después de la vuelta a la democracia: hubo en general una confirmación de los partidos de gobierno en el poder, si tuvieron éxito económico y especialmente con su política antiinflacionaria, aunque las políticas de estabilización fueran acompañadas por altos costos sociales. Esta constatación es válida para las elecciones en Perú (abril de 1995), donde Alberto Fujimori obtuvo el 64 % de los votos, para la victoria electoral abrumadora de Fernando Henrique Cardoso en Brasil (octubre 1994) con 54 % de los votos, y también en cierta manera para los triunfos electorales de Eduardo Frei (diciembre 1993) en Chile y Ernesto Zedillo (agosto 1994) en México.

Desde una perspectiva más amplia (véase Cavarozzi 1994: 90) los éxitos económicos y políticos dependieron de “la capacidad de los partidos para canalizar la aversión a la incertidumbre asociada con la inestabilidad económica”. Por eso fue necesario que los gobiernos transmitieran una imagen de autoridad a veces con rasgos autoritarios. “Las razones de los éxitos políticos de los noventa ... se vincularon con la efectividad que tuvieron los gobiernos para avanzar en el proceso de reconstrucción de la autoridad pública. Los mecanismos de autoridad habían sido corroídos durante la década anterior por un conjunto de procesos, entre los cuales se destacaban especialmente los vinculados a la desorganización de la economía. ... Entonces, el primer elemento en el cual se basó el éxito de los partidos de gobierno en el tercer ciclo fue precisamente la capacidad de presentarse como los articuladores principales del proceso de reconstrucción de la autoridad pública, concebida ésta, a su vez, como el eje para la reorganización de las conductas colectivas. El proceso de reconstrucción de la autoridad pública tuvo que ver con dos grandes tareas que llevaron a cabo aquellos gobiernos. Primero, a pesar de que resulte una expresión algo chocante, lo que podría definirse como la administración eficiente del miedo ... del retorno a situa-

13. Una encuesta de opinión pública (Graciela Römer) realizada en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires en febrero de 1993 reveló el mismo resultado - solamente un 53 % de los encuestados se autoubicó en la dimensión izquierda - derecha y el perfil de los adherentes de la UCR y del PJ se diferencia muy poco.

14. En un estudio comparativo de opiniones de los diputados en cinco países de América Latina la autoubicación ideológica en una escala numérica del 1 (extrema izquierda) al 10 (extrema derecha) de los diputados de la UCR y del PJ acusó poca diferencia: UCR (media 4.753) - PJ (media 4.89) (Alcántara 1995).

ciones de alta incertidumbre.” (Cavarozzi 1994: 94-95). En eso Carlos Menem fue magistral(15) y en la fase preelectoral le ayudaron los signos de crisis económica, como repercusión del “efecto tequila”: muchos electores indecisos con el recuerdo del desenlace traumático del gobierno de Alfonsín obedecieron la máxima que es mejor no cambiar en aguas turbulentas el capitán del navío.

Pero el proceso de reconstrucción de la autoridad pública tiene dos caras en la Argentina menemista. Tiene la cara de la estabilidad económica que aporta a desmontar incertidumbre y reforzar la autoridad pública, y tiene la cara de un sistema político en el cual hay mucha corrupción y muchos escándalos como factores para corroer de nuevo la autoridad pública.

En ese contexto es importante hacer hincapié que hoy en día, según Mora y Araujo (1995), son dos los “ejes” que construyen el mapa político-cognitivo: la reforma económica y la expectativa de un nuevo estilo político. La dimensión del “estilo político” incluye: “(a) la demanda de poner control a la corrupción, y de vigencia plena del principio de igualdad ante la ley para gobernantes, legisladores y gobernadores; (b) una actitud “anti-partidos políticos”, que ve en los aparatos que manejan los partidos un elemento de poca confiabilidad; (c) preferencia por un estilo de liderazgo menos providencial, menos ideológico, revestido de atributos de honestidad e idoneidad.” (Mora y Araujo 1995: 64). Según ese esquema Alfonsín combina un estilo político viejo con reservas respecto a las reformas económicas. Menem simboliza reformas económicas y un estilo político tradicional. Entonces queda espacio político para candidatos futuros que combinan en su perfil un ímpetu de reformas en el campo económico con un nuevo estilo político. Tal vez el resultado relativamente bueno de Bordón en las elecciones presidenciales de mayo de 1995 se basa en esa combinación.

Además en las últimas elecciones se manifestó una independencia creciente de los votantes. Pesaron más el perfil de los candidatos y factores locales. En las elecciones de 1995 el corte de boletas —que significa un voto diferenciado— entre las elecciones presidenciales, las elecciones para el Congreso, de los gobernadores y de los intendentes (de las comunas) alcanzó aproximadamente un tercio del padrón electoral, el promedio histórico osciló entre el 5 y el 7 % y en 1989 alcanzó el 9 % (De Riz 1995: 7/11; La Nación. Edición Internacional 3-10/10/95, 5). En las elecciones para gobernadores realizadas el 14 de mayo de 1995 (en 14 provincias) los candidatos a gobernadores del Partido Justicialista y de la UCR en general obtuvieron más votos que las respectivas fórmulas presidenciales. Ese hecho refleja la importancia del factor local en la determinación del voto (De Riz 1995: 9).

El sistema de partidos en Argentina todavía está en una fase de restructuración de su perfil y de los realineamientos electorales. Entre 1983 y 1989 funcionó como un sistema bipartidista con dos partidos de larga trayectoria histórica: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ),

que juntos captaron en las cuatro elecciones para diputados entre 1983 y 1989 entre 86 % (1983) y 73 % (1989) y ambos con posibilidades de una victoria en las elecciones presidenciales. El bipartidismo se conservó hasta 1993, pero ya con un dominio estable del Partido Justicialista. El sistema de partidos se ha desarrollado luego en dirección de un sistema con un partido dominante —el Partido Justicialista— que tiene una base electoral de alrededor del 40 % de los votos, confrontado con una oposición dividida con mucha volatilidad electoral, donde los partidos más importantes, Frepaso y la UCR, sacaron 21 % y 22 % respectivamente en las últimas elecciones para el Congreso (mayo 1995).

Desde 1983 hubo siempre terceros partidos con representación parlamentaria, que a diferencia de los dos partidos grandes, tenían solamente una base político-electoral geográficamente restringida (sobre la temática véase Adrogué 1995) y no pusieron en peligro el sistema bipartidista a nivel nacional. Sin embargo, a nivel distrital esas “terceras fuerzas” fueron muchas veces mayoritarias. Solamente el Partido Justicialista y la UCR lograron anclarse en diferentes ambientes socio-económicos de la geografía política argentina. En general el crecimiento de “terceras fuerzas” ha afectado más a la UCR que al PJ. MODIN y Frente Grande fueron fuerzas políticas que en cierto momento rompieron ese esquema de apoyo político regional restringido. El MODIN ya está en decenso, el Frente Grande integra ahora el FREPASO. A pesar de los buenos resultados de su candidato presidencial Bordón en diferentes regiones del país, todavía no parece asegurado que el partido pueda establecerse fuera de la capital federal, donde ganó las elecciones para el tercer senador en octubre de 1995. En este momento la oposición argentina está caracterizada por la constelación paradójica que por un lado existe un partido, el FREPASO, con liderazgo atractivo para el electorado pero sin base organizacional en la mayoría de las provincias del país. Por el otro lado, existe la Unión Cívica Radical con una estructura partidista en todo el país(16), pero que en los últimos años acusó serias deficiencias de liderazgo.

3.4. Sindicatos y organizaciones empresariales

La trayectoria del movimiento sindical refleja los cambios profundos en la economía y política argentina de los últimos años. Cambiaron el entorno político, el modelo económico y la estructura social. La consolidación de la democracia y del sistema de partidos disminuyó el peso político de los sindicatos, que en otros tiempos sustituyeron al Partido Justicialista cuando fue proscrito o tuvieron un protagonismo político mayor en fases de debilidad y conflictos internos en el ala política del peronismo, como por ejemplo durante el gobierno de Alfonsín (Palomino 1995: 216-218). La representación política del sindicalismo se redujo de 35 diputados nacionales en 1983 a ocho en 1993 (La Nación. Edición Internacional 28/3/1995-3/3/1995, 2).

15. Véase también las reflexiones de Torre (1995b) respecto al uso de la amenaza como estrategia e instrumento para gobernar.

16. Hay que hacer hincapié que la Unión Cívica Radical, a pesar del resultado pésimo de su candidato presidencial en las elecciones de 14 de mayo, a nivel local ganó 353 intendencias - entre ellas siete capitales de provincia y diez ciudades con más de 100.000 habitantes (Clarín 4/6/1995, 16/17).

El cambio de rumbo del modelo económico alteró también el papel del Estado en las relaciones laborales: ya no interviene activamente porque no quedan recursos para repartir, ahora la posición en el mercado de la empresa y de sus afiliados decide sobre el poder de negociación de diferentes sindicatos. La hegemonía del presidente Menem en el Partido Justicialista y su amplia base de apoyo en el Congreso han restado importancia a los sindicatos como base de apoyo del gobierno. Los cambios económicos han socavado su poder de presión. Además, Menem ha usado una estrategia de “reinar y dividir”, aprovechando los conflictos internos en la CGT —entre octubre de 1989 y marzo 1992 hubo dos CGT— y poniendo en práctica una estrategia de cooptación. A pesar de las consecuencias negativas de las políticas de “flexibilización” de la legislación laboral los afiliados a los sindicatos tuvieron que soportar los cambios con poca resistencia de sus dirigentes. Forma parte de la debilidad de los sindicatos también su pésima imagen en la opinión pública. En comparación con las 13 huelgas generales de la CGT contra el gobierno de Alfonsín hubo sólo una durante la primera presidencia de Menem.

