



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Las tesinas de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Licenciatura en Ciencia Política**

**Estilo decisionista matizado de gobierno.  
La influencia del contexto institucional  
en la viabilidad de ejecutivos con estilos  
decisionistas matizados de gobierno. Carlos  
Saúl Menem y Fernando Collor de Mello entre  
1990 y 1992.**

**Nº 313**

**Luis Ignacio García Sigman**

**Tutor: Santiago Leiras**

Departamento de Investigaciones  
Junio 2008



## Agradecimientos.

A mi vieja y a mi viejo, por criarme mal.

A mi familia y a mis (tres) amigos, por malcriarme.

A mis hermanos Joaquín y Felicitas.

A la *principessa* Martina y al *fantasista* Gabriele porque, aunque se hicieron esperar, finalmente vinieron...y con el pelo rubio.

A Santiago Leiras, por el tiempo, la dedicación y la humildad.

A Hugo, Néstor, Mercedes y María.

Al fútbol y a Los Simpsons, por hacer de mí lo que soy...un σχιζο



## Índice.

<b>Introducción</b> .....	7
<b>Capítulo I. Estilo decisionista matizado de gobierno</b> .....	8
I.1. ¿Líder político o liderazgo político? .....	8
I.1.1. Dos modos de estudiar a los líderes.....	8
I.1.2. Institutional Rational Choice .....	9
I.2. Liderazgo político: ¿Estilo decisionista de liderazgo o funcionamiento de las instituciones?.....	12
I.2.1. Argentina.....	12
I.2.1.a. Los que sostienen la tesis del decisionismo .....	12
I.2.1.b. La institucionalización del régimen democrático.....	14
I.2.2. Brasil .....	15
I.2.2.a. La concentración del poder en el ejecutivo.....	15
I.2.2.b. El funcionamiento de las instituciones .....	16
I.2.3. Conclusión .....	16
I.3. Una revisión .....	16
I.3.1. Los pasos a seguir.....	16
I.3.2. Las definiciones .....	17
I.3.3. El cuadro comparativo .....	17
I.4. Estilo decisionista matizado de gobierno.....	18
I.4.1. Una propuesta .....	18
I.4.2. La propuesta dentro de un debate más amplio .....	20
<b>Capítulo II. Estilo decisionista matizado de gobierno.</b>	
<b>Instituciones y viabilidad en los casos argentino y brasilero</b> .....	20
II.1. Desandar el camino. Economía y política en Argentina y Brasil.....	20
II.1.1. Los modelos económicos: sus características.....	21
II.1.1.a. Modelo agroexportador (MAE).....	21
II.1.1.b. Modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) .....	21
II.1.2. Los modelos económicos en marcha .....	22
II.1.2.a. El camino hacia la modernidad y la nueva división internacional del trabajo ....	22
II.1.2.b. La Primera Guerra Mundial y la década del '20 .....	23
II.1.2.c. Crisis del 30 e inicio del ISI. Segunda Guerra Mundial y consolidación del ISI ..	23
II.1.2.d. La expansión de la economía internacional. El ciclo de posguerra .....	24
II.1.2.e. Agotamiento de la expansión y crisis del petróleo. Deuda externa y fin del ISI ..	25
II.1.2.f. Década perdida. Emergencia de la emergencia .....	26
II.2. En búsqueda de una respuesta.....	26
II.2.1. Un paneo general .....	26
II.2.2. El camino de la verificación .....	29
II.2.2.a. Los decretos legislativos excepcionales .....	29
II.2.2.a.a. Decretos de necesidad y urgencia.....	29
II.2.2.a.b. Medidas provisorias .....	30
II.2.2.a.c. Conclusión.....	31
II.2.2.b. El partido de gobierno en el Congreso.....	31
II.2.2.b.a. El Partido Justicialista .....	32
II.2.2.b.b. El Partido de Reconstrucción Nacional.....	32
II.2.2.b.c. Conclusión.....	33
II.2.2.c. Verificación.....	34
II.2.2.c.a. El partido de gobierno en el Congreso.....	34
II.2.2.c.a.α. El Partido Justicialista .....	34
II.2.2.c.a.β. El Partido de Reconstrucción Nacional .....	34
II.2.2.c.b. Los decretos legislativos excepcionales .....	34
II.2.2.c.b.α. Carlos Saúl Menem.....	34
II.2.2.c.b.β. Fernando Collor de Mello .....	35

II.2.2.c.c. Los gráficos .....	35
II.2.2.c.d. ¿Por qué no se tiene en cuenta a la disciplina partidaria como variable independiente? .....	36
II.3. Otras observaciones .....	36
II.3.1. Poder Ejecutivo .....	36
II.3.2. Poder Legislativo .....	37
II.3.3. Conclusión .....	37
<b>Conclusión</b> .....	37
<b>Bibliografía</b> .....	39

### Índice de cuadros

Cuadro I. Institutional Rational Choice .....	11
Cuadro II. Estilo decisionista de gobierno y estrategia decretista de gobierno .....	17
Cuadro III. Estilo decisionista de gobierno y estilo decisionista matizado de gobierno .....	19
Cuadro IV. El escenario institucional .....	27
Cuadro V. Decretos de necesidad y urgencia y medidas provisionales .....	29
Cuadro VI. Cantidad de decretos de necesidad y urgencia .....	30
Cuadro VII. Materias sobre las que versaron los decretos de necesidad y urgencia .....	30
Cuadro VIII. Cantidad de medias provisionales .....	30
Cuadro IX. Materias sobre las que versaron las medidas provisionales .....	31
Cuadro X. El Partido Justicialista en el Senado .....	32
Cuadro XI. El Partido Justicialista en la Cámara de Diputados .....	32
Cuadro XII. Decretos de necesidad y urgencia y obstaculizaciones del Congreso .....	32
Cuadro XIII. El Partido de Reconstrucción Nacional en el Congreso .....	33
Cuadro XIV. Medidas provisionales y obstaculizaciones del Congreso .....	33
Cuadro XV. Porcentaje de bancas del Congreso controladas por el PJ .....	34
Cuadro XVI. Porcentaje de bancas del Congreso controladas por el PRN .....	34
Cuadro XVII. Decretos de necesidad y urgencia y obstaculizaciones del Congreso .....	34
Cuadro XVIII. Medidas provisionales y obstaculizaciones del Congreso .....	35

### Índice de gráficos

Gráfico I. Porcentaje de escaños controlados por el partido de gobierno y porcentaje de decretos legislativos excepcionales dictados por el PE sin obstaculizaciones del Congreso .....	35
Gráfico II. Porcentaje de escaños controlados por el partido de gobierno y porcentaje de decretos legislativos excepcionales dictados por el PE sin obstaculizaciones del Congreso .....	36

## Introducción

La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

### Artículo 1 de la Constitución de la Nación Argentina.

*Son poderes de la Unión, independientes y armónicos entre sí, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.*  
Artículo 2 de la Constitución de la República Federal de Brasil.

El neoliberalismo es la ideología que se impuso en todo el planeta a partir de 1980. Las tesis centrales de sus teóricos<sup>1</sup> sostienen que el Estado debe ser mínimo, es decir, que debe garantizar la seguridad y el orden mientras el mercado se autorregula ya que, al dejar que las fuerzas del capital actúen libremente, se ha de producir un efecto derrame que beneficiará al conjunto del cuerpo social.

En Sudamérica, algunos de los gobiernos que impulsaron el modelo neoliberal fueron el de Carlos Saúl Menem en Argentina, el de Fernando Collor de Mello en Brasil, el de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia y el de Alberto Fujimori en Perú. No está de más recordar que, entre la teoría y la práctica, se abrió un abismo insalvable ya que la implantación de este modelo generó, por un lado, mucha riqueza para pocos y poca riqueza para muchos<sup>2</sup>, y por el otro, una tensión entre la economía global y la política nacional que los gobiernos locales resolvieron favoreciendo a los intereses transnacionales en detrimento de los locales<sup>3</sup>.

Este trabajo se propone estudiar los liderazgos políticos que impulsaron las reformas que siguieron los lineamientos del Consenso de Washington, profundizando el desplazamiento del eje de la matriz económica desde el estado hacia el mercado. Básicamente las preguntas que surgen son:

1. ¿Cómo es posible que Fernando Collor de Mello no haya podido terminar siquiera su primera presidencia mientras que Carlos Saúl Menem fue reelecto cuando fueron dos líderes políticos que asumieron casi simultáneamente la presidencia, impulsaron un mismo estilo de liderazgo y promovieron reformas estructurales de primera generación<sup>4</sup>?
2. ¿Qué diferencias relevantes se pueden encontrar en los contextos institucionales y en los actores políticos en los que y con los que se construyeron estas relaciones de liderazgo político que limitaron las posibilidades del gobierno de Fernando Collor de Mello e hicieron viable la experiencia menemista?

Se sostendrá, como idea directriz del trabajo, que la viabilidad de lo que se denominarán *estilos decisionistas matizados de gobierno* dependió del contexto histórico e institucional en el que interactuaron con otros actores políticos y con los ciudadanos. En particular, se analizará cómo, en ambos casos, la cantidad de decretos legislativos excepcionales<sup>5</sup> que dictó el poder ejecutivo sin obstaculizaciones del Congreso dependió de la cantidad de escaños controlados por el partido de gobierno en ambas cámaras.

Con este objetivo, se aplicará el método comparativo y se utilizará la técnica de los sistemas similares para realizar una comparación sincrónica entre las presidencias de Menem y Collor de Mello, teniendo en cuenta sólo el período de tiempo en que coexistieron como Presidentes (1990-1992).

Los instrumentos que se utilizarán en este trabajo para el estudio del objeto serán, principalmente, fuentes secundarias. Mientras que la construcción teórica se basará en la lectura crítica de fuentes de carácter primario, los datos y las discusiones teóricas suscitadas alrededor del objeto aquí estudiado serán elaborados a partir de literatura crítica.

1. Como sostiene Julio Pinto, dentro de esta categoría, se pueden encontrar intelectuales y científicos como Ludwig Von Mises, Friedrich Von Hayek y Milton Friedman en PINTO, Julio, "El neoconservadurismo y su proyección ideológica" en Julio Pinto (compilador), *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*, Buenos Aires, EUDEBA, 1996.

2. Para profundizar lo expuesto en este párrafo se puede consultar CEPAL, *La brecha de la equidad: Una segunda evaluación*, Mayo 2000, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/4303/lcg2096e.pdf>, (consultado 8 Agosto del 2007).

3. SVAMPA, Maristella, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005.

4. Siguiendo a Santiso se entenderá por reformas de primera generación a aquellas que "incluyen la estabilización macroeconómica y la liberalización económica y están orientadas a la estabilización y apertura económicas como respuesta al fracaso del modelo de desarrollo económico centrado sobre el Estado y de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones principios de años 1980s. Éstas fueron adoptadas e implementadas a finales de los años 1980s a principios de los años 1990s por la mayoría de los países latinoamericanos, con varios grados de intensidad y de éxito." en SANTISO, Carlos, "Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina", *Revista Virtual Instituciones y Desarrollo*, Número 8 y 9, 2001, pag. 8.

5. Siguiendo a Maurich se entenderá, en lo que sigue del trabajo, por decreto legislativo excepcional: "normas con carácter de ley dictadas por el poder ejecutivo, sobre temas que caen en la exclusiva zona de competencia del poder legislativo, sin que medie autorización legislativa del Congreso y aludiendo a razones de emergencia, necesidad y urgencia." en MAURICH, Mario, "Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90", en Manuel Antonio Garretón y Alfredo Alejandro Gugliano (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003, pag 182.

Este trabajo se dividirá en dos capítulos. El primero estará dividido en cuatro secciones y el segundo en tres. Dentro del primer capítulo, en la primera sección, se enseñarán las diferentes maneras en que los científicos sociales han estudiado a los presidentes, por un lado, están aquellos que pusieron el foco en el líder político o en las características personales del Presidente y, por otro lado, están aquellos que tomaron como objeto de estudio al liderazgo político o a la relación que se crea entre el Presidente y los ciudadanos en un determinado contexto institucional en el que interactúa con otros actores políticos. Aquí se optará por la segunda estrategia y se explicará por qué se elige al Institutional Rational Choice como marco conceptual.

En la segunda sección, se confrontarán las ideas de los autores que creen que estos presidentes tuvieron un estilo decisionista de gobierno con la postura de aquellos que sostienen que los presidentes aquí analizados utilizaron herramientas excepcionales de gobierno<sup>6</sup> sólo en condiciones políticas adversas<sup>7</sup>. En la tercera sección, se hará una revisión de las dos corrientes y se determinará qué se entenderá en este trabajo, a partir de la bibliografía analizada, por estilo decisionista de gobierno y por estrategia decretista de gobierno. Por último, en la cuarta sección, se enseñarán las debilidades que se pueden encontrar en ambas posturas y se propondrá que los primeros presidentes de la última década del siglo pasado llevaron adelante *estilos decisionistas matizados de gobierno*.

En cuanto al segundo capítulo, comenzará con una sección en la que, por un lado, se describirán las principales características de los modelos económicos que tuvieron lugar en los países aquí estudiados hasta la asunción de Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello y, por otro lado, se realizará una reseña del funcionamiento de estos esquemas económicos vinculándolos con las distintas coyunturas económicas internacionales y con los escenarios políticos locales.

En la segunda sección, utilizando el andamiaje conceptual provisto por el Institutional Rational Choice, se realizará una comparación general entre los contextos históricos institucionales en los que Menem y Collor de Mello ejercieron *estilos decisionistas matizados de gobierno*, se indicarán, en particular, los aspectos institucionales que se destacan en este trabajo y, finalmente, se buscará corroborar la idea directriz esbozada anteriormente. En la tercera sección, se aprovecharán el resto de las diferencias y similitudes establecidas entre los contextos institucionales en el cuadro de la sección anterior para realizar una serie de reflexiones.

Finalmente, una vez concluidos los capítulos aquí presentados, se brindará una reseña de lo que se ha hecho a lo largo del trabajo y se enunciarán una serie de conclusiones derivadas del análisis realizado a lo largo de las distintas secciones.