Disputas sobre la estrategia adecuada para confrontar al nuevo escenario económico y conflictos de liderazgo resultaron en una nueva división del movimiento sindical a nivel de cúpulas. Tras su reunificación en 1992 la CGT, que es todavía la única central con una “personería gremial” (otorgada por el Estado), se ha comportado como una central casi totalmente sumida al gobierno, tratando de adaptarse de esa manera al nuevo entorno sociopolítico. Otro sector —el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA)—, que representa posiciones más tradicionales del sindicalismo peronista y que todavía forma parte de la CGT, pone en cuestión la estrategia de adaptación de la dirigencia. Un tercer sector sindical está en oposición al modelo económico vigente y al gobierno peronista. Este sector fundó en 1992 el Congreso de Trabajadores de la Argentina (CTA) que en contraste con la GGT (donde rige el principio de afiliación por federaciones) tiene una afiliación individual. La CTA tiene arraigo entre los sindicatos de la administración pública (por ejemplo, entre los maestros) y en los servicios públicos. A la nueva central sindical la caracteriza un estilo mucho más confrontativo (“sindicalismo combativo”) que a la CGT; la CTA ha realizado diferentes movilizaciones contra la política del gobierno, que tuvieron cierto éxito pero no lograron una adhesión suficiente como para perturbar en serio al gobierno.

El desarrollo organizacional de los sindicatos en los últimos años fue muy dispar: en los sectores económicos perjudicados por la nueva política económica (por ejemplo, en amplias ramas de la industria manufacturera) los sindicatos perdieron peso e influencia, en otros sectores que han vivido cierto auge económico en los últimos años (como por ejemplo, la construcción) hay sindicatos que han aumentado el número de sus afiliados, y finalmente existe un sector sindical con rasgos bien específicos, el “sindicalismo de negocios”: los sindicatos se convierten en empresas gestoras de servicios para sus afiliados y el público en general (Palomino 1995: 227). Algunos de esos sindicatos participaron en los procesos de privatización —o por la compra de acciones o por la administración de los acciones de los asalariados de una empresa (en el programa de propiedad

participada). También hay sindicatos que entraron en el nuevo sistema de seguridad social (ahora en parte privatizado). En algunos casos los sindicatos que actúan como empresarios (invirtiendo en diferentes ramas de la economía) tenían que negociar con otros sindicatos que representaban a los asalariados de esas empresas.

Un estudio sumamente interesante (Murillo 1995) interpreta el comportamiento de la corriente dominante en la CGT como una estrategia exitosa de negociar con el gobierno peronista su participación en las reformas económicas y laborales a fin de garantizar su supervivencia institucional cambiando el perfil y los objetivos de las estructuras sindicales (17). Esa adaptación exitosa de amplios sectores del movimiento sindical fue facilitada por dos legados organizativos:

—“La tradición sectorial del sindicalismo argentino por rama de actividad que se impone sobre la generalidad de la central única, la CGT” (Murillo 1995: 1). Esa tradición hizo posible diferentes estrategias de adaptación según rama de actividad económica.

—“Su experiencia en la prestación de servicios sociales y de salud (por vía de las obras sociales; D.N.) a sus afiliados que les implicó el desarrollo de importantes estructuras organizativas, así como de un legado de gestión institucional.” (Murillo 1995: 10). Dicho de otra manera, los dos pies del movimiento sindical argentino —que fue actor en la negociación colectiva y gestor de servicios sociales— le facilitarán una estrategia de aceptar pérdidas en un área (las relaciones laborales) para consolidar posiciones en otra área, conservando de esa manera la base para la supervivencia de la burocracia sindical. Esa estrategia es el trasfondo de las discusiones recurrentes entre el gobierno y los sindicatos sobre las obras sociales. Es un tema que el gobierno siempre ha tratado con mucha ambigüedad, presionando a los sindicatos para que ellos flexibilicen sus posiciones en el área de relaciones laborales, nutriendo al mismo tiempo su esperanza que podrían conservar su influencia en otras áreas (empresas sindicales, obras sociales etc.), que son necesarias para financiar sus estructuras administrativas y para ofrecer incentivos selectivos a los afiliados.

Las perspectivas para una defensa más ofensiva de las posiciones sindicales en el área de relaciones laborales fueron limitadas. Cambios en la estructura ocupacional de largo plazo influyeron negativamente en la capacidad de presión sindical y cambiaron la base social del sindicalismo argentino. Hay que mencionar la disminución del peso relativo de los asalariados en el mercado laboral (de 72 % de la PEA en 1980, a 65 % en 1991) y la menor proporción de asalariados que trabajan en establecimientos de mayor tamaño: Entre 1980 y 1991, los trabajadores en empresas con

17. Como escribe Murillo (1995: 9): “Frente a las privatizaciones, los grandes sindicatos negociaron el mantenimiento del encuadramiento sindical y de la obra social en las empresas privatizadas, la participación de los trabajadores en programas de propiedad participada (cuya gestión ha quedado, en la mayoría de los casos, en manos del sindicato) subsidios para emprendimientos de trabajadores o del sindicato a partir de personal y capital privatizado que en su origen han tenido contratos garantizados con la empresa privatizada, y participación accionaria o concesión de empresas privatizadas. ... En cuanto a la modificación de la seguridad social, los sindicatos negociaron la participación en el nuevo sistema e incluso un permiso para utilizar la estructura sindical ...”

más de 5 ocupados —ya un umbral muy bajo— disminuyeron su participación en la PEA de 31 % a 26 % (datos tomados de Palomino/Schvarzer 1995) —de ellos uno cada cuatro trabajadores estaba empleado en condiciones precarias sin seguridad social, etc. (Torrado 1995: 82). Por otra parte, hay que hacer hincapié sobre el aumento del número de asalariados en el sector público durante los años 80 (+ 7 %) —31 % del total de los asalariados y 18 % de la fuerza de trabajo en 1991 (Torrado 1995: 81-82)—, un sector donde existe un potencial de afiliación sindical y que en los años 90 ha mostrado una conflictividad más alta que los sectores tradicionales del sindicalismo argentino (18). Esos fueron más perjudicados por los cambios estructurales descritos y por el aumento explosivo del desempleo y subempleo en los años 1994/1995 (vease más sobre el tema en capítulo 6.2). También la administración pública fue golpeada por la política de ajuste financiero de los gobiernos nacionales y provinciales (despidos, baja de salarios, etc.). Por eso, las acciones de los sindicatos en ese sector fueron por regla general defensivas —con resultados muy limitados.

Como resumen de las repercusiones de los cambios descritos en el entorno socioeconómico por los sindicatos se puede constatar que: “La desocupación y la precarización laboral afectaron sus bases de reclutamiento y la cobertura de afiliación(19) y financiamiento requerida por sus prestaciones sociales. Los cambios del mercado de trabajo operaron como disuasivo poderoso para el ejercicio de sus estrategias tradicionales de acción y negociación” (Palomino 1995: 208).

Como tendencia general hay que constatar: se quebró el sistema nacional y centralizado de negociaciones colectivas con acuerdos de cúpulas entre sindicatos nacionales, gobierno y organizaciones empresariales. En su lugar se han expandido las negociaciones y acuerdos entre empresarios y trabajadores a nivel de empresa. Como resultado, ahora existe un gran número de subsistemas particulares de relaciones laborales que son el reflejo de realidades empresariales y sectoriales bien distintos(20) y cuyos rasgos dependen de la capacidad sindical de intervenir en su diseño (Palomino/Senén 1994).

El sector empresarial(21) en general estaba conforme con el cambio de rumbo de la política económica durante el gobierno de Menem, aprovechándose de las flexibilizaciones de la legislación laboral. Hubo quejas sectoriales por la falta de protección para la industria nacional y por la situa-

ción financiera deprimida de los pequeños y medianos agricultores. Como tendencia general el gobierno en su política económica tiene ahora más espacio de maniobra y hay menos necesidad de ceder ante presiones sectoriales del empresariado y de sus organizaciones. Existe en cambio más vulnerabilidad en relación a presiones de organizaciones financieras internacionales (BID, Banco Mundial, Fondo Monetario, etc.) y más dependencia de la buena disposición de los capitales internacionales.

4. CAMBIOS DE POLITICA

4.1. Economía: cambios radicales y desafíos urgentes

Antes de entrar en una descripción breve de las transformaciones económicas llevadas a cabo durante la presidencia de Carlos Menem es preciso hacer una advertencia respecto a las diferencias con la presidencia de Raúl Alfonsín. No es conveniente efectuar una comparación fuera del contexto histórico. Tal vez las diferencias entre la política de un presidente Menem en 1983 y la política de Alfonsín no habrían sido demasiado grandes. Lo mismo se podría decir respecto a un presidente Alfonsín en 1989. Posiblemente le habría faltado la flexibilidad política y la habilidad de Menem de adaptarse rápidamente a las nuevas constelaciones económico-políticas. Pero hay que recordar que también durante la presidencia de Alfonsín se perfilaron políticos de la UCR con posturas muy liberales (en el sentido económico), y todavía hay peronistas con nostalgias estadísticas. La diferencia en el enfoque de política económica de Menem y su rival radical en las elecciones presidenciales de 1989, Eduardo Angeloz, nunca fue muy profunda. Además los peronistas y especialmente su ala sindical bloquearon muchas reformas económicas durante la presidencia de Alfonsín. Tampoco se podría decir que Menem en su tiempo de gobernador en la provincia de La Rioja fuera un ejemplo de innovaciones económicas, ni hablar de disciplina fiscal.

Dicho eso se pueden esbozar los contornos de la revolución económica durante el gobierno de Menem. Como es conocido, hubo un cambio radical en el rumbo de la política económica: una apertura de la economía y mayor inserción en el mundo, la privatización de casi todas empresas públicas, una reducción del número de funcionarios públicos, una rígida disciplina fiscal y monetaria, una privatización parcial del sistema de seguridad social y una flexibilización de la legislación laboral.

Los éxitos de la política antiinflacionaria ya fueron mencionados, pero hay que anotar que antes de la llegada de Domingo Cavallo al ministerio de economía (enero de 1991) ya habían pasado tres ministros de economía (en 19 meses) con nueve “planes económicos” menos exitosos.

Llama la atención que el cambio de rumbo en la economía fue fundamentado casi con los mismos argumentos que para la política opuesta de Perón en los años 40, especialmente en lo que se refiere a las estatizaciones/privatizaciones: “Las privatizaciones argentinas de los años 90 constituyen la imagen invertida en un espejo de las nacionalizaciones de los años 40. Entonces, la mayor parte de la sociedad veía en las nacio-

18. En los últimos años las huelgas se concentraron más y más en los sindicatos estatales y docentes: de los 327 conflictos laborales en 1994 el 48,5 % fue en la administración pública, 15,9 % en docentes, 7,6 % empleados municipales, 2,8 % empleados judiciales (= 74,8 %) (Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, citado en Clarín 18/1995, 14).

19. En 1991 los sindicatos argentinos tenían entre 3 millones (estimación no oficial) y 4 millones (información del Ministerio de Trabajo) de afiliados (24,4 % de la PEA) (ILO 1994: 14). En la actualidad existen alrededor de 1.409 sindicatos con personería gremial. De esos, aproximadamente 25 superan los 50.000 afiliados, el resto tiene mucho menos (Palomino 1995: 220-221).

20. Hay una diferenciación cada vez más grande en las relaciones laborales a nivel de empresa y entre diferentes empresas. A causa de las variadas reformas en la legislación laboral en mayo de 1995 tuvieron vigencia 20 diferentes figuras de empleo (Capón Filas/Capón Filas 1995: 117).

21. La política de las organizaciones empresariales durante los gobiernos de Alfonsín y Menem es descrita por Birle (1995).

nalizaciones un instrumento para la solución de la mayoría de los problemas económicos y de política pública: desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, insuficiencia de inversiones, corrupción. Hoy con las privatizaciones esa utopía se repite, incluso con argumentos y fantasías similares: desprenderse de las empresas públicas significará acabar con la inflación, con la crisis del sector externo, con la ineficiencia y con la falta de productividad” (Gerchunoff/Cánovas 1994: 7).

Sin entrar en más detalles de la política económica se puede constatar que en Argentina existe hoy un amplio consenso de que el ministro de economía Domingo Cavallo llevó a cabo una política de estabilización económica exitosa. No existe el mismo consenso respecto a la pregunta, si con el manejo de la crisis económica ya se sentaron las bases de un crecimiento sostenido. Desde una perspectiva crítica hace falta una orientación estratégica hacia el futuro “más allá de la estabilidad” (Bustos 1995). También hay que poner en duda si el modelo económico vigente puede garantizar un crecimiento con equidad.

En los últimos años empeoró la situación social para amplios sectores de la población. Ya en los años 80 los ingresos medios de los asalariados (en el área metropolitana del Gran Buenos Aires) disminuyeron alrededor de 40 % (1980-1992: -24 %), en la industria manufacturera fueron 20 % (CEPAL 1994: 42; Torrado 1995: 86). El crecimiento económico desde 1991 no fue asociado con un crecimiento equivalente de las remuneraciones. Por ejemplo en la industria manufacturera la tasa de crecimiento de las remuneraciones medias reales quedó muy por debajo del crecimiento del PIB: 1991: 1,4 %, 1992: 1,4 %, 1993 -1,6 %, 1994 (hasta diciembre) 6,7 % (CEPAL 1994: 42). La distribución del ingreso por hogares (en el Gran Buenos Aires) empeoró en los años 70 y 80 y cambió poco al principio de los 90. En 1993, los sectores altos (20 % de los hogares) recibieron el 51 % de los ingresos; los sectores medios (30 %) 29 % y los sectores medios bajos (50 %) un 20 % (Minujín/Kessler 1995: 72-73). El porcentaje de hogares pobres (área metropolitana) calculado en base a los ingresos familiares subió en la fase de hiperinflación de 24 % en octubre de 1988 a 38 % en octubre de 1989, para bajar después a un 13 % en octubre de 1993 (Llach 1994)(22). Es probable que en base al crecimiento explosivo de la tasa de desocupación en los años 1994 y 1995 la pobreza haya aumentado de nuevo.

En 1995, la tasa de desocupación subió bruscamente a 18,6 % (mayo), una tasa que es tres veces el promedio de los años 80 y el doble de hace dos años: promedio 1976-80: 3,8 %; promedio 1981-90: 6,2 %; 1991 6,0 %; 1992 7,0 %; 1993 9,3 %; 1994 12,2 % (Palomino/Schvarzer 1995: cuadro 6).

Como demostraron Palomino/Schvarzer (1995) el aumento de la tasa de desocupación reciente no constituye un fenómeno coyuntural, sino más bien refleja cambios socioeconómicos a largo plazo, que se gestionaron desde medanos de los años 70, como serían:

— Un aumento en la tasa de actividad (definida por la PEA de 14 años y más sobre la población total) del 36 % en

1980 a 40,5 % en 1991. Ese aumento refleja especialmente una mayor tasa de actividad de los mayores de 55 años y de las mujeres (en parte como resultado de un cambio de los criterios usados para medir la tasa actividad en los censos).

— Cambios en la estructura ocupacional (23): En el período 1980-91 el 65 % del aumento de la PEA correspondió al trabajo no asalariado, especialmente a los trabajadores por “cuenta propia” (23 % de la PEA en 1991) la categoría ocupacional de mayor crecimiento absoluto entre los censos de 1980 y 1991. Entre los trabajadores asalariados el incremento (35 %) entre 1980 y 1990 se concentró en los asalariados en establecimientos muy pequeños (hasta cinco ocupados) (17 %) y en el servicio doméstico (10 %). Como resultado hay que constatar: “que 92 % del incremento ocupacional registrado en la década de 1980 se distribuyó en diversas proporciones entre asalariados en establecimientos pequeños, trabajadores domésticos, cuentapropistas, patrones (muy pequeños al parecer) y sus familiares. Los asalariados del sector público absorbieron el 7 % del incremento ocupacional y cabe estimar —generosamente— en 1 % el incremento que puede asignarse a los asalariados en establecimientos grandes (más de 5 ocupados).” (Palomino/Schvarzer 1995: 12).

Sobre los cambios estructurales esbozados se montó el ajuste económico de los años 1990 en adelante con sus repercusiones en el mercado laboral. Parece que hubo un cierto desfase: trabajadores que perdieron su puesto de trabajo primero pasaron por empleos informales antes de integrarse a la categoría de desocupados. En la situación actual se sobreponen la evolución a largo plazo de un aumento en la oferta de trabajo, una débil demanda para asalariados en empleos formales, una cierta saturación en el sector informal y las repercusiones de una fase recesiva de la economía. Como resultado Argentina sufre hoy en día a la vez un “ajuste por desempleo” y un “ajuste por informalidad”, que se refleja a la vez en la estructura ocupacional descrita y en una tasa de subempleo de 11,3 % (mayo 1995). En razón de los cambios estructurales a largo plazo no es sorprendente que diferentes estudios prospectivos tienen como resultado que en lo que queda de la década hay que calcular una tasa de desocupación promedia de por lo menos 20 % (véase Laborda 1995).

Se debe esperar cuales serían las repercusiones de ese desarrollo en el campo social (estallidos de violencia social, delincuencia, etc.) y político (comportamiento electoral). Pero no es riesgoso suponer una importancia creciente del tema de la desocupación en la agenda política.

También hay que enfocar el tema de más equidad en el sistema impositivo. Con una presión impositiva (impuestos como % del PIB) del 27,6 %, Argentina tiene un nivel comparable con países desarrollados como EE.UU. y Suiza (Serrichio 1995: 2). La gran diferencia con los países desarrollados consiste en que casi la mitad (48,7 %) de la recaudación son impuestos al consumo, un impuesto con una tendencia regresiva. Solamente un 13,1 % son impuestos a

22. Tomando otros indicadores (combinando ingresos familiares con una medición de necesidades básicas insatisfechas) la pobreza en el conurbano bonaerense en mayo de 1993 ascendió a 25,4 % de los hogares o 33,4 % de la población (Torrado 1995: 98).

23. Sobre los cambios en la estructura ocupacional en los años 80 véase también Torrado (1995).

los ingresos y 1,3 % impuestos al patrimonio(24). El tema también fue comentado por el Banco Mundial que escribe en un informe del año 1993 (World Bank 1993: 44-45): "Argentina relies on direct taxation much less than other countries. Revenues collected from income taxes declined from 1.9 percent of GDP in 1987 to 0.8 percent of GDP in 1991. In countries with a comparable per capita income level, the average income tax to GDP ratio was about 8.1%. ... The decline in the share of direct taxes in total revenues has adversely affected the progressivity of the tax system with respect to income."

Terminada "la limpieza liberal" (Touraine 1995), la que fue necesaria, hay que enfocar otros temas: el tema de la equidad, el tema de las bases institucionales de una economía de mercado y el tema de la estrategia para dar sostén al desarrollo económico. Es necesario dedicar más atención al fomento de la educación y de la investigación científica y tecnológica. Hay que redefinir el papel del Estado en el nuevo modelo económico: son necesarios mecanismos de control para matener las reglas de una economía de mercado —como una legislación antimonopólica efectiva— e instrumentos para regular áreas donde existen deficiencias como son, por ejemplo, leyes e instituciones que defiendan al consumidor y al medio ambiente. Algunas empresas públicas fueron privatizadas sustituyendo un monopolio estatal por un monopolio privado (por ejemplo, en el sector de la telecomunicación) (25). Hay que crear o reforzar instituciones de regulación y supervisión para esos sectores, como también en otras áreas, donde se acusaron de deficiencias (como, por ejemplo, en el sector bancario) (26).

El sistema federal pasa por una crisis financiera y económica muy profunda que constituye un desafío para todo el sistema político, como escribe un autor: "Si en 1983 se restauró la democracia y en 1991 se restauró la moneda, de ahora en más se deberá restaurar la organización económica federal" (Goldín 1995: 3).

La crisis financiera de las provincias tiene varias razones y no hay una solución fácil. Para ilustrar la problemática se pueden usar las siguientes cifras (estadísticas publicadas en CASH. Suplemento económico de Página 12, 9/7/1995, 2). En promedio las provincias gastaron en 1994 un 61,1 % de sus gastos corrientes en gastos personales —desde un mínimo de 50,1 % en Tierra de Fuego hasta un máximo de 76,5 % en Formosa. Los recursos propios provinciales son ahora el 45,8 % de los recursos corrientes —desde un 92,9 % en la capital federal hasta solamente 8,4 % en la

provincia de Catamarca. Esas cifras demuestran la importancia de las transferencias del régimen de coparticipación o de otros aportes del Tesoro Nacional para la mayoría de los gobiernos provinciales. Seis provincias —Rio Negro, Catamarca, Córdoba, Mendoza, Jujuy y Tucumán— tienen un déficit fiscal de más del 10 % de sus gastos corrientes. Las provincias tienen que pagar en promedio servicios de deuda por el monto del 10 % de sus recursos corrientes (La Nación. Edición Internacional 27/6/1995). El problema más grave y de difícil solución en una fase recesiva de la economía nacional y con economías regionales deprimidas, es el alto porcentaje de empleados públicos. Durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) el número de funcionarios provinciales aumentó de 753.000 a 924.000 (World Bank 1993: 308). En la actualidad hay alrededor de un millón de empleados públicos en las provincias (27). Eso significa que para cada 30 habitantes hay en promedio un empleado provincial, con extremos como las provincias La Rioja y Catamarca, en los cuales hay un empleado público para cada 11 habitantes (CASH 9/7/1995,4). Según estimaciones del Banco Mundial (1993: 137) el número de empleados de las provincias podría ser reducido a la mitad.