## Capítulo I. Estilo decisionista matizado de gobierno.

*No debe enervarse la capacidad del Presidente para mandar por decreto. Es la única forma que tiene de mandar. Cualquier otra interpretación "politizada" o "desjuridizada" significa reducirle poder, y de suyo, eximirle indebidamente de la responsabilidad de gobernar, "administrar", "ejecutar". Las limitaciones de su poder desvirtúan las responsabilidades del Presidente.*

Carlos Saúl Menem

*"El decreto es la forma ejecutiva de mandar", Clarín, 18 de Septiembre de 1996.*

### 1.1. ¿Líder político o liderazgo político?

#### 1.1.1. Dos modos de estudiar a los líderes.

De acuerdo con la literatura de referencia<sup>8</sup>, es posible acercarse de dos maneras al estudio de los líderes presidenciales. Por un lado, poniendo el foco en el líder político entendido como el sujeto investido

6. Siguiendo a Maurich se entenderá, a lo largo del trabajo, que las herramientas excepcionales de gobierno o institutos de emergencia son "creaciones del derecho que funcionan como medidas de prevención, seguridad y remedio para contener, atenuar o subsanar las emergencias" en MAURICH, Mario, "Estado de excepción, el uso de herramientas excepcionales de gobierno más allá de la constitución", en Hipólito Orlandi (compilador), *Las instituciones Políticas de gobierno*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998, pag.172.

7. Los autores que se citan como referentes o representantes de cada una de las corrientes que es posible distinguir en este debate, que tiene lugar tanto en el caso argentino como en el caso brasilero, son casi exclusivamente (se exceptúan aquellos autores incorporados por recomendación del tutor) los que se han incluido en el programa correspondiente al año académico 2006 de la materia *Problemas Políticos Latinoamericanos*. Es decir, si bien las referencias que se realizan aquí para ejemplificar cada perspectiva se reducen a aquel universo, de ningún modo los científicos sociales que se podrían encolumnar en alguna de las corrientes aquí indicadas se agotan en los que han sido incluidos en este trabajo.

8. Se hace referencia a los siguientes trabajos:

FABBRINI, Sergio, *Il Principe democratico: La leadership nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 1999.

D'ALESSANDRO, Martín, "Liderazgo político", en Luiz Aznar y Miguel De Luca (compiladores), *Política. Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, Ariel, 2006.



de un poder de decisión y, por otro lado, haciendo foco en el liderazgo político definido como una relación que se establece dinámicamente a partir de la interacción del líder con el resto de los actores políticos en un contexto institucional e histórico determinado.

Dentro del primer grupo, se pueden distinguir autores como Richard Neustadt<sup>9</sup>, James Barber<sup>10</sup> o Fred Greenstein<sup>11</sup>. El primero de estos tres autores, sostiene que existen diferentes elementos a tener en cuenta para evaluar el éxito de un liderazgo presidencial. Entre ellos, destaca la capacidad de negociación, la capacidad de persuasión, la capacidad de maximizar la información de los colaboradores y la capacidad de formar un equipo de trabajo leal y consustanciado con su trabajo. Por otro lado, James Barber (1985) indica que la situación de poder del presidente, el clima de expectativas dominante en la opinión pública, el estilo político, la cosmovisión y la personalidad o carácter del titular del poder ejecutivo son los cinco determinantes del liderazgo presidencial. Por último, Fred Greenstein (1998) construye otros indicadores que permiten estudiar a los presidentes. Dentro de ese grupo, se pueden destacar la efectividad como comunicador, la capacidad organizativa, las habilidades políticas, los objetivos y la visión que tiene el presidente para su gestión, la inteligencia estratégica y la inteligencia emocional.

En un segundo grupo, que tiene como objeto de estudio el liderazgo político, se podrían destacar los trabajos de Santiago Leiras<sup>12</sup>, Mario Maurich<sup>13</sup> y Simone Diniz<sup>14</sup>. El primero de ellos, realiza un análisis del liderazgo político de Fernando De La Rúa teniendo en cuenta la influencia que tienen el contexto histórico e institucional y los ciudadanos en el crecimiento o restricción del margen de maniobra del líder político. Mario Maurich (2003) realiza un análisis del fenómeno del decretismo en perspectiva comparada, utilizando las herramientas del Institutional Rational Choice<sup>15</sup>.

Simone Diniz (2005) sostiene que existen dos modos de acercarse al estudio de un presidente. Por un lado, desde la perspectiva reduccionista que evalúa su grado de éxito sólo en relación con sus habilidades personales y, por otro lado, desde la perspectiva centrada en el sistema político que evalúa el poderío que tiene a partir de la identificación de los juegos estratégicos, de los actores que participan y de las estrategias que utiliza, todo ello dentro de un contexto institucional e histórico determinado.

Las herramientas analíticas construidas por el primer grupo de autores, generalmente provenientes de la Psicología Política, no son adoptadas en este trabajo ya que limitan la perspectiva de estudio al líder político, cuando lo que se tratará aquí es de analizar las diferencias entre los contextos históricos institucionales en los que se establecieron los liderazgos políticos de Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello.

### 1.1.2. Institutional Rational Choice.

De acuerdo con la bibliografía consultada<sup>16</sup>, existen tres etapas en el estudio de las instituciones: el viejo institucionalismo, el conductismo y el nuevo institucionalismo. La primera perspectiva, que se inició en la segunda mitad del siglo XIX y se extendió hasta la década del '50 del siglo pasado, se caracterizó por exagerar " la importancia de las instituciones en detrimento del comportamiento micropolítico, de los problemas del poder y de la toma de decisiones en procesos menos formales..."<sup>17</sup>.

El conductismo, surgido a partir de la segunda mitad del siglo XX, hizo que el objeto de estudio de la ciencia política se desplazara desde las instituciones formales hacia el comportamiento de los individuos.

9. NEUSTADT, Richard, *Presidential Power: The politics of leadership*, New York, Wiley, 1960.

10. BARBER, James David, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1985.

11. GREENSTEIN, Fred, *Leadership in the modern presidency*, Massachusetts, Harvard University Press, 1998.

12. LEIRAS, Santiago, " Gobernabilidad y crisis de liderazgo: los difíciles años del gobierno de De La Rúa ", en Legnani Néstor y otros, *La democracia y sus laberintos*, Buenos Aires, Editorial Tierra Firme, 2003.

13. MAURICH, Mario, " Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90 ", en Manuel Antonio Garretón y Alfredo Alejandro Gugliano (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003.

14. DINIZ, Simone, " Interacciones entre os poderes Ejecutivo e Legislativo no processo decisório: Avaliando sucesso e fracasso presidencial ", *Revista Dados*, Volumen 48, Número 1, pp.333-369, 2005.

15. El autor define a esta corriente de la siguiente manera: " Esta particular perspectiva que sigue viendo a los actores individuales como persiguiendo una multiplicidad de fines a través de conductas racionales, estratégicas e instrumentales. Pero lo hacen inmersos en una realidad institucional que, al mismo tiempo que les impone límites les brinda medios para alcanzar sus fines." en MAURICH, Mario, " Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90 ", en Manuel Antonio Garretón y Alfredo Alejandro Gugliano (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003 pag. 183-184.

16. En particular se hace referencia a los siguientes trabajos:

ORLANDI, Hipólito y OLIVIERI ALBERTI, Alicia, " Las instituciones políticas de gobierno ", en Hipólito Orlandi (compilador), *Las instituciones políticas de gobierno*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.

PINTO, Julio, " La Ciencia Política ", en Julio Pinto (compilador), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, EUDEBA, 2003.

17. ORLANDI, Hipólito y OLIVIERI ALBERTI, Alicia, " Las instituciones políticas de gobierno ", en Hipólito Orlandi (compilador), *Las instituciones políticas de gobierno*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998, pag. 16.

El neo-institucionalismo<sup>18</sup>, emergió a partir de 1970, para intentar superar las limitaciones que enfrentaba la ciencia política mediante la combinación de elementos del viejo institucionalismo y del conductismo.

En este trabajo, tomando una vertiente de la tercera corriente, se asumirán los presupuestos del Institucional Rational Choice para estudiar los liderazgos políticos de Carlos Menem y Fernando Collor de Mello. Se considera que es un marco conceptual apropiado para comparar y analizar la influencia del contexto institucional e histórico en la viabilidad de experiencias que se definirán como decisionistas matizadas de gobierno, porque permite conocer en detalle el liderazgo político a partir del establecimiento de un marco conceptual que posibilita un profundo y extenso entendimiento de las diversas características que convergen en su configuración. Es posible realizar un cuadro que contenga los principales lineamientos conceptuales de esta perspectiva.

---

18. En cuanto a la historia del neoinstitucionalismo es preciso señalar como mínimo dos acontecimientos. El primero, sucede en 1984 cuando se publica el trabajo de James March y Johan Olsen *The New institutionalism: Organizational Factors in Political Life* que se considera el hito fundacional de esta corriente. El segundo, se da cinco años más tarde cuando los mismos autores exponen sistemáticamente las tesis de este enfoque en *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*.



Realidad o contexto institucional	Características generales	<p>La realidad institucional impone límites a los actores políticos en la búsqueda de lograr sus objetivos estratégicos.</p> <p>La realidad institucional brinda medios a los actores políticos en la búsqueda de lograr sus objetivos estratégicos.</p>
-----------------------------------	---------------------------	--

Fuente: elaboración propia.<sup>19</sup>

## I.2. Liderazgo político: ¿Estilo decisionista de liderazgo político o funcionamiento de las instituciones?

### I.2.1. Argentina.

En cuanto a los autores que han estudiado el fenómeno del liderazgo político de Carlos Saúl Menem, se pueden distinguir dos corrientes. En un primer grupo, están aquellos que sostienen que, con su llegada a la presidencia de la Nación Argentina, se produjo un quiebre con el presidente anterior y se instauró un estilo decisionista de gobierno. En un segundo grupo, entre aquellos que alegan en favor del funcionamiento de las instituciones, se ubican los que estudian las presidencias de Carlos Menem y Raúl Alfonsín de manera conjunta y sostienen que éstos llevaron adelante estrategias decretistas de gobierno en períodos de tiempo determinados por circunstancias políticas adversas.

#### I.2.1.a. Los que sostienen la tesis del decisionismo.

En cuanto a los autores<sup>20</sup> que postulan la emergencia del estilo decisionista de gobierno a partir de la asunción de Carlos Saúl Menem, es preciso enunciar sus argumentos separadamente, distinguiendo los trabajos de Santiago Leiras-Fabián Bosoer<sup>21</sup>, de Delia Ferreira Rubio-Matteo Goretti<sup>22</sup> y de Natalio Botana<sup>23</sup>.

En *Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial en la argentina: ¿una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?*, Santiago Leiras y Fabián Bosoer(2001) sostienen que la sucesión presidencial de 1989 llevó consigo elementos de continuidad, en cuanto al régimen democrático, y elementos de ruptura, en relación al proyecto de poder que se había gestado en torno a Menem. De este modo, buscan analizar la relación que puede establecerse entre el discurso de legitimación inaugurado en 1989 y las prácticas en la gestión pública que lo delinearían durante la década 1990-2000.

A finales de 1980, el traspaso del gobierno de Alfonsín a Menem estuvo acompañado de una aguda crisis socioeconómica y de graves tensiones sociales que no eran sino la manifestación del agotamiento del modelo de estado vigente en la Argentina en las anteriores cuatro décadas.

A partir de la llegada al poder de Menem, tomó forma una matriz ideológica desde la que se intentó

19. Basado en los siguientes textos:

ORLANDI, Hipólito y OLIVIERI ALBERTI, Alicia, " Las instituciones políticas de gobierno ", en Hipólito Orlandi(compilador), *Las instituciones políticas de gobierno*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.

MAURICH, Mario, " Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90 ", en Manuel Antonio Garretón y Alfredo Alejandro Gugliano (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003.

CAREY, John y SHUGART, Matthew, " Calling out the tanks or filling out the forms? ", en Carey John y Shugart Matthew (editores), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

TSEBELIS, George, " La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo ", en Sebastian Saiagh y Mariano Tommasi(compiladores), *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.

20. A pesar de la aclaración realizada en la nota al pie n° 7 es preciso indicar los trabajos de otros científicos sociales que corresponden a esta corriente:

KERZ, Mercedes y LEIRAS, Santiago, " Que veinte años no es nada. Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina ", *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Volumen 1, Número 3, 2004.

O'DONNELL, Guillermo, " ¿Democracia Delegativa? ", en O'Donnell Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

QUIROGA, Hugo, *La argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa, 2005.

SERRAFERO, Mario, *Exceptocracia. ¿Confin de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Lumiere, 2005.

21. BOSOER, Fabián y LEIRAS, Santiago, " Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial: Argentina 1989-1999 ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina? ", en Pinto Julio (compilador), *Argentina entre dos siglos: La política que viene*, Buenos Aires, EUDEBA, 2001.

22. FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI Matteo, " Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994) ", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141, pp.443-474, 1996.

23. BOTANA, Natalio, " Las transformaciones institucionales en los años del menemismo ", en Mayor Jorge y Sidicaro Ricardo (compiladores), *Política y Sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, EUDEBA, 1995.

una nueva estructuración del sistema político. Esta matriz ideológica es entendida como un principio de legitimación que se expresa a través de un discurso de legitimación con alta eficacia simbólica y que se sustenta en tres ejes estructurantes:

- a) una determinada interpretación de la historia que resignifica el pasado. En este punto, se observa como el punto de inflexión o bisagra histórica que estaba ubicado en la transición del autoritarismo a la democracia en 1983 se corrió hacia 1989 para separar un viejo modelo de estado (estatismo económico) de un nuevo modelo de estado (estado reducido).
- b) una resemantización de los fundamentos del poder político como constructor del orden. Aquí, se destaca la contraposición realizada entre la incapacidad o falla de Alfonsín a la hora de construir orden debido a que su poder político estaba fundado en un proyecto progresista, con la capacidad de Menem para construir orden como consecuencia de que su poder político estaba fundado en un proyecto conservador modernizante.
- c) estructura normativa capaz de articular los contenidos doctrinarios, jurídicos y organizacionales de la decisión política. En este punto, se señala que se dio un proyecto de redefinición del poder estatal en sus tres dimensiones: jurídica-institucional, burocrático funcional e ideológica.

En el plano ideológico, se destaca el neodecisionismo que se sustenta en tres fuentes teóricas. En primer lugar, en el decisionismo político de Carl Schmitt del que, por un lado, toma la idea de la importancia central y definitoria de la decisión en cuestiones políticas, la concepción de la soberanía como el poder de decisión definitiva y el postulado de necesidad recíproca e implicancia entre la decisión política y el estado de emergencia; pero del que, por otro lado, se diferencia (de este viejo decisionismo) ya que no es estatista sino antiestatista o desestatizante.

En segundo lugar, en la idea gramsciana de príncipe moderno según la cual Menem se presenta como garante del orden y como promotor del cambio. Y, en tercer lugar, en el concepto de modernización reaccionaria de Herf a partir del que se puede ver a Menem como un puente entre los liberales y los nacionalistas, como revolucionario en lo económico pero conservador en lo político y cultural.

Desde el punto de vista burocrático funcional, se destaca la reforma del estado cuyas manifestaciones más claras fueron las leyes de Reforma del Estado y Reestructuración de empresas públicas y de Emergencia Económica, y la ampliación de la Corte Suprema de Justicia de cinco a nueve miembros.

Por último, en la dimensión jurídico-institucional, se señala la reforma de la Constitución de la que se pueden destacar la inclusión de un artículo que posibilitó la reelección y de otro que facultó al Presidente para dictar decretos de necesidad y urgencia.

Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti (1996) sostienen, en *Cuando el Presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994)*, que el gobierno de Menem se caracterizó en, el aspecto institucional, por una creciente concentración del poder en manos del ejecutivo que se manifestó en la utilización de decretos para gobernar.

Los autores señalan que el marco institucional y la emergencia económica fueron los dos principales factores que favorecieron la concentración del poder en el Presidente. En cuanto al primero, se destaca el aumento de la influencia del PE<sup>24</sup> sobre el PL<sup>25</sup> mediante el uso y la amenaza del uso de los decretos de necesidad y urgencia y la amenaza de veto; y el aumento de influencia del PE sobre el PJ<sup>26</sup> mediante la ampliación de la Corte Suprema. En cuanto a la emergencia económica, sostienen que estas situaciones generan una concentración de expectativas en el PE que favorece la concentración de poder en la figura del Presidente.

Para corroborar su hipótesis, analizan y enseñan los 336 decretos de necesidad y urgencia que dictó el Presidente entre 1989 y 1994 arrojándose derechos que la Constitución de 1853 reservaba para el Parlamento.

Finalmente, concluyen que la llegada de Menem al PE marcó un cambio en el modo de tomar decisiones gubernamentales. El estilo de gobierno del presidente, caracterizado por la concentración de poder en su figura, fue la reafirmación de un estilo que deriva de la combinación de dos factores. En primer lugar, de la tradición cultural favorable a la discrecionalidad del poder y el uso excesivo de los recursos presidenciales en detrimento del poder compartido; y, en segundo lugar, de la demanda de gobierno que generan las situaciones de crisis. Decisiones rápidas a cambio de desinstitucionalización y calidad democrática es el saldo de esta forma de gobernar.

Natalio Botana (1995), en *Las transformaciones institucionales en los años del menemismo*, analiza los problemas vinculados a decadencia de las instituciones, haciendo énfasis en la hegemonía del poder presidencial y en la sucesión presidencial. Inicialmente, sostiene que en la atribución de legitimidad a un orden político lo más importante es la valoración de un principio de gobierno, en este caso la demo-

24. PE y Poder ejecutivo se utilizarán de forma intercambiable en lo que sigue del trabajo.

25. PL y Poder Legislativo se utilizarán de forma intercambiable en lo que sigue del trabajo.

26. PJ y Poder Judicial se utilizarán de forma intercambiable en lo que sigue del trabajo

cracia, y su traducción institucional, es decir, aquellas instituciones capaces de convertir libertades en derechos, de fijar límites precisos al poder político y a la sociedad civil, y de operar el tránsito necesario entre participación y representación.

Luego, señala que, dentro del esquema de división de poderes de este país, la atribución de legitimidad más fuerte radica en el PE, generando un crecimiento del estilo decisionista de los presidentes en detrimento de la autoridad que, en términos normativos, debería ser compartida con el PL y el PJ.

Esta hegemonía se refuerza con el dictado de decretos de necesidad y urgencia, con la utilización del veto parcial por parte del presidente, con la posibilidad de ser reelecto a partir de la reforma constitucional, a partir del desarrollo de la video política que se superpone al PL, al PJ y a la prensa escrita como mecanismo de control de la democracia representativa y, por último, con la confusión del gobierno con el Estado.

En este contexto, existe una legitimidad de resultados más que una legitimidad de principios, es decir, una legitimidad que descansa en la eficacia de un programa económico y no en prestar aquiescencia a una Constitución. De este modo, es necesario reconstruir el núcleo duro del Estado de derecho, es decir, sus controles internos, sus servicios de asistencia y seguridad y su fuerza de policía.

### **1.2.1.b. La institucionalización del régimen democrático.**

Dentro del caso argentino, como se ha señalado anteriormente, existe una segunda corriente de científicos que no sólo no reconocen una ruptura en relación con la emergencia de un nuevo estilo de liderazgo, sino que indican que durante la presidencia de Carlos Saúl Menem el régimen democrático no se ha desinstitucionalizado. En cuanto a los autores del segundo grupo, se destacan los trabajos de Mario Maurich-Gabriela Liendo<sup>27</sup> y de Ana María Mustapic<sup>28</sup>.

En *¿Estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno? La Argentina de Alfonsín y Menem*, Mario Maurich y Gabriela Liendo (1998) comienzan definiendo al estilo decisionista de gobierno como un modo de gobierno que en forma autocrática y discrecional resuelve todas las cuestiones públicas sin excepción, reforzando las atribuciones del PE en detrimento de otros órganos de gobierno en lo que a toma de decisiones se refiere; y a la estrategia decretista de gobierno como una salida de situaciones políticas adversas íntimamente relacionada con la eficacia de las medidas.

Luego, sostienen que, durante los gobiernos de Alfonsín y Menem, no ha existido un estilo decisionista de gobierno sino una estrategia decretista de gobierno porque, si bien se han dictado numerosos decretos, sin embargo, estas medidas excepcionales de gobierno no se tomaron sistemáticamente en todos los casos sino que fueron utilizadas en determinadas circunstancias políticas adversas.

Para apoyar su idea, los autores realizan dos aclaraciones. En primer lugar, sostienen que los gobiernos evalúan el contexto en el que van a implementar una política pública teniendo en cuenta sus recursos institucionales, las circunstancias políticas y la eficacia que se intenta alcanzar con la medida implementada. En segundo lugar, señalan que los gobiernos pueden seguir tres estrategias decretistas: el golpe preventivo, el último recurso y el factor sorpresa. A partir de estas tipologías, los autores analizan las circunstancias políticas en las que los presidentes Menem y Alfonsín llevaron adelante alguna de las tres estrategias enumeradas anteriormente.

Ana María Mustapic (2000), en *“Oficialistas y Diputados”: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina*, procura estudiar las relaciones entre el PE y el PL a partir de los factores que inciden sobre la disciplina de los legisladores.

La autora sostiene que existen factores que favorecen la autonomía de los legisladores y factores que la limitan. En el primer grupo, destaca al sistema institucional presidencial que caracteriza como centralismo limitado, a la organización descentralizada y a las reglas de competencia interna de los partidos. En el segundo grupo, se encuentran los incentivos selectivos (tales como la estructura de autoridad del partido parlamentario, la asignación de cargos en las comisiones o los roles asignados a los líderes parlamentarios), los incentivos que distribuyen los partidos políticos y la competencia bipartidista.

De este modo, la autora llega a la conclusión que en Argentina las relaciones PE-PL siguen dos lógicas que se superponen. Según la lógica presidencial, el Presidente se consolida como líder de gobierno y líder de partido y, según la lógica parlamentaria, los legisladores mantienen un margen de autonomía que les permite limitar el liderazgo presidencial.

27. MAURICH, Mario y LIENDO, Gabriela, "La Argentina de Alfonsín y Menem: ¿estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno?", en Kvaternik Eugenio (compilador), *Claves para el análisis político*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1998.

28. MUSTAPIC, Ana María, "Oficialistas y opositores: las relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 39, Número 156, pp.571-595, 2000.

## 1.2.2. Brasil.

En este caso, también se pueden distinguir a los autores en dos corrientes. En una primera corriente, se encuentran aquellos autores que definen al liderazgo político de Fernando Collor de Mello como decisionista y, en una segunda corriente, se ubican aquellos que defienden el funcionamiento de las instituciones del régimen democrático brasileiro.

### 1.2.2.a. La concentración del poder en el ejecutivo.

En referencia a los autores<sup>29</sup> que sostienen que en Brasil también ha existido un liderazgo político que puede definirse como decisionista, es útil enunciar sus razonamientos por separado, destacando los trabajos de científicos sociales como Osvaldo Iazzeta<sup>30</sup>, Francisco Panizza<sup>31</sup> y Lourdes Sola<sup>32</sup>.

Osvaldo Iazzeta(1997), en *Capacidades Técnicas y de Gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello*, sostiene que las políticas de privatizaciones en Argentina y Brasil tuvieron resultados diferentes como consecuencia de las diferencias existentes entre la densidad de los actores técnicos estatales y las capacidades de gobierno de ambos países.

De este modo, indica que las capacidades técnicas fueron mayores en Brasil que en Argentina porque en aquel país existió un cuerpo técnico gubernamental con continuidad y experiencia en el tema concentrado en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

En cuanto a las capacidades de gobierno, el autor señala que, si bien los presidentes de ambos países se caracterizaron por compartir un estilo decisionista de liderazgo político, Argentina superó a Brasil. Esta superioridad se debió a que Menem contó con un mejor liderazgo político, sólida base parlamentaria, sindicatos desmovilizados y una oposición desarticulada e inhabilitada.

En conclusión, estas características llevaron a que las políticas de privatizaciones brasileiras fueran más lentas y respetuosas de las instituciones democráticas que las argentinas, que tuvieron una notable celeridad y condujeron a la desinstitucionalización del régimen democrático.

En *Neopopulism and its limits in Collor's Brazil*, Francisco Panizza(2000) sostiene que la emergencia del neopopulismo de Fernando Collor de Mello fue producto de una crisis de representación del orden democrático brasileiro y, que su finalización, tuvo que ver con la naturaleza precaria de su convocatoria y con su incapacidad para asentar su proyecto en un suelo institucional.

En un primer apartado, el autor define al neopopulismo desde una perspectiva ideológica discursiva, como un discurso anti statu quo que simplifica el espacio político dividiendo simbólicamente a la sociedad entre nosotros y ellos.

Luego, el autor distingue tres aspectos de la estrategia neopopulista de Collor que encontraron una notable resonancia política en el pueblo brasileño: la naturaleza plebiscitaria de la elección presidencial en Brasil, la tradición de alienación de la clase política en relación al pueblo y los elementos populistas del plan de estabilización.

Una vez en el poder, el nuevo Presidente brasileiro, eligió una estrategia de alto riesgo, es decir, impuso sus políticas en vez de negociarlas, basándose más en el apoyo de la volátil opinión pública que en una estable alianza de partidos. Esta misma estrategia de gobierno que eligió, dejó ver sus límites cuando las acusaciones de corrupción se difundieron y terminaron con la destitución del primer mandatario.

Del artículo *The State, Structural Reform and Democratization in Brazil* de Lourdes Sola(1994), se puede citar un párrafo que es más que elocuente: " Los gobiernos civiles desde 1964, encabezados por los presidentes Jose Sarney (1985-1990) y Fernando Collor de Mello (1990-1992), ilustran perfectamente las democracias híbridas que han surgido en contextos signados por crisis de ajuste. Si bien fueron formalmente democráticos, estos gobiernos estuvieron, sin embargo, caracterizados por mecanismos de toma de decisiones elitistas y altamente excluyentes y por un patrón de decisionismo económico marcado por la extraordinaria habilidad de las elites gobernantes para sorprender repetidamente a la sociedad con una interminable escalada de paquetes económicos y repentinos cambios de estrategia y política."<sup>33</sup>

29. A pesar de la aclaración realizada en la nota al pie n° 7 es preciso indicar los trabajos de otros científicos sociales que corresponden a esta corriente:

LEIRAS, Santiago, Carlos Menem y Fernando Collor de Mello ¿Arquitectos del MERCOSUR? Algunas reflexiones sobre calidad democrática e integración regional, Octubre 2005, disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/20.pdf>, (consultado 8 de Agosto del 2007).

30. IAZZETA, Osvaldo, " Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello ", *Revista Desarrollo Económico*, Número 143, pp. 263-285, 1997.

31. PANIZZA, Francisco, " Neopopulism and its limits in Collor's Brazil ", *Bulletin of Latin America Research*, Número 19, pp 177-192, 2000.

32. SOLA, Lourdes, " The state, structural reform and democratization in Brazil ", en Acuña Carlos, Gamarra Eduardo, y Smith William (editores), *Democracy, Markets and structural reform in Latin America*, Miami, North South Press, 1994.

33. SOLA, Lourdes, " The state, structural reform and democratization in Brazil ", en Acuña Carlos, Gamarra Eduardo, y Smith William (editores), *Democracy, Markets and structural reform in Latin America*, Miami, North South Press, 1994, pag. 151

### 1.2.2.b. El funcionamiento de las instituciones.

Dentro de los autores del segundo grupo, cabe destacar los trabajos de Maria Herminia Tavares de Almeida<sup>34</sup>. En los artículos aquí presentados, la autora no encara directamente el estudio del estilo de liderazgo de Fernando Collor de Mello, sin embargo, se puede observar que defiende el funcionamiento de las instituciones democráticas brasileñas.

En *La democracia brasileira en los años 90*, evalúa las críticas que reciben las instituciones del régimen democrático brasileño. A lo largo de su trabajo, sostiene que no existe evidencia empírica que sostenga la idea que la Constitución de 1988 haya producido gobiernos condenados a la inmovilidad y a la impotencia, ni que haya permitido presidencias imperiales, fomentado la reproducción de estructuras oligárquicas o promovido prácticas patrimoniales en sus diferentes versiones.

En *Negociando la reforma: Las privatizaciones de empresas públicas en Brasil*, sostiene que la experiencia brasileña de privatización de las empresas públicas no avanzó gracias a la existencia de un Poder Ejecutivo autónomo capaz de concebir e imponer las políticas de privatización, sino que prosperó a través de un proceso negociado inscripto en un contexto institucional donde varios actores tuvieron poder de veto e ideas diferentes sobre la extensión del sector público.