Las necesidades de ajuste económico —despido de personal, recortes de gastos, atrasos en el pago de los salarios, recortes salariales— ya fueron origen de estallidos de violentas protestas sociales en algunas provincias.

4.2. El "realismo periférico": un nuevo enfoque de la política exterior de la Argentina

Tal como en la política económica también en la política exterior de Argentina hubo un cambio de rumbo durante la primera presidencia de Carlos Menem. Entre ambas áreas existe una estrecha conexión. Tanto el primer canciller y actual ministro de economía, Domingo Cavallo, como también su sucesor Guido Di Tella son economistas. Ese hecho (como la designación de ambos) ya explica en parte la predominancia del aspecto económico en la política exterior. La política exterior está ahora en función a la política económica. Con esa reorientación de su política exterior la Argentina no es única. También en la política exterior de Estados Unidos —por ejemplo, en las relaciones con América Latina— hoy en día el componente económico tiene más importancia que antes, lo mismo vale para los países miembros de la Unión Europea.

Del mismo modo que en la política económica también en la política exterior el factor clave para el cambio de rumbo fue la experiencia de la hiperinflación en los años 1989/90, lo que de cierta manera restringió las opciones de política para el gobierno.

Las bases de la nueva política exterior de Argentina se podrían resumir en las siguientes premisas, que forman parte de lo que uno de los teóricos de esa política ha llamado "el realismo periférico" o "el realismo de los Estados débiles" (Escudé 1995):

24. El sistema impositivo explica por qué, según una investigación de la consultora internacional Towers Perin (en Londres), los directivos de las compañías líderes en Argentina tienen remuneraciones netas (después de impuestos) más altas que las de sus pares en los países líderes como Estados Unidos, Japón o Alemania (Página 12, 12/2/1995, 2/3).

25. Esas privatizaciones fueron motivadas más por el motivo de crear ingresos para el Estado y de atraer inversores extranjeros, que por motivos de una mejora para el consumidor de la calidad de los servicios de las empresas privatizadas.

26. Se trata de un sector económico donde existen problemas en muchos países de América Latina. Por ejemplo, en un artículo con el título "Latin American Bank Failures" el diario "Financial Times" (17/8/1995, 9) comenta: "The failure of banking supervisors to forestall widespread collapses is not surprising given the politicisation of banks in many countries. More broadly, most governments have been unwilling or unable to establish powerful, effective and independent regulators. As privatisation continues in Latin America, this issue will grow in importance."

27. Según datos preliminares del censo de 1991 en ese año hubo 1,1 millones de empleados en el sector público de las provincias (sector público nacional 759.000; municipios 369.000) en una PEA de 13,3 millones (Torrado 1995: 83).

“1. En una democracia liberal ... la principal función de la política exterior debiera ser la de servir a los ciudadanos individuales, y esto se consigue principalmente facilitando el desarrollo económico;

2. Por ello, el desarrollo económico es la definición misma del interés 'nacional', especialmente en el caso de un país en vías de desarrollo que, como la Argentina, no enfrenta amenazas externas creíbles, y

3. Los Estados Unidos constituyen la limitación externa individual más importante para la política exterior de los países de la región latinoamericana, y es por consiguiente del mejor interés de un país como la Argentina tener buenas relaciones con esa potencia siempre que estas buenas relaciones no sean a expensas de los intereses *materiales* de la Argentina” (Escudé/Fontana 1995: 5).

El nuevo enfoque de la política exterior trata de controlar daños y evitar costos de confrontaciones políticas que no tienen relación con los intereses materiales del país, costos que normalmente tienen que soportar la ciudadanía en general y menos las élites políticas que se equivocaron en sus políticas (por eso el enfoque se define como “ciudadano-céntrico”). Desde esa perspectiva, los conflictos con las grandes potencias como por ejemplo Estados Unidos, se justifican solamente —después de un cálculo de costos/beneficios— si se refieren a temas de importancia que tienen un impacto sobre el crecimiento y desarrollo económico del país (véase Escudé 1995: 232).

La preponderancia de intereses económicos reduce el “mapamundi” argentino (Russell 1994: 13-16): La política exterior se concentra en pocas áreas del mundo que importan por razones económicas, como son Estados Unidos, los países del MERCOSUR “ampliado” (incluyendo Bolivia y Chile), los países de la Unión Europea, Japón, los países industrializados del sudeste asiático y en el futuro China.

Realismo y pragmatismo marcan la nueva política exterior (por lo menos respecto a los temas importantes). Durante el gobierno de Menem hubo un claro cambio de rumbo en relación a la política exterior del gobierno anterior que a veces fue demasiado “idealista” y “confrontativa” y generó costos sin beneficios para la Argentina (Malvinas, proyecto Condor II, Movimiento de los Países No-Alineados etc.). Pero tal vez en las circunstancias de 1989/90 también un gobierno radical habría modificado el perfil de su política exterior, probablemente de una manera menos radical que como lo hizo el gobierno de Menem. Es cierto que las diferencias que puedan observarse entre las políticas exteriores de Alfonsín y Menem tienen mucho que ver con cambios en el contexto interno y externo del país, que condicionaron las opciones de ambos gobiernos (Russell 1994: 22-26). Hay que recordar que las declaraciones de Menem sobre aspectos de la política exterior en la campaña electoral fueron confusas y contradictorias y no incluyeron indicaciones sobre la futura política exterior (vease Vacs 1995: 308-309).

Durante la primera presidencia de Carlos Menem, Argentina se alineó explícitamente con Estados Unidos y adoptó posiciones claramente pro-occidentales (por definición del gobierno, Argentina forma parte del “primer mundo”), incluyendo una normalización de las relaciones con Gran Bretaña. En ese contexto el gobierno de Argentina cambió su perfil de votos en foros intergubernamentales

(como Naciones Unidas o la OEA), abandonó el Movimiento de los Países No Alineados (setiembre 1991), participó en misiones de paz bajo los auspicios de la Naciones Unidas (Croacia, Cypres, Haití etc.)(28) y mandó como acto simbólico dos buques de guerra al Golfo Pérsico para participar en las acciones en contra Irak promulgadas por Estados Unidos con el mandato de la ONU. Al mismo tiempo el gobierno de Menem en el marco de la política de Estados Unidos de la no-proliferación de armas nucleares y misiles balísticos desactivó el proyecto de un misil balístico de alcance intermedio (Condor II), ratificó el tratado de Tlatelolco y firmó un acuerdo con Brasil respecto al control de sus programas de energía atómica (incluyendo la supervisión por parte de la Agencia Internacional de Energía Atómica).

Donde hubo más continuidad con la política exterior del gobierno de Alfonsín fue en la política de un acercamiento político y comercial con Chile (demarcación de límites) y respecto a la integración económica con Brasil en el marco del MERCOSUR (incluyendo además a Uruguay y Paraguay).

A pesar de los avances en el proceso de integración económica y un acercamiento en posiciones políticas quedan problemas respecto a la creación de mecanismos de seguridad cooperativa en la región, no tanto por falta de interés en Argentina, sino más bien por resistencias en Brasil y Chile de establecer medidas de construcción de confianza, como son las reducciones de armas convencionales e inspecciones mutuas. La posición ambigua de Brasil y Chile reflejan el hecho que en ambos países todavía predomina otro enfoque de la política exterior —como son las concepciones geopolíticas o en el caso de Brasil proyecciones como potencia mundial del futuro— y que las Fuerzas Armadas en Chile y Brasil todavía tienen mucha influencia y cierto de poder veto.

Sin duda con el cambio de rumbo de la política exterior de Argentina ha cambiado también la percepción del país —como “riesgo-país”— en la UE y especialmente en Estados Unidos, un factor de gran importancia económica: en tiempos cuando los inversores exteriores/los capitales internacionales tienen muchas opciones eso puede ser un factor marginal pero decisivo (véase Escudé 1995: 166-168).

Hay que advertir que la percepción exterior del país no solamente está influenciada por la política exterior y la situación económica, sino también por la política interior que en el caso de la Argentina de vez en cuando puede contrarrestar los avances de la política exterior. Un comentario de prensa recién publicado hace hincapié que la “nueva inserción de la Argentina en el mundo” desde el enfoque del “realismo periférico” también funciona como un elemento de control hacia el quehacer del gobierno, no solamente en cuestiones económicas sino también en otras áreas, un control que muchas veces es más eficiente que el control por parte de la oposición política en Argentina y un control, que

28. A mediados de 1995 las fuerzas argentinas asignadas a misiones de paz de la ONU eran de aprox. unos 1600 militares, más 104 gendarmes. Según otro cálculo en setiembre de 1994 la Argentina contribuyó con alrededor del 60 % de todos los participantes latinoamericanos en operaciones multilaterales de paz (Escudé/Fontana 1995:9/38 n.9)

podría ser instrumentalizado por la ciudadanía argentina (según la lógica de una política exterior ciudadano-céntrica) aprovechándose de ese nuevo tipo de dependencia económica-política (29).

Parece que a pesar de muchas controversias en los últimos años se estaba avanzando en dirección a un consenso básico en la política exterior (Russell 1994: 22-26). A mediano plazo parece poco probable un nuevo cambio de rumbo en la política exterior de Argentina.

4.3. ¿Qué queda del peronismo?

Partiendo de los cambios descritos en la política económica y en la política exterior hay que preguntarse qué queda de la herencia peronista en el gobierno de Carlos Menem. Antes de contestar a esta pregunta se debe constatar que en un movimiento político con tantas facetas como el peronismo y con una trayectoria histórica tan larga y contradictoria siempre es posible encontrar elementos o aspectos para diseñar líneas de continuidad.