La autora comienza brindando el marco teórico con el cual realiza su estudio. De este modo, considera la privatización de las empresas públicas en dos planos. En primer lugar, el plano de la creación del marco institucional-legal del cambio, donde los actores con poder de veto son el PE y el PL. En segundo lugar, el plano de la ejecución de la nueva política, donde los actores con poder de veto son mas numerosos (ministros, agencias gubernamentales, Presidencia, PJ).

En este contexto, la autora señala que las privatizaciones en Brasil prosperaron gracias a la congruencia entre los principales actores con poder de veto en ambos planos y a la ruptura del consenso estatista. En lo que a Fernando Collor de Mello se refiere, este trabajo es significativo porque permite observar la poca cantidad de empresas públicas que se privatizaron durante su gobierno, en relación con el impulso que le dio el presidente a esta política y en relación con las privatizaciones que se dieron a partir de la terminación anticipada de su mandato.

### 1.2.3. Conclusión.

En relación con el modo de definir los liderazgos políticos aquí estudiados, como se pudo observar, existen dos posturas claras tanto en el caso argentino como en el caso brasileño. Por un lado, los autores del primer grupo, sostienen que las situaciones de emergencia generaron profundas crisis de gobernabilidad que fueron escenarios fértiles para el surgimiento de estilos decisionistas de gobierno. Éstos fueron capaces de solucionar las crisis pero incapaces de respetar las instituciones del régimen democrático ya que, los presidentes que promovieron este estilo de liderazgo, se erigieron como los únicos garantes de la gobernabilidad, en un contexto de recreación permanente de las condiciones de su surgimiento para mantener su fuente de legitimidad. En la medida en que se institucionalizó la emergencia se produjo una notable desinstitucionalización del régimen político, produciendo una erosión de la calidad democrática.

En cambio, los autores del segundo grupo, señalan que, si bien durante las crisis de gobernabilidad generadas por situaciones de emergencia, los presidentes han recurrido a la utilización de medidas excepcionales para implementar las políticas públicas, no han utilizado este tipo de prácticas para impulsar todas sus políticas en cualquier circunstancia o contexto. En definitiva, en ninguno de los dos casos hay consenso en relación con el modo de definir las relaciones de liderazgo político estudiadas en este trabajo.

## 1.3. Una revisión.

### 1.3.1. Los pasos a seguir.

Para una mejor comprensión de los autores expuestos anteriormente y de la definición que se pondrá, es necesario realizar ciertas aclaraciones. En primer lugar, se tomarán los trabajos de Santiago Leiras-Fabián Bosoer y el de Mario Maurich-Gabriela Liendo como representantes prototípicos de las dos corrientes que se observan en el estudio de los liderazgos políticos de Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello<sup>35</sup>. En segundo lugar, se sostiene que es legítimo tomar estos trabajos para representar a cada corriente ya que son los únicos, de los aquí presentados, que tienen como objeto de estudio exclusi-

34. TAVARES DE ALMEIDA, Maria Herminia, " A democracia brasileira nos anos 90 ", *Revista Desenvolvimento Humano e Institucional em América Latina*, Número 37, 2003.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Herminia, " Negociando a reforma: a privatizacao de empresas publicas no Brasil ", *Revista Dados*, Volumen 42, Número 3, 1999.

35. Si bien estos científicos sociales se dedican a estudiar principalmente el caso argentino, el grado de abstracción de los conceptos que utilizan en sus artículos permite que se los utilice en este trabajo como prototipos de las dos corrientes que se observan en el estudio de los liderazgos políticos de Carlos Saúl Menem y de Fernando Collor de Mello.



vamente el liderazgo político y proponen una definición clara del fenómeno estudiado. En tercer lugar, es necesario explicitar que se entenderá en este trabajo por estilo decisionista de gobierno y por estrategia decretista de gobierno. Por último, se presentará un cuadro comparativo en el que se vierten de manera sistemática las principales premisas de las dos posturas que se consideran más relevantes.

**1.3.2. Las definiciones.**

En lo que sigue del trabajo, cuando se hable de estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno, se entenderá lo siguiente:

- *Estilo decisionista de gobierno*: "...modelo de decisión política fuertemente concentrado en la figura presidencial y un replanteo y adecuación de los regímenes y tradiciones presidencialistas, a partir de la doble transición desde autoritarismos a regímenes democráticos y del estatismo económico a políticas de libre mercado, desregulación y activa inserción a los ritmos impuestos por el proceso de globalización capitalista. Este nuevo decisionismo se instala con fuerza irresistible como concepción de la gobernabilidad asentada en las prerrogativas y la performance de un Ejecutivo decisor, que establece su *supremacía indiscutida* sobre los demás poderes, como guardián del orden político y constitucional y gran y expeditivo reformador económico y administrativo".<sup>36</sup>
- *Estrategia decretista de gobierno*: "El interrogante que surge inmediatamente es: ¿Cómo caracterizamos un gobierno que parece utilizar este ´estilo´ (decisionista) de resolución de problemas públicos en determinadas circunstancias? Aquí, ´estilo´ no es asimilable a forma de gobierno, sino a ´estrategia´ de gobierno, como *una salida a situaciones políticas adversas*, íntimamente relacionado con la eficacia de las medidas".<sup>37</sup>

**1.3.3. El cuadro comparativo.**

A continuación, se presentará el cuadro comparativo en el que se vierten de manera sistemática las principales premisas de las dos posturas que se consideran más relevantes en este trabajo.

**Cuadro II. Estilo decisionista de gobierno y estrategia decretista de gobierno.**

Conceptos.	Estilo decisionista de gobierno.	Estrategia decretista de gobierno.
Características.	<p>Situación de emergencia.</p> <p>Crisis de gobernabilidad democrática.</p> <p>PE soluciona la crisis de gobernabilidad democrática acumulando recursos de poder e implementando políticas públicas mediante herramientas excepcionales de gobierno.</p> <p>Gobernabilidad.</p> <p>Anormalización: Recreación permanente de la situación de emergencia con el objetivo de mantener los recursos de poder acumulados.</p> <p>Institucionalización de los herramientas excepcionales de gobierno para la implementación de políticas publicas</p> <p>No calidad democrática: no respeto de los medios institucionales previstos para la implementación de políticas públicas.</p> <p>Desinstitucionalización del régimen democrático.</p>	<p>Situación de emergencia.</p> <p>Crisis de gobernabilidad democrática.</p> <p>PE soluciona la crisis de gobernabilidad democrática acumulando recursos de poder e implementando políticas públicas mediante herramientas excepcionales de gobierno.</p> <p>Gobernabilidad democrática.</p> <p>Normalización: No recreación permanente de la situación de emergencia con el objetivo de mantener los recursos de poder acumulados.</p> <p>No Institucionalización de las herramientas excepcionales de gobierno para la implementación de políticas publicas.</p> <p>Calidad democrática: respeto de los medios institucionales previstos para la implementación de políticas públicas.</p> <p>Institucionalización del régimen democrático.</p>

Fuente: elaboración propia.

36. BOSOER, Fabián y LEIRAS, Santiago, " Posguerra Fría, ` neodecisionismo ´ y nueva fase del capitalismo: El alegato del príncipe-gobernante en el escenario global de los 90 ", en Gambina Julio y Minsburg (compiladores), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1999, pag. 172.

37. MAURICH, Mario y LIENDO, Gabriela, " La Argentina de Alfonsín y Menem: ¿estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno? ", en Kvaternik Eugenio (compilador), *Claves para el análisis político*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1998, pag.371.

## I.4. Estilo decisionista matizado de gobierno.

### I.4.1. Una propuesta.

La realidad es inaprensible en su totalidad, está llena de matices y es profundamente compleja. Para estudiarla, los científicos sociales construyen tipos ideales<sup>38</sup>, es decir, herramientas analíticas ausentes en la realidad pero que facilitan su estudio.

Al respecto de los casos aquí estudiados, es difícil sostener que Carlos Menem y Fernando Collor de Mello hayan llevado adelante estilos decisionistas de gobierno o estrategias decretistas de gobierno. En el primer caso, existen datos que indican que no todas las decisiones presidenciales han sido tomadas mediante herramientas excepcionales de gobierno<sup>39</sup> y, en el segundo caso, también hay datos que enseñan cómo el Poder Ejecutivo ha impulsado políticas públicas mediante canales decisivos de dudosa legalidad en situaciones políticas no adversas ni de emergencia o extraordinarias.<sup>40</sup>

En definitiva, parece que, si bien ambas posturas estudian el liderazgo político, no prestan igual atención a los diferentes componentes que dan entidad a esta relación. Aquellos que defienden la tesis del estilo decisionista de gobierno ponen un desmedido énfasis o exageran el voluntarismo del titular del PE, tal vez sobredimensionan su grado de libertad para moverse y decidir en el ámbito político; y, por último, subestiman las constricciones que el contexto institucional puede imponer al Presidente.

En cambio, los que promueven la tesis de la estrategia decretista de gobierno parecen sostener que el PE sólo utiliza herramientas excepcionales de gobierno cuando la coexistencia con el resto de los actores políticos, en un marco institucional determinado, es problemática y adversa, y sin tener en cuenta los casos en los que el Presidente decide mediante decretos legislativos<sup>41</sup> sin estar inmerso en un contexto adverso o amenazante.

En este trabajo se rechazan las tesis del decisionismo y de la estrategia decretista tal como han sido definidas. A cambio se sostiene que los gobiernos de Menem y Collor de Mello se pueden caracterizar como *estilos decisionista matizado de gobierno, es decir, un modelo de decisión política que encuentra en las situaciones de emergencia<sup>42</sup> un suelo fértil para que los ejecutivos concentren una gran capacidad de decisión a través de herramientas excepcionales de gobierno, y, una vez superados aquellos momentos de génesis, el titular del poder ejecutivo, ahora garante de la gobernabilidad y sujeto al éxito de sus medidas, muestra inclinación<sup>43</sup> por seguir promoviendo las políticas públicas mediante herramientas excepcionales de gobierno, tanto en escenarios políticos desfavorables como favorables, tanto en temas relevantes como en cuestiones irrisorias, y, para ello, busca recrear la situación en la que encontró el fundamento para muñirse de esa enorme capacidad decisoria dentro de un contexto institucional históricamente determinado en el que existen otros actores capaces, mediante la acción o la omisión, de avalar, obstaculizar u oponerse a estos métodos.*

38. WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, México D.F, FCE, 2002.

39. En este sentido se puede citar la Ley de Convertibilidad (Ley N° 23.928) que fue aprobada por el Congreso de la Nación el 27 de Marzo de 1991.

40. En este sentido parece apropiado citar a Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti: " Los decretos de necesidad y urgencia no sólo se han utilizado para lanzar políticas, sino también para tomar medidas de escasa relevancia, salvo-claro está-para los afectados directos, como en el caso de los derechos de transmisión por televisión de los partidos de fútbol. Desde el punto de vista de la política económica, el decreto de desregulación no puede compararse en su significación con la donación de cemento a Bolivia." en FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo, " Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994) ", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141, pp.443-474, 1996, pag.466.

También en este sentido se expresa Mario Serrafiero cuando sostiene: " La primera observación que surge evidente es el salto cualitativo que experimentó el decretismo de necesidad y urgencia en los noventa. No fueron sólo grandes decisiones las que se tomaron vía decreto, sino muchas otras que podrían haber sido materia del normal desenvolvimiento legislativo. ¿Tantas medidas fueron necesarias y urgentes como para sortear el procedimiento ordinario de formación de leyes? " en SERRAFERO, Mario, *Exceptocracia. ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Lumiere, 2005.

41. Siguiendo a Maurich se entenderá por decretos legislativos a aquellos que " mediando autorización constitucional o no, capacitan al titular del Ejecutivo a dictar normas con carácter de ley..." en MAURICH, Mario, " Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90 ", en Manuel Antonio Garretón y Alfredo Alejandro Gugliano (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003, pag. 182.

42. Determinadas como sostiene Fabián Bosoer Santiago Leiras por: " la doble transición desde autoritarismos a regimenes democráticos y del estatismo económico a políticas de libre mercado, desregulación y activa inserción a los ritmos impuestos por el proceso de globalización capitalista " en BOSOER, Fabián y LEIRAS, Santiago, " Posguerra Fría, ` neodecisionismo ´ y nueva fase del capitalismo: El alegato del príncipe-gobernante en el escenario global de los 90 ", en Gambina Julio y Minsburg (compiladores), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1999, pag. 172.

43. De este modo se puede responder a la definición que dan Maurich y Liendo de estilo decisionista de gobierno: " un estilo decisionista de gobierno es un ´ modo ´ de gobierno que en forma autocrática y discrecional resuelve *todas* las cuestiones públicas sin excepción, reforzando las atribuciones del poder ejecutivo en detrimento de otros órganos de gobierno, en lo que a toma de decisiones se refiere." en MAURICH, Mario y LIENDO, Gabriela, " La Argentina de Alfonsín y Menem: ¿estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno? ", en Kvaternik Eugenio (compilador), *Claves para el análisis político*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1998, pag. 371.

Es necesario realizar ciertas aclaraciones de esta definición. En primer lugar, en relación con el estilo decisionista, se quiere destacar la inclinación que demuestra el Poder Ejecutivo por la utilización de herramientas excepcionales de gobierno a la hora de implementar políticas públicas, aún en contextos políticos favorables o en materias intrascendentes. En segundo lugar, en cuanto al adjetivo matizado, no se deja de lado la existencia de un contexto institucional en el que interactúa con otros actores políticos que son capaces de resistir o apoyar estos métodos que utiliza el Presidente. Y, por último, se deriva de esta definición que el establecimiento, consolidación y fracaso del estilo decisionista matizado de gobierno, es responsabilidad tanto del titular del Poder Ejecutivo como del resto de los actores políticos y ciudadanos que interactúan con él, en un determinado contexto institucional e histórico.

Para esclarecer lo expuesto hasta aquí, se presenta el siguiente cuadro donde se comparan las características del estilo decisionista de gobierno con las del estilo decisionista matizado de gobierno.

**Cuadro III. Estilo decisionista de gobierno y estilo decisionista matizado de gobierno.**

Conceptos.	Estilo decisionista de gobierno.	Estilo decisionista matizado de gobierno.
Características.	<p>Situación de emergencia.</p> <p>Crisis de gobernabilidad democrática.</p> <p>PE soluciona la crisis de gobernabilidad democrática acumulando recursos de poder e implementando políticas públicas mediante herramientas excepcionales de gobierno.</p> <p>Gobernabilidad.</p> <p>Anormalización: Recreación permanente de la situación de emergencia por parte del PE con el objetivo de mantener los recursos de poder acumulados.</p> <p>Institucionalización de las herramientas excepcionales de gobierno para la implementación de políticas públicas.</p> <p>No calidad democrática: no respeto de los medios institucionales previstos para la implementación de políticas públicas.</p> <p>Desinstitucionalización del régimen democrático.</p>	<p>Situación de emergencia.</p> <p>Crisis de gobernabilidad democrática.</p> <p>PE soluciona la crisis de gobernabilidad democrática acumulando recursos de poder e implementando políticas públicas mediante herramientas excepcionales de gobierno.</p> <p>Gobernabilidad: el PE muestra inclinación por promover las políticas públicas mediante herramientas excepcionales de gobierno <i>en un contexto institucional en el que existen otros actores capaces de avalar estos métodos o de oponerse a ellos.</i></p> <p>Anormalización: Recreación permanente de la situación de emergencia por parte del PE con el objetivo de mantener los recursos de poder acumulados <i>en un contexto institucional en el que existen otros actores capaces de avalar esta recreación o de oponerse a ella.</i></p> <p>Institucionalización de las herramientas excepcionales de gobierno para la implementación de políticas públicas <i>en un contexto institucional en el que existen otros actores capaces de avalar esta situación o de oponerse a ella.</i></p> <p>No calidad democrática: no respeto de los medios institucionales previstos para la implementación de políticas públicas.</p> <p>Desinstitucionalización del régimen democrático. <i>Responsabilidades compartidas por los diferentes actores políticos.</i></p>

Fuente: elaboración propia.

#### I.4.2. La propuesta dentro de un debate más amplio.

La contraposición aquí establecida entre los partidarios del estilo decisionista de gobierno y los de la estrategia decretista, se inserta en una discusión filosófica que excede los límites de la ciencia política pero que indudablemente debe atañer a todos aquellos que se desenvuelven dentro de su ámbito. En particular, se hace referencia al debate filosófico existente entre los defensores del humanismo<sup>44</sup> y los del estructuralismo<sup>45</sup>.

Se puede sostener que los primeros postulan la supremacía de la subjetividad y los segundos la centralidad de la estructura. De cualquier modo, sólo se pueden desprender explicaciones parciales y fragmentarias de la realidad de estas dos posiciones llevadas al extremo.

Por un lado, el humanismo, al postular la autonomía y supremacía del hombre, subestima las restricciones y posibilidades que el contexto estructural donde opera la subjetividad puede oponerle u ofrecerle. Por otro lado, las explicaciones basadas en el estructuralismo, tienden a presentar cualquier comportamiento o evaluación del ser humano sola y exclusivamente como el producto o manifestación de una configuración estructural determinada.

Que se reconozca que el sujeto deja de tener la centralidad que la tradición filosófica occidental le había atribuido a partir de Descartes, no significa que la estructura se erija como el nuevo dios o como el nuevo absoluto, tal como buscaron los estructuralistas del siglo XX. La propuesta aquí esbozada, el estilo decisionista matizado de gobierno, trata de incorporar elementos de ambas corrientes pero sin limitarse a ello.

Es decir, pretende reconocer tanto que la subjetividad goza de un margen de evaluación y acción autónomo en relación con la estructura, como que la coyuntura estructural en la que está inmerso, que preexiste su vida y subsistirá tras su muerte y a la que ayuda a reproducir o modificar con sus evaluaciones y comportamientos, le opone obstáculos y/o le brinda oportunidades. Subjetividad y estructura se presentan así como dos ámbitos que, si bien pueden ser escindidos en un plano especulativo, tienen un mismo status ontológico y una existencia simbiótica, indisoluble y dinámica.

## Capítulo II. Estilo decisionista matizado de gobierno. Instituciones y viabilidad en los casos argentino y brasilero.

*Vuelvo a esta casa, donde viví un período de intenso aprendizaje político, para recibir el mandato mas honroso y el desafío mas difícil al que un hombre público puede aspirar: la Presidencia de Brasil por delegación del pueblo(...)Creo firmemente, Señores Senadores, Señores Diputados, que la dignidad del gobierno implica esencialmente un sólido respeto por los otros dos poderes de la República, el Legislativo y el Judicial, autónomos e indispensables para la armonía de la política y el bien de la nación brasilera.*

Fernando Collor de Mello.

*Discurso pronunciado ante el Congreso Nacional en la ceremonia de asunción presidencial el 15 de Marzo de 1990.*

### II.1. Desandar el camino. Economía y política en Argentina y Brasil.

Para comprender mejor el escenario político y económico en el que asumieron las presidencias de Argentina y de Brasil, Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello respectivamente, resulta provechoso realizar una reseña de la historia económica<sup>46</sup> de ambos países.

Ésta se ha de construir conjugando dos planos. En primer lugar, se asumirá una perspectiva estática donde se describirán las características generales de los modelos económicos, que tuvieron vigencia en

44. José Pablo Feinmann explica el humanismo en el siguiente párrafo "El sujeto de la modernidad que inaugura Descartes es la subjetividad puesta en la centralidad del saber. La epistemología, la posibilidad del conocimiento, surge ahora, a partir de Descartes, del pensamiento humano, del sujeto, del cogito, del pensar. Esto significa que la historia la hacen los hombres, que el hombre ocupa la centralidad, y a esto se lo llama humanismo. Que el hombre ocupe la centralidad cognoscitiva y que a partir de esa centralidad cognoscitiva el hombre constituya la historia, el conocimiento, las ciencias, a esto se lo da en llamar humanismo." en FEINMANN, José Pablo, *¿Que es la filosofía?*, Buenos Aires, Prometeo, 2006, pag. 96.

45. El estructuralismo toma su nombre del concepto de estructura que es el componente central de estas teorías y que José Pablo Feinmann define como "un todo en el cual las partes se relacionan entre ellas y se relacionan con el todo, y el todo se relaciona con sí mismo a través de las partes." en FEINMANN, José Pablo, *¿Que es la filosofía?*, Buenos Aires, Prometeo, 2006, pag.69.

46. La descripción de los modelos económicos y de las transformaciones económicas realizadas en este apartado se basan en las siguientes obras:

OYHANARTE, Mario, "Política económica argentina 1880-1983", *Universidad de Belgrano*, Fascículo de Cátedra n<sup>o</sup> 4, 2006.

OYHANARTE, Mario, "El regreso de la democracia 1983-2004", *Universidad de Belgrano*, Fascículo de Cátedra n<sup>o</sup> 5, 2006.

FERRER, Aldo, *El capitalismo argentino*, Buenos Aires, FCE, 2004.

FERRER, Aldo, *La Argentina y el orden mundial*, Buenos Aires, FCE, 2003.

LUCCHINI, Cristina, FERRANTE, Juan y MINGUEZ, Roberto, *Los procesos de estructuración capitalista. Desde la Primera Guerra Mundial a los inicios del siglo XXI*, Buenos Aires, Biblos, 2001.

estos países hasta la llegada al gobierno de estos presidentes. En segundo lugar, se tratará de promover una perspectiva dinámica que permita describir el funcionamiento de los modelos a lo largo de la historia en su relación con las coyunturas económicas internacionales y los escenarios políticos locales.

### **II.1.1 Los modelos económicos: sus características.**

Para facilitar su estudio, según la bibliografía consultada, se pueden distinguir en el período de historia económica latinoamericana que aquí interesa dos grandes modelos: el agroexportador y el de industrialización por sustitución de importaciones.

#### **II.1.1.a. Modelo agroexportador (MAE).**

La etapa agroexportadora se extendió aproximadamente desde el siglo XIX hasta la crisis de 1930. Durante este período, los países latinoamericanos se insertaron en el mercado internacional como exportadores de materias primas e importadores de productos manufacturados.

Este tipo de inserción, se vio favorecida, en el caso de los países de América Latina, por diferentes circunstancias. En primer lugar, la posesión de grandes superficies de tierra fértil les otorgó a estos países ventajas comparativas a nivel internacional y les permitió practicar la agricultura de forma extensiva, generando notables cantidades de excedentes exportables. En segundo lugar, esta zona se vio favorecida por el ingreso masivo de inmigrantes y por la entrada de inversiones extranjeras que se orientaron al desarrollo de la infraestructura necesaria para el crecimiento y consolidación del modelo. Por último, con la aparición y difusión de nuevas tecnologías a nivel mundial como el ferrocarril, los barcos impulsados a vapor, el telégrafo y los nuevos métodos para conservar la carne.

Durante esta etapa, el funcionamiento de la economía de los países de la periferia estuvo vinculado directamente a la marcha de las economías centrales. Cuando estos países experimentaban un ciclo expansivo o favorable, disponían de las divisas necesarias para importar productos primarios y para invertir en la periferia. En cambio, en momentos de recesión de las economías centrales, los países de la periferia sufrían contracciones de sus economías ya que el sector externo perdía el dinamismo que lo caracterizaba en épocas de prosperidad.

El desarrollo de la industria en los países de la periferia, durante este período, fue cuantitativa y cualitativamente diferente del que tuvo lugar en los países centrales. En los países latinoamericanos, la industria se caracterizó por su subordinación a la actividad primaria, por la falta de producción de bienes de capital e insumos y por la ausencia de desarrollo tecnológico.

La crisis de este tipo de modelo se produjo por la existencia o por la convergencia de tres grandes factores. En primer lugar, el agotamiento de las tierras de más alto rendimiento, en segundo lugar, por la imposibilidad de mantener o mejorar el nivel de inversiones y, por último, por la inasequibilidad de nuevas tecnologías.

#### **II.1.1.b. Modelo de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI).**

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones se extendió aproximadamente desde la crisis del '29 hasta la década de 1980. A lo largo de esta etapa, los países de América Latina desarrollaron industrias sustitutivas de importaciones, es decir, comenzaron a producir internamente bienes que previamente importaban.

El desarrollo de este tipo de modelo fue posible por la convergencia de diferentes circunstancias. La coyuntura internacional posterior a la corrida bursátil neoyorquina condujo a un cambio radical de las reglas del juego imperantes en el comercio internacional hasta entonces. Los países latinoamericanos, al verse imposibilitados de importar los productos manufacturados que hasta aquel momento importaban desde los países centrales, comenzaron a producirlos a nivel local dando origen a este nuevo modelo.

Durante este período se consolidó una estructura dual de la economía. En este tipo de esquema económico, existieron, por un lado, un sector industrial que generaba un recurrente déficit comercial ya que, si bien satisfacía la demanda de manufacturas en el mercado interno (porque su producción se destinaba casi exclusivamente a éste), se abastecía en el extranjero de insumos y bienes de capital. Y, por otro lado, un sector primario obligado a satisfacer la demanda del mercado interno y, a la vez, obligado a generar las divisas necesarias para equilibrar el déficit comercial generado por la industria nacional.

En definitiva, el crecimiento y el funcionamiento de la economía con equilibrio externo sólo fueron posibles cuando las exportaciones del sector primario generaron las divisas suficientes para saldar el déficit comercial del sector industrial. Por lo tanto, durante esta etapa, si bien se modificó la estructura de la economía en relación con el período previo, el funcionamiento de la misma permaneció tan fuertemente vinculado con el desenvolvimiento económico de los países centrales como en la fase anterior.

Este modelo contó con dos profundas limitaciones estructurales. Por un lado, la dependencia del sector agropecuario como único sector proveedor de divisas y, por otro lado, la tendencia al deterioro de los precios de los productos del sector agropecuario.

Existen tres caminos definidos que han sido tomados para tratar de superar los obstáculos enumerados anteriormente. En primer lugar, el aumento de las exportaciones del sector agropecuario, en segundo lugar, la diversificación de las exportaciones (iniciar o incrementar la exportación de productos industriales) y, por último, producir internamente los bienes de capital e insumos que eran importados.

### II.1.2. Los modelos económicos en marcha<sup>47</sup>.

En este apartado, se buscará señalar el funcionamiento de los diferentes modelos descriptos anteriormente indicando la relación que se puede establecer entre tal desempeño, los distintos escenarios económicos internacionales y los resultados políticos locales.

#### II.1.2.a. El camino hacia la modernidad y la nueva división internacional del trabajo.<sup>48</sup>

Durante los siglos XVI y XVII, se estableció un sistema económico mercantilista impulsado por las grandes monarquías absolutas europeas que condujo a su predominio político y económico mediante la expansión del comercio, el desarrollo de la industria y, principalmente, la obtención y acumulación de metales preciosos como el oro y la plata.

La estructura de dominación imperante durante la Edad Media, caracterizada por una estratificación social estamental, una estructura aristocrática del poder y una justificación teológica con una ideológica de corte tradicional, fue modificándose desde el Renacimiento, sin embargo, sólo emergió una nueva estructura de dominación después de ciertos hitos.

La Revolución Industrial y las Revoluciones liberales, como la Revolución Francesa y la Declaración de la Independencia de Estados Unidos, se pueden señalar como los puntos de inflexión o acontecimientos decisivos para el surgimiento de la estructura de dominación moderna. Ésta estuvo caracterizada por una estratificación social clasista, una estructura burocrática del poder y una justificación racional con base ideológica liberal.

Desde fines del siglo XVIII, se estableció un sistema económico capitalista basado en el predominio político y económico del Estado Nacional, el respeto por la propiedad privada, la expansión del comercio y, esencialmente, el desarrollo industrial y tecnológico.

La difusión del ideario revolucionario y las necesidades que el nuevo sistema económico internacional generó en los países industriales, ejercieron presión para que en América Latina se desatara un proceso de emancipación que culminaría con la formación de los Estados nacionales de la región, y con el reemplazo de las antiguas relaciones entre metrópoli y colonia por las nuevas relaciones entre países industrializados y países no industrializados.

El funcionamiento de este nuevo escenario, durante el siglo XIX, se vio favorecido por la relativa estabilidad y paz<sup>49</sup> existente entre las grandes potencias de Europa Occidental tras la victoria de la Santa Alianza sobre la revolución napoleónica. Esta configuración que había logrado la coexistencia pacífica entre las potencias dentro del continente europeo, sólo se vio interrumpida cien años después por la Primera Guerra Mundial, cuyas causas se pueden buscar en la interacción de diversos factores. Entre ellos se pueden destacar, en primer lugar, la emergencia de nuevos países como Alemania e Italia que alteró el equilibrio de poder vigente, en segundo lugar, las estrategias imperialistas promovidas por las potencias, en tercer lugar, la aceleración de la carrera armamentista y, por último, la preponderancia de las doctrinas nacionalistas.