Es muy acertado el comentario de Floria (1995: 183) cuando escribe: "No hubo un peronismo sino varios. No hay un peronismo sino varios. La primera discontinuidad procede del hecho de que Perón fue "él y su circunstancia". Y no están ni él ni la circunstancia nacional e internacional de los 40 y de los 50." Las mismas consideraciones son válidas para Menem, que adaptó la programática peronista —si todavía hubo alguna— a las circunstancias de 1989/90, pero al mismo tiempo impregnó a los tiempos su sello personal.

La mayoría de los observadores que perciben una continuidad entre Perón y Menem se refieren más al estilo en el modo de hacer política que al contenido político. La continuidad en el estilo y de ciertos aspectos de la liturgia peronista (vaciada de contenido) fue importante para conservar la identificación de los votantes (Portantiero 1995a: 106-107; Sidicaro 1995: 129-130). Además, si el pragmatismo político es uno de los elementos característicos del peronismo entonces no hay que esperar mucha continuidad programática. Ya a mediados de los cincuenta Perón modificó su política económica y buscó un acercamiento a los Estados Unidos. También el segundo gobierno peronista (1973-1976) tuvo rasgos distintos en comparación con la política peronista en los 40 (30).

Tal vez las dos mejores definiciones de los rasgos específicos del menemismo y de las líneas de continuidad con el peronismo tradicional son presentadas por Carlos Floria y Juan Carlos Portantiero cuando escriben:

29. "En la Argentina, el papel de la oposición ha sido apropiado por lo que podría llamarse "la opinión pública internacional", o sea, el mercado más los capaces de incidir en su conducta, combinación que es muchísimo más eficaz que las raleadas columnas frepistas, radicales y paleoperonistas. Esta oposición externa no se limita a velar por la cordura económica del Gobierno, reaccionando con saña frente al más leve síntoma de excentricidad. ... No hay que decir que muchos ciudadanos se han dado cuenta de las posibilidades brindadas por esta consecuencia lógica de la "inserción de la Argentina en el mundo" que el Gobierno ha impulsado; por tanto, son cada vez más los individuos y grupos que se han dado a apelar a instituciones internacionales para que intervengan a fin de corregir los desequilibrios locales" (Neilson 1995).

30. También la base social del Partido Justicialista en las elecciones de 1973 fue mucho más amplia que en los años 40 y 50, incluyendo segmentos amplios de clase media y sectores de la clase alta (Waldmann 1992: 96).

— "el menemismo continúa la fuerte tradición que a mi juicio expresaba a Perón y al peronismo como una forma de conservadorismo popular. Mantiene un liderazgo pragmático con sentido de la oportunidad hasta el extremo del oportunismo, con una percepción maquiaveliana del poder. Conserva la capacidad 'incorporativa' del peronismo histórico y su tendencia a convertirse en un partido 'dominante' con tentaciones hegemónicas" (Floria 1995: 184).

— "el populismo conservador de Menem no hace más que continuar, en su relación con las instituciones, con legado pragmatista de hacer política apegado a las formas decisionistas del poder y hostil al estilo democrático republicano, como lo fuera el peronismo clásico" (Portantiero 1995a: 107).

El estilo político de Menem también impregnó a las instituciones políticas, que son descritas más adelante.

5. LAS INSTITUCIONES POLITICAS: CONTINUIDAD Y CAMBIO

5.1. El sistema político argentino: "hiperpresidencialismo" y "decisionismo presidencial"

Cualquier análisis de las instituciones políticas en Argentina y de su desempeño en la primera mitad de los noventa tiene que incluir tres componentes: la estructura institucional, el estilo político de Menem, que ya fue esbozado, y la crisis económica de 1989/1990.

A principios de los años 90, Nino (1992) definió el sistema político argentino como "un sistema hiperpresidencialista" o como "un presidencialismo absolutamente hipertrofiado" (Nino 1992: 504/523), tomando como indicadores:

— "la discrecionalidad absoluta ... para designar a los miembros del gabinete y a los demás integrantes del gobierno y de la administración en general";

— "las facultades del presidente en caso del estado de sitio";

— "las facultades ... en materia de intervención federal";

— "las amplísimas funciones reglamentarias ... haciéndose cada vez más vago el límite entre decreto de ejecución y delegación legislativa";

— "los decretos de necesidad y urgencia" (Nino 1992: 524-528).

En los últimos años los comentarios críticos respecto al funcionamiento del sistema presidencial se concentraron en dos temas: los decretos de necesidad y urgencia y los vetos presidenciales.

Según un estudio recién terminado (Mustapic/Ferretti 1995) el presidente Menem vetó 109 leyes o 13 % de las 835 leyes sancionadas durante su primer período presidencial (Alfonsín 49/8%). De esos vetos 61 (56 %) fueron vetos parciales (31) (Alfonsín 12/25%); 30 de las leyes vetadas parcialmente fueron leyes promovidas por el Poder Ejecutivo. El 60 % de los proyectos de leyes vetados fueron iniciados por el partido de gobierno o con participación del partido de gobier-

31 . Con un veto total el presidente rechaza en proyecto de ley un su totalidad, con un veto parcial el presidente observa solamente algunos puntos del proyecto de ley, pero promulga el resto.

no (Mustapic/Ferretti 1995: 13). Durante el gobierno de Alfonsín hubo solamente una insistencia exitosa del Congreso (con una mayoría especial de 2/3 en cada una de las Cámaras), durante el gobierno de Menem hubo 10 insistencias. Según la conclusión de las autoras del estudio “desde la perspectiva de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso ... la conflictividad entre ambos poderes fué acentuándose durante la presidencia de Menem” (Mustapic/Ferretti 1995: 2).

Un análisis más a fondo de los vetos durante la primera presidencia de Menem (temas de los proyectos de ley vetados/motivos de veto/partidos que iniciaron las leyes vetadas) demuestra que los vetos fueron instrumentalizados como instrumento para frenar la capacidad revisora y de control del Congreso. En esa estrategia jugaron un papel trascendente los vetos parciales a las leyes iniciadas por el presidente y modificadas en el proceso legislativo. Como escribe Sartori (1994: 178): “El veto parcial ... es .. un poder muy activo. El veto parcial le permite al presidente modificar una ley eliminando partes de la misma, cancelando disposiciones individuales —y ésta es una reformulación activa de la ley—.” Además en algunos casos el presidente Menem retardó en una maniobra de dudosa constitucionalidad la publicación de leyes ya sancionadas (Mustapic/Ferretti 1995: 18-19) —una práctica que se acercó a un “veto de bolsillo”.

Más que en los vetos presidenciales la crítica al estilo político de Menem se ha enfocado en el “decretismo”, que se refiere “al uso excesivo, de hecho al abuso, de la legislación por decreto” (Sartori 1994: 180 n.4). El “decretismo” forma parte de la concentración de poder de decisión en el Poder Ejecutivo. Hay que mencionar la amplia facultad reglamentaria del presidente —por decreto— en lo que se refiere a la ejecución de las leyes y la delegación temporal de facultades especiales al presidente por el Congreso, como fue el caso de las importantes leyes de emergencia económica del año 1989.

La atribución presidencial más controvertida son los decretos de necesidad y urgencia. Se trata —según un comentario (Ferreira/Goretti 1995: 77)— “de normas dictadas por el Poder Ejecutivo, mediante las cuales toma medidas que normalmente sólo pueden adoptarse a través de una ley del Congreso. Al dictar decretos de necesidad y urgencia el Presidente 'legisla' y, asumiendo facultades del Congreso, modifica o deroga leyes o sanciona normas con rango de ley. Los decretos de necesidad y urgencia son normas que, por lo general, se dictan en situaciones consideradas excepcionales y de gravedad extrema.” En realidad ese instrumento fue usado para asuntos de escasa relevancia y para sustituir el proceso legislativo.

Según los resultados de un estudio muchas veces citado y comentado (Ferreira/Goretti 1994: 4): “Durante los ciento treinta años que transcurren entre 1853 y el advenimiento del gobierno de Alfonsín en 1983, los gobiernos constitucionales recurrieron a los decretos de necesidad y urgencia en no más de 20 ocasiones. ... El gobierno de Alfonsín (diciembre 1983-julio 1989) emitió 10 decretos de necesidad y urgencia. Entre julio 1989 y diciembre de 1993, el Presidente Menem dictó 308 decretos de necesidad y urgencia” (32).

32. Solamente 159 de los 308 decretos de necesidad y urgencia fueron reconocidos como tales por el Poder Ejecutivo. Por esa razón hay observaciones de expertos

La ampliación del poder legislativo del presidente tenía como contraparte la falta de voluntad del Congreso de contrarrestar esa expansión de atribuciones y de enfocar los temas coyunturales importantes de una manera constructiva y acelerada. De los 308 decretos de necesidad y urgencia el Congreso ratificó (total o parcialmente) por ley sólo 27 (9%) y derogó 3 (1 %) (Ferreira/Goretti 1994: 6) (33). Como dice un comentario sobre la primera presidencia de Menem (Clarín 9/7/1995,20) “... la actividad legislativa no tuvo, en muchas ocasiones, el ritmo requerido por las circunstancias de la vida económica o política ...” Tal vez también para Argentina tiene vigencia el comentario acertado de Sartori (1994: 180): “el decretismo es ... una respuesta poco funcional a (o de) sistemas que no funcionan.”

El modo de funcionar del sistema presidencial en Argentina durante el gobierno de Menem tiene mucho que ver con la crisis económica(34) y especialmente con la hiperinflación que aumentó el grado de aceptación para la concentración de poder en el Poder Ejecutivo(35). Como lo describe Torre (1994: 16): “Vista desde esta perspectiva —como la superación de un impasse de raíz hobbesiana— se comprende que la salida a la crisis hiperinflacionaria sea buscada por medio de un recentramiento de la autonomía del Estado. Esto es, por medio de una intervención que descansa en la aplicación de poderes de excepción (como los decretos de urgencia), en el esfuerzo por despolitizar los conflictos y las decisiones invocando la racionalidad económica, en fin, en un mandato con el cual el ejecutivo presidencial se inviste y que se nutre de esa demanda de gobierno generada por la propia crisis. De hecho, las situaciones hiperinflacionarias promueven y legitiman también niveles más elevados de autonomía tecnocrática-administrativa, en el sentido de tiempos decisivos más rápidos y más discrecionales.”