Los procesos de emancipación en Brasil y Argentina muestran profundas diferencias. En primer lugar, la América española se fragmentó en diversas unidades políticas una vez que comenzaron los movimientos

47. Las referencias generales a la historia internacional, a la argentina y a la brasilera se basan en los siguientes trabajos (las referencias específicas se indicarán con una cita al pie particular):

HOBBSAWM, Eric, *La era de la revolución, 1789-1848*, Buenos Aires, Planeta, 2003.

HOBBSAWM, Eric, *La era del capital, 1848-1875*, Buenos Aires, Planeta, 2003.

HOBBSAWM, Eric, *La era del imperio, 1875-1914*, Buenos Aires, Planeta, 2003.

HOBBSAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Planeta, 2003.

ALORI, Laura, BLANCO, Teodoro, CAMPINS, Mónica, CERRA, Ángel, DOBAÑO FERNÁNDEZ, Palmira, GAGGERO, Horacio y PFEIFFER, Ana, *Dos siglos en la Argentina. Una interpretación sociohistórica*, Buenos Aires, Biblos, 2000.

FLORIA, Carlos Alberto y GARCIA BELSUNCE, Cesar A., *Historia de los Argentinos*, Buenos Aires, 2004.

FAUSTO, Boris, *Historia Concisa de Brasil*, Buenos Aires, FCE, 2003.

IGLÉSIAS, Francisco, *Breve historia contemporánea de Brasil*, Buenos Aires, FCE, 1999.

48. La descripción de las transformaciones ocurridas en Europa Occidental se basan en las siguientes obras:

AGULLA, Juan Carlos, *La promesa de la Sociología*, Buenos Aires, Belgrano, 1984.

LETTIERI, Alberto, *La civilización en debate*, Buenos Aires, Eudeba, 2003.

49. No deben olvidarse la Guerra de Crimea (1854-1856) y la Guerra Franco-Prusiana (1870-1871).

de liberación mientras que Brasil permaneció unido. En segundo lugar, el tránsito a la independencia fue menos violento y más corto en Brasil que en Argentina.

El proceso de formación de una unidad política resultó más traumático y prolongado en el caso Argentino que en el brasileño. Mientras en el primero, sólo se produjo la reducción a la unidad<sup>50</sup> setenta años después de la Revolución de 1810, en Brasil, la monarquía instaurada luego de la independencia, logró establecer un centro decisor capaz de detentar el monopolio legítimo de la coerción física dentro de aquel territorio<sup>51</sup> que se mantuvo hasta fines del siglo XIX.

Una vez que se consolidó el estado argentino hacia 1880, entró en crisis el régimen monárquico que lo había logrado en Brasil. En este período, en ambos países, se establecieron regímenes liberales oligárquicos que mantuvieron el poder recurriendo a la utilización sistemática del fraude y al control de los cargos de gobierno; y consolidaron el rol agroexportador de sus países en el mercado internacional.

En el caso brasileño, este régimen se mantuvo hasta la crisis económica del '29, en cambio, en Argentina, el radicalismo, formado por una porción de la elite marginada de los puestos decisivos más relevante y por una joven y dependiente clase media, logró una significativa apertura del régimen pero sin promover profundas modificaciones en el plano socioeconómico<sup>52</sup>.

### II.1.2.b. La Primera Guerra Mundial y la década del '20.

En el plano estrictamente económico, la Primera Guerra Mundial tuvo una serie de consecuencias. En el plano internacional, EE.UU. se convirtió en el primer acreedor mundial y comenzó a cimentar su futuro rol hegemónico, los países europeos debieron enfrentar las consecuencias de la conflagración y los países de Latinoamérica, Japón y Estados Unidos gozaron de las ventajas comparativas que las circunstancias les otorgaron. En el plano latinoamericano, al obstaculizarse el comercio internacional, surgieron algunas industrias sustitutivas aunque este fenómeno no modificó substancialmente la estructura económica vigente.

El desarrollo de las economías del mundo durante los primeros años de la década de 1920, hizo que se creyera en que las consecuencias de la Primera Guerra ya habían sido superadas y que se retornaría al escenario prospero previo a aquel conflicto. Sin embargo, este período se caracterizó por " un crecimiento muy desigual entre distintas ramas de la producción a escala internacional y también entre los países. Simultáneamente hubo un débil desarrollo del comercio mundial junto con un notorio progreso en el interior de distintos países, en un contexto de aumento del proteccionismo. Asimismo nos encontramos con una crisis agraria por superproducción-principalmente en Estados Unidos- que repercutió en una baja de precios a nivel mundial, en oposición al boom de las inversiones industriales, y una desocupación permanente en Europa, a diferencia de su fuerte reducción en Estados Unidos hacia 1928"<sup>53</sup>

Durante esta década, Estados Unidos vivió una etapa de enorme prosperidad económica debido a la adopción de nuevos métodos de producción como el taylorismo y el fordismo. En contraste con lo que sucedía en aquel país, Europa atravesaba una etapa de reconstrucción caracterizada por grandes niveles de endeudamiento y por la incapacidad para adoptar los nuevos métodos de organización del trabajo que se habían difundido en Estados Unidos.

### II.1.2.c. Crisis del 30 e inicio del ISI. Segunda Guerra Mundial y consolidación del ISI.

El quiebre de la Bolsa de Nueva York, el 23 de Octubre de 1929, se produjo como consecuencia de la etapa económica que Estados Unidos había experimentado a lo largo de toda la década. Un gran caudal de capitales originados en los beneficios obtenidos por las grandes empresas durante la década del '20, se trasladó a la especulación e hizo quebrar el sistema financiero norteamericano.

La crisis del 30 generó consecuencias en diferentes planos. En un plano nacional, cada país sufrió una contracción de su economía: la producción descendió, aumentó la desocupación, descendieron los salarios y sufrieron déficits fiscales y comerciales. La profundidad de la crisis económica demostró que la economía librada a sus fuerzas era realmente peligrosa, por lo tanto, los diferentes estados comenzaron a intervenir en el ámbito económico, orientados por las ideas keynesianas, para lograr revertir la situación en la que estaban inmersos.

50. Natalio Botana define el proceso de reducción a la unidad como " el proceso que da origen a una unidad política...De un modo u otro, por la vía de la coacción o por el camino del acuerdo, un determinado sector de poder, de los múltiples que actúan en un hipotético espacio territorial, adquiere control imperativo sobre el resto y lo reduce a ser parte de una unidad mas amplia. Este sector es, por definición, supremo: no reconoce, en términos formales, una instancia superior; constituye el centro con respecto al cual se subordina el resto de los sectores y recibe el nombre de poder político..." en BOTANA, Natalio, *El orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998, pag. 26-27.

51. Según Max Weber " por *estado* debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente." en WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, México D.F., FCE, 2002.

52. Véase ROCK, David, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

53. LUCCHINI, Cristina, FERRANTE, Juan y MINGUEZ, Roberto, *Los procesos de estructuración capitalista. Desde la Primera Guerra Mundial a los inicios del siglo XXI*, Buenos Aires, Biblos, 2001, pag. 23

A nivel internacional, el quiebre de la Bolsa dio como resultado el abandono del multilateralismo, el fin del sistema monetario internacional de patrón oro y la adopción de medidas proteccionistas. De este modo, los países de América Latina vieron descender sus importaciones, sus exportaciones y el ingreso de inversiones provenientes del exterior.

En este contexto de crisis económica internacional, los países centrales se relacionaron en materia comercial casi exclusivamente con sus colonias y los países latinoamericanos empezaron a producir internamente bienes que antes importaban dando origen al modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Durante este período, surgieron en los países aquí estudiados gobiernos fuertes e intervencionistas. En Argentina, fue el gobierno militar de Agustín P. Justo el que, en esta etapa, asumió con más claridad este tipo de orientación y, en el caso brasileño, el cambio de modelo se manifestó claramente con la instauración del Estado Novo luego del autogolpe que realizó Getulio Vargas.

Sin embargo, a pesar de las similitudes, es necesario destacar que, mientras en Argentina la intervención del estado se dio para tratar de que la oligarquía mantuviera su amenazada situación de privilegio, en Brasil, se orientó a mejorar la posición de los actores que sustentaban al gobierno, es decir, de los integrantes de la alianza formada entre la burguesía nacional y los sectores obreros.

El camino elegido por la mayoría de las potencias coloniales europeas no era el que podían tomar los estados de reciente formación como Alemania, Italia y Japón. Por lo tanto, la estrategia seguida por estos países para lograr reactivar sus economías fue la de expandirse. Rápidamente, los intereses de los regímenes totalitarios entraron en conflicto con los de los países aliados desencadenando la Segunda Guerra Mundial.

Esta nueva conflagración favoreció la consolidación de la tendencia sustitutiva que se había originado a partir de la crisis del '29 en los países latinoamericanos ya que los países involucrados en este conflicto orientaron su producción industrial a las demandas de la guerra y aumentaron sus importaciones de materias primas.

#### **II.1.2.d. La expansión de la economía internacional. El ciclo de posguerra.**

Con la finalización de la Segunda Guerra Mundial también llegó a término una determinada configuración internacional del poder que se había instaurado hacía más de 100 años. El antiguo escenario multipolar, iniciado en el Congreso de Viena, dejó lugar a un contexto internacional en el que dos potencias como Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URRS), se disputaron sistemáticamente el liderazgo mundial.

A partir del período de posguerra, la economía occidental comenzó un ciclo expansivo que duraría aproximadamente dos décadas. Desde el lado de la oferta agregada, se inició un círculo virtuoso caracterizado por la incorporación de nuevas tecnologías, el aumento de la productividad, el aumento del producto, el aumento del ingreso, el aumento del ingreso de los empresarios en mayor proporción que el aumento del ingreso de los asalariados, el aumento de la tasa de beneficio, el aumento de la tasa de inversión, el aumento de capital, incorporación de nuevas tecnologías (recomienzo del círculo). Desde el lado de la demanda agregada, se desatacaron la inversión para la reconstrucción de los países devastados por la guerra, el aumento del gasto público por el Estado de Bienestar, el gasto en armamentos derivados de la Guerra Fría, el aumento del consumo y de las exportaciones.

Este nuevo escenario estuvo sostenido por una serie de organizaciones internacionales. Con el acuerdo de Bretón Woods se estableció un nuevo sistema monetario internacional de oro dólar, es decir, se estableció una paridad entre 35 gramos de oro y 35 dólares, EE.UU. garantizó la convertibilidad del dólar en oro y el resto de los países ajustaron su tipo de cambio a la divisa estadounidense. El FMI se ocupó de otorgar préstamos a los países miembros para que pudieran mantener el tipo de cambio estable y la balanza de pagos equilibrada. El Banco Mundial prestó dinero a los países que sufrieron las terribles consecuencias de la guerra y a los países en desarrollo. Por último, se creó el GATT para liberalizar el comercio.

Esta coyuntura de crecimiento de las economías de los países industrializados favoreció la expansión económica de los países latinoamericanos ya que les permitió, principalmente a través de la exportación de productos primarios, generar las divisas necesarias para promover un sector industrial que necesitaba importar desde el extranjero tanto bienes de capital como insumos.

En Argentina, durante este período, existieron dos grandes procesos. En primer lugar, los gobiernos peronistas<sup>54</sup> que combinaron rasgos autoritarios con crecimiento económico e inclusión política y social de sectores previamente marginados. La acentuación de estos rasgos y la vulnerabilidad del modelo a las contingencias del mercado internacional, terminaron por debilitar al régimen que, finalmente, fue derrocado.

54. Véase WALDMAN, Peter, *El Peronismo. 1943-1955*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1981.



En segundo lugar, el periodo de la Revolución Libertadora que se caracterizó por el mantenimiento de un juego democrático tutelado y restringido, en el que el peronismo, si bien no podía participar formalmente, debía ser tenido en cuenta y se debía negociar con él en un plano informal<sup>55</sup>. En lo económico, este período se caracterizó por el fracaso de los modelos impulsados por los diferentes sectores habilitados para ser gobierno: el liberalismo de los militares y el desarrollismo de la Unión Cívica radical Intransigente (UCRI).

En el caso brasilero, este período se caracterizó por una experiencia democrática de aproximadamente veinte años. Durante esta etapa, los diferentes presidentes pudieron mantener la estabilidad política sólo en momentos de crecimiento económico. En un contexto de creciente ideologización y en el que existían muchos actores políticamente activos, cuando el modelo mostraba sus limitaciones, ya sea por modificaciones de la coyuntura económica internacional como por malas decisiones a nivel gubernamental, se generaban escenarios políticos sumamente rígidos e inconducentes, en los que ninguno de los diferentes participantes se mostraba dispuesto a sacrificar parte de sus beneficios a cambio de retomar la senda del crecimiento.

#### **II.1.2.e. Agotamiento de la expansión y crisis del petróleo. Deuda externa y fin del ISI.**

Este ciclo expansivo de la economía internacional, que comenzó a revelar síntomas de agotamiento a partir de la segunda mitad de la década del '60, finalizó a principios de la década del 70 por tres grandes causas. En primer lugar, el agotamiento de las fuerzas expansivas que impulsaban el círculo virtuoso que había empezado a girar tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

En segundo lugar, la crisis de Bretón Woods causada por la excesiva emisión de dólares por parte de EE.UU. sin respaldo en oro. Ésto derivó en la imposibilidad de convertir los dólares acumulados en las reservas de los diferentes países en oro, en la pérdida de valor del dólar frente al oro y en el aumento del precio del petróleo.

Por último, las subidas del precio del petróleo, cuyas causas se pueden encontrar en el aumento de la demanda agregada por sobre la oferta agregada, en la crisis de Bretón Woods, en la toma de conciencia de los países exportadores de petróleo de su poder y en los conflictos existentes en Próximo Oriente.

Estas subidas del precio del petróleo son claves en la historia latinoamericana ya que, en éstas, se pueden rastrear tanto el origen de las impagables deudas externas como el comienzo del debilitamiento y del fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Para entender mejor esta afirmación, es necesario destacar que la demanda de petróleo es totalmente inelástica en el corto plazo y que es posible distinguir tres actores en este escenario crítico.

En primer lugar, los países centrales no petroleros sufrieron dos consecuencias. A nivel microeconómico, sufrieron un aumento de los precios por el aumento de los costos y, a nivel macroeconómico, debieron destinar mayor cantidad de divisas para adquirir la misma cantidad de petróleo. La combinación de ambas consecuencias se denominó estanflación.

En segundo lugar, los países petroleros empezaron a recibir muchos más dólares por exportar la misma cantidad de petróleo. Esa cantidad de divisas, la depositaron en los bancos internacionales generando una gran liquidez y tasas de interés bajas a nivel internacional, es decir, una situación favorable para tomar préstamos.

En tercer lugar, los países periféricos, a diferencia de los países centrales, estaban en condiciones de tomar los préstamos ofrecidos por la banca internacional porque estaban inmersos en un clima internacional favorable por el mejoramiento de la relación términos de intercambio.

El ingreso de divisas generó una notable apreciación de las monedas nacionales, las exportaciones descendieron, las importaciones aumentaron generando un shock de oferta de bienes extranjeros y la cuenta corriente incurrió en déficits sistemáticos que sólo se pudieron equilibrar tomando nuevos préstamos, es decir, profundizando la deuda. Estos cambios generados por el ingreso de divisas debilitaron profundamente las industrias nacionales de los países periféricos, generando un cambio irreversible en la estructura productiva de estos países.

A nivel político, esta etapa de agotamiento de la fase económica expansiva se caracterizó por el establecimiento de nuevos tipos de regímenes. En un primer momento, en América Latina se destaca la instauración de lo que Guillermo O'Donnell (1996) definió como Estados Burocráticos Autoritarios. Posteriormente, en Estados Unidos y en Gran Bretaña, resalta el ascenso al poder de políticos conservadores como Ronald Reagan y Margaret Thatcher respectivamente.

El Estado Burocrático Autoritario<sup>56</sup> se instauró en Argentina y en Brasil tras el acceso al poder de los militares en un contexto de crisis política y económica. Los militares creyeron que este escenario crítico se podía superar solucionando la tensión subyacente que existía entre la movilización popular y la nacionalización de la economía, a favor de esta última.

55. Véase CAVAROZZI, Marcelo, *Autoritarismo y Democracia*, Buenos Aires, Ariel, 2006.

56. Véase O'DONNELL, Guillermo, *Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Belgrano, 1996.

Cuando las cúpulas del ejército y de las organizaciones empresariales tomaron el poder, no tardaron en promover la transnacionalización de la economía y garantizar la acumulación de capital en beneficio de unidades monopólicas y oligopólicas mediante la exclusión de los sectores populares de la participación política y económica, la supresión de la ciudadanía y de la democracia política y la despolitización del conflicto social.

En cuanto a la instauración de este tipo de estado en los países aquí estudiados, es necesario realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, en Argentina, se implantaron dos estados de este tipo mientras que, en Brasil, solamente uno. El estado burocrático autoritario instaurado por la Revolución Argentina coincide temporalmente con el establecido por los militares en Brasil. Sin embargo, en el caso argentino, la Revolución fue precedida por un corto e inestable período democrático que derivó en la reinstauración de este tipo de estado.

En segundo lugar, es necesario indicar que el nivel de violencia fue menor en el primer caso argentino y en el brasilero que en el segundo caso argentino ya que, en éste, la clase dominante percibió, más que en los otros dos casos, una aguda crisis de dominación que amenazaba tanto al sistema en general como a su existencia en particular

Buscaron reorganizar la economía reduciendo drásticamente la extensión del estado y permitiendo el libre funcionamiento de la economía y reordenar la sociedad mediante el retorno a los valores tradicionales. Normalizar la política y la economía por medio de la reacción y de la exclusión son los objetivos que se plantearon Ronald Reagan en Estados Unidos, Margaret Thatcher en Gran Bretaña y los regímenes militares en América Latina.

#### **II.1.2.f. Década perdida. Emergencia de la emergencia.**

Los procesos de transición hacia la democracia tuvieron diferentes características en Brasil y en Argentina. Con la asunción de Ernesto Geisel a mediados de 1973, el régimen militar brasilero comenzó un proceso de apertura política que culminaría con la victoria de Tancredo Neves y Jose Sarney en las elecciones presidenciales de 1985. En cambio, la transición argentina estuvo dinamizada tanto por las presiones de una sociedad civil que se iba reestructurando como por el estrepitoso fracaso militar en las Islas Malvinas.

Durante la década del '80, los países latinoamericanos se enfrentaron con el agotamiento de un modelo estadocéntrico caracterizado por un estado hipertrofiado y deficitario, una industria debilitada, desequilibrios en la balanza de pagos, una deuda externa impagable por el aumento de las tasas de interés a nivel internacional y recurrentes crisis inflacionarias.

Los gobiernos brasilero y argentino buscaron controlar la inflación y realizar cambios estructurales impulsando planes económicos de corte heterodoxo, como el Plan Cruzado en Brasil y el Plan Austral en Argentina, que combinaron leves mejorías con estrepitosos fracasos.

De este modo el inicio de la década del 90 significó tanto el final de un ciclo internacional como de uno nacional. En el plano exterior, se destaca el colapso del socialismo real y, en el ámbito local, la finalización de la década perdida que daría lugar, en los años subsiguientes, a un profundo cambio estructural y a la consolidación de lo que Guillermo O'Donnell (2002) definió como democracias delegativas<sup>57</sup>. En este contexto, asumieron la presidencia Carlos Saúl Menem en la Argentina, el 8 de Julio de 1989, y Fernando Collor de Mello en Brasil el, 15 de Marzo de 1990

## **II.2. En búsqueda de una respuesta.**

Una vez definidos los liderazgos políticos de Menem y Collor de Mello como estilo decisionista matizado de gobierno y adoptado un marco conceptual que permite estudiarlos en un contexto institucional en el que interactuaron con otros actores políticos, es posible realizar dos cosas. En primer lugar, se presentará un retrato general de los contextos institucionales en los que se desarrollaron las presidencias aquí estudiadas tomando el marco conceptual del Institutional Rational Choice y, en segundo lugar, se señalarán los aspectos que se tomarán en este trabajo (los decretos legislativos excepcionales y el número de escaños controlados por el partido del presidente) para verificar o refutar la idea directriz planteada en la introducción.

### **II.2.1. Un paneo general.**

Utilizando el andamiaje teórico provisto por el Institutional Rational Choice, se puede reconstruir el escenario institucional en el que tuvieron lugar las presidencias relevantes para este trabajo.

57. Véase O'DONNELL, Guillermo, "¿Democracia Delegativa?", en O'Donnell Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

**Cuadro IV. El escenario institucional.**

Actores políticos	Características generales.	Características específicas.	Menem.	Collor de Mello.
Poder ejecutivo.	Dinámica política en la que se tomaron las decisiones y se implementaron las políticas públicas.	<p>Relación con la oposición.</p> <p>Relación gobierno-partido de gobierno en el congreso</p> <p>Relación gobierno-partido de gobierno fuera del congreso.</p> <p>Posición del titular del PE en la estructura partidaria que lo sustenta.</p> <p>Situación económica al asumir.</p> <p>Situación económica hacia 1992.</p> <p>Situación social.</p> <p>Situación internacional.</p>	<p>Asimétrica a favor del oficialismo.</p> <p>Conflicto por el viraje ideológico.</p> <p>Dual</p> <p>Líder desde 1991.</p> <p>Crisis de la matriz estadocéntrica.</p> <p>Déficit cuenta corriente.</p> <p>Hiperinflación.</p> <p>Deuda externa.</p> <p>Control de la inflación.</p> <p>Mayores cambios estructurales</p> <p>Mayor consenso en la sociedad civil.</p> <p>Sindicatos más débiles.</p> <p>Bipartidismo.</p> <p>Fuerte presión del mundo para que América Latina oriente sus políticas según el paradigma neoliberal.</p>	<p>Asimétrica a favor de la oposición.</p> <p>Irrelevante representación del partido de gobierno en el Congreso.</p> <p>Buena.</p> <p>Líder.</p> <p>Crisis de la matriz estadocéntrica.</p> <p>Déficit cuenta corriente.</p> <p>Hiperinflación.</p> <p>Deuda externa.</p> <p>No control de la inflación.</p> <p>Menores cambios estructurales</p> <p>Menor consenso en la sociedad civil.</p> <p>Sindicatos más fuertes.</p> <p>Pluralismo fragmentado polarizado</p> <p>Fuerte presión del mundo para que América Latina oriente sus políticas según el paradigma neoliberal.</p>

	Tipo de política pública que se busca implementar.	Reformas estructurales de primera generación.	Si.	Si.
	Recursos con los que cuenta.	Decretos legislativos delegados. Decretos legislativos excepcionales. Poder de veto Mayoría Parlamentaria. Alianza con otros partidos. Gabinete presidencial Capacidades técnicas. Oposición. Posicionamiento. Elección.	Si. Delegación impropia. Practica para constitucional. Si. Si. Si. Mayor correspondencia entre la distribución de poder en el PL y los puestos ministeriales. Menores. Débil. Insider. Primera vuelta.	Si. Si. Si. No. No. Menor correspondencia entre la distribución de poder en el PL y los puestos ministeriales. Mayores. Fuerte. Outsider. Segunda vuelta.
Poder Legislativo	Seriedad de los problemas de negociación enfrentados por los legisladores durante el proceso de toma de decisiones.	Partido de gobierno. Dificultad para armar mayorías.	Mayoría. Conflictos por el viraje ideológico de las políticas del PE. Menor.	Minoría. Mayor.
	Consideraciones realizadas por los legisladores en la asamblea constituyente para permitir al PE dictar decretos legislativos.	Características del sistema de partidos. Expectativa de ser gobierno	No. Si.	Si. No.
	Contenido material de la política pública.	Reformas estructurales de primera generación.	Si.	Si.
	Grado de disciplina partidaria en los partidos que están en el congreso	Grados.	Alta.	Baja.

Fuente: elaboración propia en base a la bibliografía consultada.

## II.2.2. El camino de la verificación.

### II.2.2.a. Los decretos legislativos excepcionales.

Como se sostuvo en la definición propuesta, los presidentes con estilos decisionistas matizados de gobierno promueven las políticas públicas mediante herramientas excepcionales de gobierno aún una vez superados los momentos críticos. En este sentido, se tomarán como indicadores los decretos legislativos excepcionales dictados por Menem y Collor de Mello entre 1990 y 1992, ya que son los únicos institutos de emergencia que permiten al ejecutivo dictar normas con carácter de ley sin restricción de materia y de manera inmediata. En el caso argentino, se tendrán en cuenta los decretos de necesidad y urgencia y, en el caso brasilero, las medidas provisorias originales. En el siguiente cuadro, se podrán apreciar las diferencias y similitudes que presentan ambas herramientas excepcionales de gobierno.

#### Cuadro V. Decretos de necesidad y urgencia y medidas provisorias.

Características/casos.	Decreto de necesidad y urgencia.	Medidas Provisorias.
Constitucionalidad.	No.	Si.
Eficacia inmediata desde su promulgación.	Si.	Si.
Relación con el PL. (Recursos institucionales del PL para reaccionar, de manera positiva o negativa, a los decretos legislativos excepcionales).	Necesidad de " dar cuenta al congreso ".  Posibilidad de ratificar sus modificaciones.  Posibilidad de ratificar con modificaciones.  Posibilidad de derogar en forma parcial.  Posibilidad de derogar en forma total.	Necesidad de ser convertida en ley en un plazo de 30 días desde su promulgación.  La no conversión en ley de la medida provisorio implica la pérdida de eficacia de sus normas y aplicación desde su edición.
Posibilidad del PE tras el control legislativo. (Recursos institucionales del PE para intervenir en defensa de sus decretos legislativos excepcionales en caso de reacciones negativas o adversas del PL).	Posibilidad de vetar parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso (referidas a los DNU).  Posibilidad de vetar totalmente las leyes sancionadas por el Congreso (referidas a los DNU).	El PE puede reeditar una medida provisorio no convertida en ley por el PL.  El PE no puede reeditar una medida provisorio rechazada por el PL
Limitación de materias.	No.	No.

Fuente: elaboración propia en base a la bibliografía consultada.

### II.2.2.a.a. Decretos de necesidad y urgencia.

El Presidente Menem dictó entre 1990 y 1992, 217 decretos de necesidad y urgencia. Estos decretos legislativos excepcionales, que se dictaron inclusive superada la emergencia y en varios casos sobre temas de escasa relevancia, se pueden discriminar según el año en que fueron dictados y según la materia sobre la que versaron.

**Cuadro VI. Cantidad de decretos de necesidad y urgencia.**

Año	1990	1991	1992
Cantidad de decretos de necesidad y urgencia.	63	85	69

Fuente: FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo, " Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994) ", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141, pp.443-474, 1996.

**Cuadro VII. Materias sobre las que versaron los decretos de necesidad y urgencia.**

Materia/ Cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados.	1990	1991	1992
Impuestos.	7	23	17
Salarios	9	3	0
Deuda Pública.	14	5	3
Comercio.	0	0	5
Transporte.	0	3	8
Nación/Provincia.	0	0	4
Inmuebles.	3	6	3
Derechos civiles y políticos.	0	2	1
Organismos públicos.	11	7	5
Juicios contra el estado.	0	5	0
Energía eléctrica.	4	1	2
Promoción industrial.	3	3	1
Megadecreto 435/90.	7	5	0
Megadecreto 1930/90.	5	11	6
Megadecreto 2284/90.	0	4	3
Otros.	0	7	11

Fuente: FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo, " Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994) ", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141, pp.443-474, 1996.

**II.2.2.a.b. Medidas Provisorias.**

El presidente brasilero, Fernando Collor de Mello, emitió 157 medidas provisoria entre 1990 y 1992. En este caso, estos decretos legislativos excepcionales, también se pueden discriminar según el año en que fueron dictados y según la materia sobre la que trataron.

**Cuadro VIII. Cantidad de medidas provisionarias.**

Año.	1990	1991	1992
Cantidad de Medidas Provisorias originales.	70	8	7

Fuente: AMORIN NETO, Otavio y TAFNER, Paulo, " Governos de Coalizao e Mecanismos de Alarme de Incendio no Controle Legislativo das Medidas Provisorias ", *Revista Dados*, Volumen 45, Numero 1, 2002.