A pesar de toda la crítica que se puede manifestar contra la concentración de poder de decisión en la presidencia, hay que aclarar que ese proceso respondió a una necesidad política en la difícil coyuntura político-económica de los años 1989-1991 de demostrar capacidad de gobierno para reforzar la legitimidad del sistema político (Palermo 1995: 108-109). El problema consiste en que después se congeló y autosostuvo esa estructura de decisión justificada para una situación de emergencia.

El reforzamiento del hiperpresidencialismo argentino como respuesta a las necesidades económicas no es un caso único en América Latina. En un estudio comparativo sobre las reformas económicas en ocho países de América Latina,

respecto al número de decretos de necesidad y urgencia calculados por Goretti/Ferreira (1995). Por ejemplo Molinelli (1995: 9), reconoce solamente los mencionados 159 decretos como verdaderos decretos de necesidad y urgencia pero no pone en duda la interpretación respecto al abuso de ese instrumento. Según otra fuente durante su primer período presidencial Menem firmó 250 decretos de necesidad y urgencia (Clarín 9/7/1995, 12).

33. Palermo (1995: 102-103) interpreta la negativa de confirmar la validez de los decretos a través de una ley como una estrategia defensiva del Congreso de cierta eficacia.

34. Como lo afirmó también el ministro de economía Cavallo: "... sin los decretos de necesidad y urgencia no se hubiera podido instrumentar más que un 20 % de la reforma económica" (citado en Palermo 1995: 98).

35. Los resultados de encuestas de opinión pública tendrán que sugerir una aceptación mayor (en la población en general) para los decretos de necesidad y urgencia en la fase más crítica de la economía. Entre empresarios el respaldo para esas medidas siempre fue muy fuerte (Ferreira/Goretti 1995: 94 n.23).

Philip (1993) hace hincapié en la importancia de instituciones políticas centralizadas para el éxito de esas políticas, que incluye la capacidad de los presidentes de ejecutar las reformas por la vía de decretos en vez de leyes sancionadas por el poder legislativo. Philip (1993: 568) llega a la conclusión provocativa: "When looking at these eight countries, there is a simple and effective correlation between presidential dominance of the political system and effective neoliberal policymaking."

5.2. El difícil camino hacia una reforma constitucional

En 1994 fue reformada la Constitución argentina. La nueva Constitución entró en vigencia el 24 de agosto 1994. ¿Porqué hubo una reforma constitucional y cuáles son las repercusiones de las reformas en relación a algunos de los temas tocados en el capítulo anterior?

Ya durante el gobierno de Alfonsín hubo iniciativas y discusiones entre especialistas (en el marco del Consejo para la Consolidación de la Democracia) respecto a una reforma constitucional, incluyendo conversaciones entre la UCR y el Partido Justicialista. Pero al fin por cambios en la coyuntura política y por la preeminencia de otros temas (económicos), el proceso de reforma constitucional no avanzó.

Durante el gobierno de Menem las iniciativas de reforma constitucional fueron estrechamente entrelazadas con el interés del presidente para hacer posible su reelección. Sin ese afán reeleccionista de Menem la reforma constitucional seguramente no habría resultado. Ya desde el inicio de su presidencia Menem lanzó el tema, negando de vez en cuando un interés reeleccionista por la resistencia de la UCR y por razones tácticas, retomando el tema en otros momentos. Para abrir el paso a una reforma constitucional fue condición que ambas Cámaras del Congreso, con una mayoría de 2/3 declararan la necesidad de reforma y fijaran los temas de una asamblea constituyente a elegir. Por falta de una mayoría de 2/3 propia, el Partido Justicialista necesitaba el apoyo legislativo de la UCR.

Después del triunfo del Partido Justicialista en las elecciones para diputados nacionales en octubre de 1993 - cuando ganó con 43,1% —el presidente Menem anunció un plebiscito sobre el objetivo de una reforma constitucional para fines de noviembre— una amenaza abierta de violar la Constitución. Al mismo tiempo en el Senado los senadores peronistas, con el apoyo de partidos pequeños, lograron la mayoría de 2/3 para declarar la necesidad de reforma.

En esa situación compleja y tensa el presidente Menem y su antecesor Alfonsín se reunieron a principios de noviembre en negociaciones secretas para encontrar un solución consensual de reforma constitucional. Las conversaciones terminaron exitosas el 14 de noviembre con el "Pacto de Olivos" que sentó las bases temáticas para la reforma constitucional. A fines del año 1993 ambas Cámaras del Congreso aprobaron el resultado de ese pacto y convocaron a elecciones para una asamblea constituyente, que fue elegida el 10 de abril de 1994.

El "Pacto de Olivos" fue controvertido por su contenido y por el procedimiento escogido de conversaciones secretas

entre dos caudillos de partido. En parte de la opinión pública y también en la UCR hubo una fuerte resistencia a la reforma. Como derivado del "Pacto de Olivos" Alfonsín ganó nuevo protagonismo en la UCR y en la política nacional después de su salida poco honrosa de la Casa Rosada. Alfonsín (1994) defendió el "Pacto de Olivos" como aporte a la consolidación de la democracia (porque evitó medidas unilaterales del partido de gobierno) y como lo mejor posible en una constelación política adversa por la UCR.

Muchos analistas comparten esa visión. Liliana de Riz (1994b; 1995a) hace hincapié que en un país con la tradición política y cultural de Argentina ya es un avance si hay negociaciones sobre el contenido de reformas constitucionales y si se llega a pactos políticos—sin perjuicio de los intereses particulares de los actores involucrados. Además se esquivó una situación peligrosa de confrontación y bloqueo(36).

Los electores castigaron ambos signatarios del "Pacto de Olivos". En las elecciones para la asamblea constituyente el Partido Justicialista obtuvo el 37,7 % de los votos, su peor resultado desde 1983, la UCR perdió un 10 % (!) respecto a las últimas elecciones (para diputados nacionales) de octubre 1993, y alcanzó solo 19,8 %. Aumentaron su caudal electoral pequeños partidos provinciales, el MODIN (9,2%) y el Frente Grande (12,6%). La tasa de participación electoral fue baja (76 %).

Después de debates muchas veces interesantes y fructíferos en la asamblea constitucional, el texto de la Constitución reformada fue aprobado por unanimidad (22 de agosto de 1995). Con eso la nueva Constitución cuenta con una alta legitimidad. El núcleo básico del "Pacto de Olivos" no fue modificado(37), pero en otras materias(38) los frentes partidistas no fueron rígidos y el resultado de las votaciones sobre diferentes artículos fue muchas veces imprevisible.

Se puede constatar que hubo una modernización extensa del texto de la Constitución (por ejemplo, respecto al papel de los partidos políticos). Muchas veces el nuevo texto consagró las prácticas políticas vigentes (por ejemplo, respecto al sistema de coparticipación). En base a la nueva Constitución se pueden legitimar amplias reformas.

Según un autor (Molinelli 1995: 12 n.7) la nueva Constitución se podría llamar "la Constitución de Alfonsín", porque por un lado, el ex-presidente tuvo un papel so-

36. Así "the political pact, which emerged from the presidential ambition to remain in power and the impotence of the opposition, meant, first and foremost, an end to the situation of confrontation between a government which was obsessed with obtaining reelection and an opposition that lacked any other goal than to block it" (De Riz 1995a: 9).

37. En el "Pacto de Olivos" hubo un núcleo de coincidencias básicas que incluyeron entre otros arreglos la posibilidad de reelección, la elección directa con ballottage del presidente, el nuevo cargo de jefe de gabinete, tres senadores por provincia y la elección del intendente de Buenos Aires. Las partes de ese núcleo debían ser votados conjuntamente. La Convención Constituyente además fue habilitada para debatir y resolver otros temas más.

38. Hubo consenso en no modificar "la parte dogmática" (arts. 1-35) pero sí complementar esa parte con nuevos derechos y garantías (arts.36-43) que refuerzan sin duda los derechos humanos y los derechos políticos de la ciudadanía. Hay que mencionar el amparo del consumidor (art.42) - entre otras cosas contra distorsiones del mercado y monopolios -, la defensa del medio ambiente (art.41), la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en el ámbito político que se realizará por acciones positivas (art.37). Además fueron incluidos elementos de una democracia directa como son la iniciativa popular (art.39), la consulta popular vinculante y no vinculante (art.40).

bresaliente para facilitar el camino hacia la reforma (“Pacto de Olivos”) y un papel muy importante durante las deliberaciones en la constituyente. Por otro lado —salvo la cláusula que posibilita la reelección de Menem— la reforma contiene muchos anhelos de Alfonsín, algunos diluidos por la necesidad de pactar con el Partido Justicialista.

Pero un año después que entró en vigencia la nueva Constitución, en agosto de 1995, se mostraron serios déficits en la práctica constitucional por falta de sanción de las leyes que deben implementar la mayor parte de las nuevas disposiciones. Según un análisis periodístico hasta ese momento ambas Cámaras habían sancionado solamente una de las 23 leyes necesarias para la plena vigencia de la Constitución reformada, y la única ley sancionada ha sido la modificación del Código Electoral Nacional para hacer viable el ballottage en la elección del presidente (Clarín 14.8.1995, 11). Por eso la nueva Constitución también es la Constitución de Menem que está aprovechando sus atribuciones en lo que se refiere a la práctica constitucional, dando prioridad a sus intereses y postergando otros temas (como por ejemplo, la elección directa del intendente de Buenos Aires). Hay interpretaciones de constitucionalistas —como señala Smulovitz (1995: 85)— que afirman que la Constitución está aún por hacerse.

5.3. El tema de la reelección

Las modalidades de la elección presidencial fueron modificados en importantes aspectos. Por un lado, fueron sustituidos algunas disposiciones anacrónicas. Se canceló el requisito “de pertenecer a la comunión Católica Apostólica Romana” y se sustituyó la elección indirecta por un colegio electoral (o el Congreso) por la elección directa por voto popular. Si en la primera vuelta ningún candidato obtiene más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, o si el candidato más votado en la primera vuelta no obtiene por lo menos cuarenta por ciento de los votos y además diez puntos porcentuales más que el candidato que le sigue en número de votos, hay ballottage entre las dos fórmulas de candidatos más votados.

Se trata de un arreglo que en la coyuntura política de los 90 ofrece ventajas al Partido Justicialista, que desde 1987 en todas las elecciones —presidenciales y parlamentarias— con una excepción (las elecciones para la constituyente en abril 1994) siempre ha captado entre el 41 % y el 45 % de los votos.

El cambio más importante y controvertido fue la reducción del período presidencial de seis a cuatro años con la posibilidad de la reelección por un solo período consecutivo. Después de dos períodos presidenciales consecutivos un expresidente puede presentarse de nuevo pasado un intervalo de otro período presidencial. Hay muchos críticos (véase por ejemplo, Sabsay/Onaindia 1994: 271-278) de esa reforma reeleccionista, porque —desde su perspectiva— fomenta el personalismo, tendencias autocráticas, la perpetuación en el poder, siendo peligroso para la democracia. Además se trata de una desviación de la posición antireeleccionista que predomina en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas.

Dejando de lado la problemática de una reforma constitucional que favorece al actual mandatario, el autor se inclina en el caso argentino hacia la posición reeleccionista tomando como pauta para esa reforma constitucional el razonamiento orientador de Sartori (1994: 169): “¿Cómo pueden los mecanismos constitucionales promover el buen gobierno y obstruir el mal gobierno?”. En referencia a la discusión de la reelección o no reelección del presidente escribe, si no existe el riesgo real de un retroceso autoritario entonces “el argumento triunfador sería ... , que cualquier cargo desprovisto de incentivos, de recompensas al buen desempeño, es un cargo mal concebido.” (Sartori 1994: 192).

Sin éxitos reales en la política económica el tema de la reelección seguramente no habría sido perseguido con tanto énfasis por Menem. El voto por Menem para un segundo período presidencial fue el premio para los éxitos políticos hasta ese momento. Además la posibilidad de reelección fue un factor de estabilidad política y económica. Sin esa cláusula tal vez el Partido Justicialista y el gobierno habrían sufrido “internas salvajes” (De Riz 1994b) por la sucesión presidencial —poniendo en peligro el éxito y la continuidad del programa económico.

5.4 ¿Un sistema semi-presidencial?

Uno de los aspectos novedosos de la Constitución reformada es la figura del “jefe de gabinete de ministros” que fue introducida con el objetivo de “descentralización de funciones en el interior del Ejecutivo y el control del accionar del Primer Magistrado ... en aras de atenuar al presidencialismo” (Sabsay/ Onaindia 1994: 334). Hay que preguntarse si con esa reforma hubo un cambio cualitativo del sistema político de un sistema presidencial a un sistema semipresidencial.

Sartori (1994: 148) presenta las siguientes características de un sistema semipresidencial:

“a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular —ya sea directa o indirectamente— para un período predeterminado en el cargo.

b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:

c) El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.

d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.

e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el ‘potencial de autonomía’ de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.”

Entonces el elemento clave de un sistema semipresidencial consiste en la existencia de una estructura de autori-

dad dual, con una división de poder entre dos personas: el presidente y el jefe de gobierno. Según los criterios mencionados el sistema político de Argentina no es seguramente un sistema semipresidencial. El presidente figura como "jefe de gobierno" (art. 99.1), y él "por sí solo nombra y remueve el jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros" (art. 99.7). El jefe de gabinete además puede "ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras" (art. 101). Según un comentario a la nueva Constitución "en última instancia, el jefe de gabinete es un ministro más, e independientemente de la magnitud de sus facultades, su dependencia del deseo presidencial es categórico y absoluta, del mismo modo de cuanto ocurra con los restantes ministros." (Sabsay/Onaindia 1994: 335)(39).

En la coyuntura política actual (y a mediano plazo) el sistema político argentino no es un sistema semipresidencial, pero se podría pensar en otra constelación política con un presidente débil confrontado con una mayoría opositora en el Congreso. Entonces tal vez el sistema podría modificarse con más aspectos semipresidencialistas (una evaluación escéptica de esa posibilidad presenta Serrafro 1995). Eso dependería de la voluntad del presidente de ceder competencias al jefe de gabinete.

5.5. El peso del Congreso

A pesar del predominio del presidente no se puede decir que el Congreso queda sin poder. Según un estudio recién terminado, durante los años 1989-1994(40) solamente el 46 % de las leyes promulgadas por el Congreso tuvieron su origen en el Poder Ejecutivo. Entre mayo de 1992 y diciembre de 1994 el 58 % de las leyes más importantes tuvieron su origen en el Poder Ejecutivo. Si se dejan fuera de consideración los convenios internacionales sólo un 29 % de los proyectos de ley sancionados fueron iniciados por el presidente y de esos proyectos más del 50 % (!) fueron modificados en el proceso legislativo (Molinelli 1995: 3-4).

En los últimos años hubo —como ya fue comentado— una ampliación de las atribuciones presidenciales en el proceso legislativo por el uso extensivo los vetos parciales (que fueron incluidos en la nueva Constitución; art. 80) y —aún más importante— por los decretos de necesidad y urgencia, que fueron introducidos como instrumentos políticos durante el gobierno de Alfonsín, usados de manera abusiva por el primer gobierno de Menem y finalmente incorporados en la nueva Constitución (art. 99,3)(41). También fue constitu-

tionalizada la delegación de facultades legislativas por parte del Congreso al presidente (art. 76).

Según Molinelli (1995: 14) en la Constitución reformada el Congreso tiene más influencia en asuntos no-legislativos (por ejemplo, nombramientos) y menos influencia en el proceso legislativo mismo, ante todo porque los decretos de necesidad y urgencia y el veto parcial tienen ahora una justificación en la Constitución. Entonces parece acertado el juicio que la Constitución reformada no ha contribuido al objetivo expresado en el "Pacto de Olivos" de atenuar el poder presidencial (Ferreira/Goretti 1995a: 83- 86).

De cierta manera, la nueva Constitución ratifica una actitud prevalente en la clase política y en la profesión jurídica (entre los especialistas en derecho constitucional) a favor de una mayor concentración del poder en el ejecutivo (Molinelli 1995: 9-11). La nueva Constitución también refleja la opinión pública, donde normalmente el Poder Ejecutivo recibe una evaluación mucho más positiva que el Congreso (véase, por ejemplo, las estadísticas citadas en Lhoest 1995: 159).

BIBLIOGRAFIA

ACUÑA, Carlos (comp.), 1995: La nueva matriz política argentina, Buenos Aires.

—/SMULOVITZ, Catalina, 1995: Militares en la transición argentina: Del Gobierno a la subordinación constitucional, en: Acuña (1995: 153-202).

ADROGUE, Gerardo, 1995: El nuevo sistema partidario argentino, en: Acuña (1995: 27-70).

ALCANTARA, Manuel, 1994: ¿Por qué no la segunda república argentina?, en: América Latina Hoy, Nr.7, 81-87.

—, 1995: Gobernabilidad y élite política en América Latina, trabajo presentado en el Seminario "Transformaciones de los sistemas políticos en América Latina", Villa de Leyva (Colombia), 19 al 23 de noviembre 1995.

—/CRESPO, Ismael (eds.), 1995: Los límites de la consolidación democrática en América Latina, Salamanca.

ALFONSIN, Raúl, 1994: La Reforma Constitucional de 1994, Buenos Aires.

BAYER, Osvaldo, 1995: De Dachau a la ESMA, en: Página 12, 1 de julio de 1995, 32.

BELIZ, Gustavo (comp.), 1995: Política Social: La cuenta pendiente. Claves para enfrentar la pobreza en la Argentina, Buenos Aires.

BIRLE, Peter, 1995: Die politische Rolle der Unternehmer und ihrer Interessenorganisationen in Argentinien, Dissertation Universität Mainz.

BORON, Atilio et al., 1995: Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina, Buenos Aires.

39. En relación a los otros ministros, el jefe de gabinete tiene solamente una función de coordinación. Los ministros son sólo responsables ante el presidente. El presidente los nombra y puede removerlos sin intervención del jefe de gabinete (Ferreira/Goretti 1995a: 30).

40. Sobre el papel del Congreso en el gobierno de Alfonsín véase Goretti/Mustapic (1993); De Riz (1994).

41. Si bien la incorporación de los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución de cierta manera consagra una práctica política (como parte de la constitución vivida) hay comentarios que interpretan ese hecho como un reforzamiento de ese instrumento y del poder del presidente (Sabsay/Onaindia 1994: 299; Ferreira/Goretti 1995b: 89). El texto constitucional restringe el uso de los decretos de necesidad y urgencia. El Poder Ejecutivo no podría dictar decretos que se refieren a normas "que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos

políticos". Además los decretos de necesidad y urgencia "serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán referendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros." Se refuerzan las posibilidades de control del Congreso. Pero hace falta una ley especial que regulará esa competencia. Tomando como punto partida la práctica anterior —sin sanción constitucional— del uso de los decretos de necesidad y urgencia y las posibilidades de interpretación de la Constitución parece justificado un cierto escepticismo respecto al alcance real de las restricciones mencionadas (Molinelli 1995: 12-13).

- BUSTOS, Pablo (Hrsg.), 1995: Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización, Buenos Aires.
- CANSINO, César, 1995: Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina, en: Nueva Sociedad 139, 51-58.
- CAPON FILAS, Rodolfo/CAPON FILAS, Juan Pablo, 1995: Régimen de la pequeña y mediana empresa, La Plata.
- CATTERBERG, Edgardo, 1991: Argentina Confronts Politics. Political Culture and Public Opinion in the Argentine Transition to Democracy, Boulder, Col.
- CAVAROZZI, Marcelo, 1994: Partidos políticos y elecciones en la América Latina, en: Síntesis 22, 89-98.
- CAVAROZZI, Marcelo, y GROSSI, María, 1992: Argentine Parties under Alfonsín: From Democratic Reinvention to Political Decline and Hyperinflation, en: Epstein (1992: 173-203).
- CEPAL, 1994: Preliminary Overview of the Latin American and Caribbean Economy 1994 (Notas sobre la economía y el desarrollo Nr.566/567), Santiago de Chile.
- DE RIZ, Liliana, 1994a: Argentina. El enigma democrático, en: Nueva Sociedad 129, 6-12.
- , 1994b: Los dos grandes partidos son de notable fragilidad. Entrevista con Liliana De Riz, en: Clarín 11.12.1994, 20-21.
- , 1994c: Radicales y peronistas: El Congreso Nacional entre 1983 y 1989, Buenos Aires.
- , 1995a: Argentine Democracy: Towards a New Dynamic of Partisan Competition? manuscrito para la publicación en: Latin American Democratic Governance, Johns Hopkins University Press.
- , 1995b: Le chemin incertain de la démocratie argentine, manuscrito para la publicación en: Problemes de L'Amérique Latine.
- DI TELLA, Torcuato S., 1972: La búsqueda de la fórmula política argentina, en: Desarrollo Económico 11.42-44, 317-325.
- , 1995: ¿Qué clase de alianza es ésta?, en: Clarín 24.5.1995, 17.
- ESCUDE, Carlos, 1995: El realismo de los Estados débiles, Buenos Aires.
- ESCUDE, Carlos, y FONTANA, Andrés, 1995: Divergencias estratégicas en el Cono Sur: Las políticas de seguridad de la Argentina frente a las de Brasil y Chile (Universidad Torcuato Di Tella. Documentos de Trabajo No.20), Buenos Aires.
- FERREIRA, Delia/GORETTI, Matteo, 1993: Dinero y política. El debate sobre el financiamiento de los partidos políticos (ceppa colección papeles de trabajo No.6), Buenos Aires.
- , 1994: Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993), en: El Derecho 32, No.8525, 1-8.
- , 1995a: La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?, en: Contribuciones 12.1, 69-90.
- , 1995b: Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993), en: Agora 2.3, 75-94.
- FLORIA, Carlos, 1995: La tentación de la hegemonía, en: Agora 1.2, 183-185.
- GERCHUNOFF, Pablo /CANOVAS, Guillermo, 1994: Las privatizaciones en la Argentina: Impactos micro y macroeconómicos (CEPAL-Serie de Reformas de Política Pública 21), Santiago de Chile.
- GOLDIN, Pablo, 1995: ¿Gastan mucho o recaudan poco?, en: CASH. Suplemento económico de Página 12, 8 de julio 1995, 3-4.
- GORETTI, Matteo/MUSTAPIC, Ana M., 1993: El Congreso de la transición democrática (1983-1989) (Serie Documentos de Trabajo no. 121/Instituto Torcuato Di Tella), Buenos Aires.
- HALPERIN DONGHI, Tulio, 1994: La larga agonía de la Argentina peronista, Buenos Aires.
- HUNTINGTON, Samuel P., 1995: Reforming Civil-Military Relations, en: Journal of Democracy 6.4, 9-17.
- ILO, 1994: 1994 Labour Review. Latin American and the Caribbean, Genf.
- LHOEST, Brigitte F.P., 1995: Constitutional Reform in Argentina, en: Verfassung und Recht in Übersee 28.2, 155-165.
- LLACH, Juan, 1994: La pobreza ha disminuido, in: Clarín 26.8.1994, 17.
- LABORDA, Fernando, 1995: Dilemas, en: La Nación. Edición Internacional 12-18 de septiembre 1995, 2.
- MAINWARING, Scott, 1995: Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems, en: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 37.1, 113-180.
- MAINWARING, Scott, y SCULLY, Timothy (eds.), 1995a: Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford.
- MAINWARING, Scott, y SCULLY, Timothy, 1995c: Conclusion: Parties and Democracy in Latin America — Different Patterns, Common Challenges, en: Mainwaring/Scully (1995a: 459-476).
- MINUJIN, Alberto/KESSLER, Gabriel, 1995: La nueva pobreza en la Argentina, Buenos Aires.
- MOLINELLI, N. Guillermo, 1991: Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades, Buenos Aires.
- , 1995: President-Congress Relations in Argentina, 1983-95. Paper prepared for delivery at the 1995 meeting of the Latin American Studies Association, Washington D.C. september 28-30, 1995
- MORA Y ARAUJO, Manuel, 1982: El ciclo político argentino, en: Desarrollo Económico 22.86, 203-230.
- , 1991: Ensayo y error. La nueva clase política que exige el ciudadano argentino, Buenos Aires.
- , 1995: De Perón a Menem. Una historia del peronismo, en: Borón et al. (1995: 47-66).
- MORALES SOLA, Joaquín, 1995: Defensa moderna y el presupuesto militar, en: La Nación 3/10/1995, 7.
- MURILLO, M. Victoria, 1995: Los sindicatos frente a al reforma del Estado en Argentina y Mexico, Trabajo presentado en el XIX Congreso de la LASA, Washington D.C. 28-30 de septiembre de 1995
- MUSTAPIC, Ana María/FERRETTI, Natalia, 1995: El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem, paper para ser presentado en el Congreso de la LASA, Wahington D.C., septiembre 28-30, 1995.
- NDI (National Democratic Institute for International Affairs)/ Graciela RÖMER y Asoc., 1995: Actitudes hacia los partidos políticos en América Latina, Washington D.C.
- NEILSON, James, 1995: El presidente más débil, en: Página 12, 26/9/1995, 6.

- NOLTE, Detlef, 1994a: Procesos electorales y partidos políticos: tendencias y perspectivas en la década de los noventa”, en: *Perfiles Latinoamericanos* (FLACSO-México) 3.5, 7-36.
- , 1994b: ¿Cuales son los intereses de Alemania en América Latina?”, en: *Estudios Internacionales* 27.106, 162-172.
- O'DONNELL, Guillermo, 1992: *Delegative Democracy?* (Kellog Institute. Working Paper 172), University of Notre Dame, Ind.
- , 1993: *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*, en: *Desarrollo Económico* 130, 163-184.
- , 1995: *Democracias y exclusión*, en: *Agora* 1.2, 165-172.
- PALERMO, Vicente, 1995: *Reformas estructurales y régimen político*, en: *Agora* 2.3, 95-114.
- PALOMINO, Hectór, 1995: *Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en Argentina*, en: *Acuña* (1995: 203-230).
- /SCHVARZER, Jorge, 1995: *Entre la informalidad y el desempleo. Una perspectiva de largo plazo sobre el mercado de trabajo en la Argentina*, manuscrito a publicarse en: *Oikos*.
- /SENEN GONZALEZ, Cecilia, 1994: *Emergencia de subsistemas de relaciones laborales en las empresas: sus impactos socio-culturales, trabajo presentado al segundo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires 23 a 26 de agosto de 1994*.
- PHILIP, George, 1993: *The New Economic Liberalism And Democracy in Latin America: Friends or Enemies?*, en: *Third World Quarterly* 14.3, 555-571.
- PORTANTIERO, Juan Carlos, 1995: *Menemismo y peronismo: continuidad y ruptura*, en: *Borón et al.* (1995: 101-118).
- RUSSELL, Roberto, 1994: *Los ejes estructurantes de la política exterior argentina*, en: *América Latina/Internacional* 1.2, 5-26.
- SABSAY, Daniel A., 1991: *Descentralización y estructura gubernamental en Argentina*, en: Dieter Nohlen (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, 249-258.
- /ONAINDIA, José M., 1994: *La Constitución de los Argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Buenos Aires.
- SARTORI, Giovanni, 1994: *Ingeniería constitucional comparada*, México.
- SCHEETZ, Thomas, 1995: *La necesaria reforma militar argentina*, en: *Nueva Sociedad* 138, 132-141.
- SERRAFERO, Mario D., 1995: *Conjeturas institucionales*, en: *Agora* 1.2, 107-132.
- SERRICHIO, Sergio, 1995: *Qué sobrevive del 'efecto Tachi'*, en: *Clarín Económico* 6.8.1995, 2-4.
- SIDICARO, Ricardo, 1995: *Poder político, liberalismo económico y sectores populares*, en: *Borón* (1995: 119-156).
- SMULOVITZ, Catalina, 1995a: *El Poder Judicial en la Nueva Democracia*, en: *Agora* 1.2, 85-106.
- , 1995b: *Constitución y poder judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de las instituciones*, en: *Acuña* (1995: 71-114).
- TORRADO, Susana, 1995: *Notas sobre la estructura social argentina al comenzar los años noventa*, en: *Bélic* (1995: 65-102).
- TORRE, Juan Carlos, 1994: *América Latina, el Gobierno de la Democracia en Tiempos Dificiles* (Instituto Torcuato Di Tella Serie Documentos de Trabajo 122), Buenos Aires.
- , 1995a: *Los efectos políticos del pánico*, en: *Clarín* 2/2/1995, 20.
- , 1995b: *De la utopía democrática a la democracia argentina*, en: *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos* 1.2, 177-182.
- TOURAINÉ, Alain, 1995a: *“Terminó la limpieza liberal”*, Entrevista en: *Página* 12, 21/5/1995, 8-9.
- VACS, Aldo C., 1995: *Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina*, en: *Acuña* (1995: 285-330).
- VIAL, Alejandro, 1995: *Meditaciones políticas y socio-económicas. Elecciones nacionales argentinas*, en: *Acción* no.154 (junio), 22-25, Asunción.
- WALDMANN, Peter, 1992: *The Peronism of Perón and Menem: from Justicialism to Liberalism?*, en: Colin M. Lewis/Nissa Torrents (eds.), *Argentina in the Crisis Years (1983-1990)*. From Alfonsín to Menem, London, 90-101.
- WORLD BANK, 1993: *Argentina. From Insolvency to Growth*, Washington D.C..
- WYNIA, Garry W., 1995: *Argentina's New Democracy: Presidential Power and Legislative Limits*, en: David Close (Hrsg.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder & London, 71-88.

RESUMEN

El artículo trata de dar cuenta de las principales transformaciones del sistema político argentino durante la primera presidencia de Carlos Menem, y de las transformaciones económicas de este gobierno. Este artículo aborda la consolidación de la democracia argentina para actores muy diversos: partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales; el nuevo papel de las instituciones; los cambios en la política económica; el proceso de reforma constitucional, etc.

ABSTRACT

The article tries to explain the main changes of the Argentinian political system during the first Presidency of Carlos Menem, and the economical transformations of this government. This article explains the consolidation of democracy in Argentina for very different actors: political parties, trade unions and entrepreneurial interests; the new role of political institutions; changes in the economic policy; the process of constitutional reform, etc.