**Cuadro IX. Materias sobre las que versaron las medidas provisionarias.**

Temas/Cantidad de medidas provisionaria emitidas.	1990-1992
Presupuesto y finanzas.	10
Regulación de la economía.	12
Precios y salarios.	10
Impuestos.	14
Personal administrativo.	13
Organización y reforma del estado.	11
Otras.	39

Fuente: AMORIN NETO, Otavio y TAFNER, Paulo, " Governos de Coalizao e Mecanismos de Alarme de Incendio no Controle Legislativo das Medidas Provisorias ", *Revista Dados*, Volumen 45, Numero 1, 2002.

**II.2.2.a.c. Conclusión.**

Los cuadros presentados en los incisos anteriores son más que elocuentes ya que demuestran una notable inclinación de los poderes ejecutivos aquí analizados por implementar políticas públicas mediante herramientas excepcionales de gobierno.

Carlos Saúl Menem dictó durante el período aquí analizado 6,2 veces más decretos de necesidad y urgencia que los que se habían dictado desde 1853 y nada menos que 208 decretos más que su predecesor en todo su mandato. En el caso de Collor de Mello, los datos indican que emitió una medida provisionaria aproximadamente (entre editada y reeditada) por semana durante el período que fue presidente.

Como se puede observar, a partir de los cuadros construidos, Carlos Saúl Menem promovió políticas públicas mediante decretos de necesidad y urgencia de una manera relativamente constante. En cambio, Fernando Collor de Mello impulsó políticas públicas mediante medidas provisionarias con una intensidad descendente (probablemente como consecuencia de los obstáculos y limitaciones que el Congreso le impuso casi sistemáticamente).

También, a partir de los datos vertidos en los cuadros, se puede advertir que, tanto el Presidente argentino como el Presidente brasilero, promovieron políticas públicas mediante decretos legislativos excepcionales sobre un abanico muy amplio de materias que abarcaron desde cuestiones económicas hasta sociales sin evitar las políticas y culturales.

Se puede ver que ambos presidentes han promovido, aunque con variable intensidad, numerosas políticas públicas que versaron realmente sobre materias disímiles con diferentes grados de importancia<sup>58</sup> durante todo el período aquí analizado.

**II.2.2.b. El partido de gobierno en el Congreso.**

Del amplio panorama que se pudo reconstruir con el marco conceptual del Institutional Rational Choice, se tomará como variable explicativa el número de escaños que el partido de gobierno tuvo durante las presidencias analizadas en este trabajo por los diversos recursos y capacidades con los que contaba el Congreso para obstaculizar o facilitar el estilo de liderazgo político aquí definido. De este modo, se tratará de observar si se puede verificar que la capacidad del poder ejecutivo para dictar decretos legislativos excepcionales sin obstaculizaciones del Congreso dependió de la cantidad de escaños controlados por el partido de gobierno en ambas cámaras legislativas.

58. En este sentido parece apropiado citar nuevamente a Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti: " Los decretos de necesidad y urgencia no solo se han utilizado para lanzar política, sino también para tomar medidas de escasa relevancia, salvo para los claro esta-afectados directos, como en el caso de los derechos de transmisión por televisión de los partidos de fútbol. Desde el punto de vista de la política económica, el decreto de desregulación no puede compararse en su significación con la donación de cemento a Bolivia. ". en FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo, " Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994) ", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141, pp.443-474, 1996, pag.466.

**III.2.2.b.a. El Partido Justicialista.**

En este caso es preciso realizar dos tareas. En primer lugar, observar la cantidad de escaños con los que contó el Partido Justicialista durante el período comprendido entre 1990 y 1992. En segundo lugar, analizar la capacidad del poder ejecutivo para dictar decretos de necesidad y urgencia sin obstaculizaciones del Congreso.

**Cuadro X. El Partido Justicialista en el Senado.**

Cámara de Senadores.	Cantidad de bancas controladas por el Partido Justicialista (1990-1992).	Porcentaje de bancas controladas por el Partido Justicialista (1990-1992).
Número	26	54.2

Fuente: MAURICH, Mario, "Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90", en Manuel Antonio Garretón y Alfredo Alejandro Gugliano (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003.

**Cuadro XI. El Partido Justicialista en la Cámara de Diputados.**

Cámara de Diputados.	Cantidad de bancas controladas por el Partido Justicialista (1989-1991).	Porcentaje de bancas controladas por el Partido Justicialista (1989-1991).	Cantidad de bancas controladas por el Partido Justicialista (1991-1993).	Porcentaje de bancas controladas por el Partido Justicialista (1991-1993).
Números.	120	47.5	116	45.1

Fuente: MAURICH, Mario, "Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90", en Manuel Antonio Garretón y Alfredo Alejandro Gugliano (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003.

**Cuadro XII. Decretos de necesidad y urgencia y obstaculizaciones del Congreso.**

Obstaculizaciones/Decretos de necesidad y urgencia.	Número	Porcentaje
Decretos de necesidad y urgencia que no requirieron una intervención del PE para defender sus medidas ante reacciones adversas del Congreso.	215	99,1
Decretos de necesidad y urgencia que requirieron una intervención del PE para defender sus medidas ante reacciones adversas del Congreso.	2	0,9

Fuente: FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo, "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994)", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141, pp.443-474, 1996.

**II.2.2.b.b. El Partido de Reconstrucción Nacional.**

En este caso, también es necesario realizar dos tareas. En primer lugar, observar la cantidad de escaños con los que contó el Partido de Reconstrucción Nacional durante el período comprendido entre 1990 y 1992. En segundo lugar, analizar la capacidad del poder ejecutivo para emitir medidas provisorias sin obstaculizaciones del Congreso.



**Cuadro XIII. El Partido de Reconstrucción Nacional en el Congreso.**

Cámara.	Porcentaje de bancas controladas por el Partido de Reconstrucción nacional (1989-1992).
Cámara de diputados.	5.3
Cámara de senadores.	4.5

Fuente: MAURICH, Mario, " Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90 ", en Manuel Antonio Garretón y Alfredo Alejandro Gugliano (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003.

**Cuadro XIV. Medidas provisorias y obstaculizaciones del Congreso.**

Obstaculización/Medidas Provisorias originales.	Número.	Porcentaje.
Medidas provisorias que no requirieron la intervención del ejecutivo para defender sus medidas ante reacciones adversas del Congreso.	10	11.76
Medidas provisorias que requirieron la intervención del ejecutivo para defender sus medidas ante reacciones adversas del Congreso.	75	88.24

Fuente: AMORIN NETO, Otavio y TAFNER, Paulo, " Governos de Coalizao e Mecanismos de Alarme de Incendio no Controle Legislativo das Medidas Provisorias ", *Revista Dados*, Volumen 45, Numero 1, 2002.

**II.2.2.b.c. Conclusión.**

Como se desprende de los datos vertidos en los cuadros del caso argentino, el partido del Presidente Carlos Saúl Menem tuvo más de la mitad de los escaños en la Cámara de Senadores y casi la mitad de las bancas de la Cámara de Diputados durante el período aquí estudiado.

También durante este lapso de tiempo, los datos recogidos demuestran, por un lado, la contundente capacidad del Poder Ejecutivo argentino para promover decretos de necesidad y urgencia y, por otro lado, la ausencia casi completa de reacciones adversas por parte del Congreso.

Como permiten señalar los datos contenidos en los cuadros, el partido que llevó a Collor de Mello a la presidencia de Brasil controló alrededor del 5 % de los escaños de la Cámara de Senadores y casi la misma cantidad en la Cámara de Diputados durante el tiempo aquí analizado.

Además, durante esta etapa, los datos conseguidos permiten realizar dos observaciones. En primer lugar, la rotunda incapacidad de Presidente brasileiro para promover medidas provisorias y, en segundo lugar, la oposición casi sistemática del Congreso a este tipo de medidas tomadas por el ejecutivo.

**II.2.2.c. Verificación.**

La observación de las cifras que arrojan los cuadros permiten verificar la idea directriz que maneja este trabajo, es decir, es legítimo pensar que la capacidad de Menem y Collor de Mello para dictar decretos legislativos excepcionales sin obstaculizaciones del Congreso dependió de la cantidad de escaños controlados por el partido de gobierno en ambas cámaras.

Para una mejor comprensión de la verificación previa, se graficará la relación establecida por la idea directriz propuesta. Con este objetivo, por un lado, se obtendrá el promedio total de los escaños del Congreso (sumados los de la Cámara de Senadores y Diputados) controlados por los partidos de gobierno en los casos aquí estudiados y, por otro lado, se obtendrá el promedio de los decretos legislativos excepcionales promovidos por los ejecutivos sin oposición del Poder Legislativo.

**II.2.2.c.a. El partido de gobierno en el Congreso.****II.2.2.c.a.α. El Partido Justicialista.****Cuadro XV. Porcentaje de bancas del Congreso controladas por el PJ.**

Cámara del Congreso.	Porcentaje de bancas controladas por el partido de gobierno (en %).
Senado	54,2(1990-1992)
Diputados.	47,5(1989-1991) 45,1(1991-1993)
Promedio Total	48,9

Fuente: MAURICH, Mario, "Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90", en Manuel Antonio Garretón y Alfredo Alejandro Gugliano (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003.

**II.2.2.c.a.β. El Partido de Reconstrucción Nacional.****Cuadro XVI. Porcentaje de bancas del Congreso controladas por el PRN.**

Cámara del Congreso.	Porcentaje de bancas controladas por el partido de gobierno (en %).
Senado	4,5(1989-1992)
Diputados.	5,3(1989-1992)
Promedio Total	4,9

Fuente: MAURICH, Mario, "Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90", en Manuel Antonio Garretón y Alfredo Alejandro Gugliano (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003.

**II.2.2.c.b. Los decretos legislativos excepcionales.****II.2.2.c.b.α. Carlos Saúl Menem.****Cuadro XVII. Decretos de necesidad y urgencia y obstaculizaciones del Congreso.**

Obstaculizaciones/Decretos de necesidad y urgencia.	Número.	Porcentaje.
Decretos de necesidad y urgencia que no requirieron una intervención del PE para defender sus medidas ante reacciones adversas del Congreso.	215	99,1
Decretos de necesidad y urgencia que requirieron una intervención del PE para defender sus medidas ante reacciones adversas del Congreso.	2	0,9

Fuente: FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo, "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994)", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141, pp.443-474, 1996.

**II.2.2.c.b.β. Fernando Collor de Mello.**

**Cuadro XVIII. Medidas provisionarias y obstaculizaciones del Congreso.**

Obstaculización/Medidas Provisionarias originales.	Número.	Porcentaje.
Medidas provisoria que no requirieron la intervención del ejecutivo para defender sus medidas ante reacciones adversas del Congreso.	10	11.76
Medidas provisoria que requirieron la intervención del ejecutivo para defender sus medidas ante reacciones adversas del Congreso.	75	88.24

Fuente: AMORIN NETO, Otavio y TAFNER, Paulo, " Governos de Coalizao e Mecanismos de Alarme de Incendio no Controle Legislativo das Medidas Provisorias ", *Revista Dados*, Volumen 45, Numero 1, 2002.

**II.2.2.c.c. Los gráficos.**

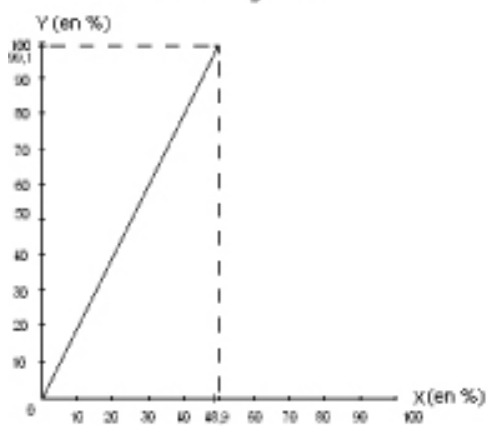
En este apartado, a partir de los datos recolectados en los cuadros presentados anteriormente, se presentarán dos gráficos de la relación establecida en la idea directriz de este trabajo.

$Y = f(X)$

X = variable independiente = porcentaje de escaños controlados por el partido de gobierno.

Y = variable dependiente = porcentaje de decretos legislativos excepcionales dictados por el PE sin obstaculizaciones del Congreso.

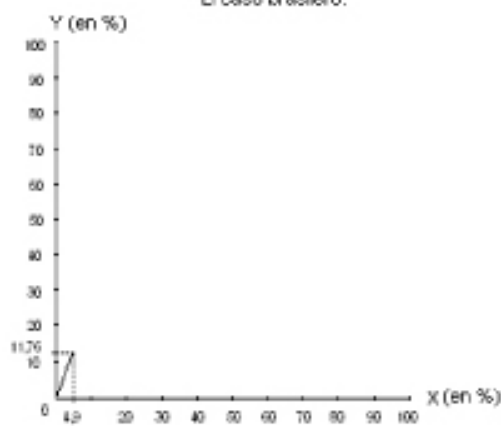
El caso argentino.



X	Y
48,9(x1)	99,1(y1)

Superficie estilo decisionista matizado = (0, X1) . (0, Y1) de gobierno argentino.  
= 48,9 . 99,1

El caso brasileiro.

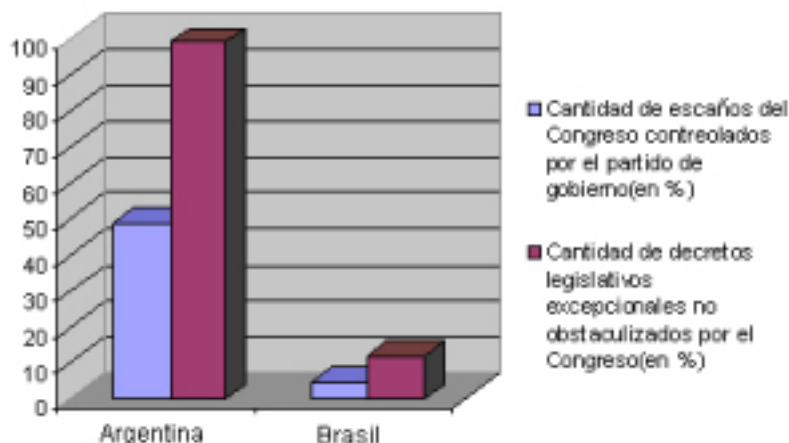


X	Y
4,9(x2)	11,76(y2)

Superficie estilo decisionista matizado = (0, X2) . (0, Y2) de gobierno brasileiro.  
= 4,9 . 11,76

**Gráfico I. Porcentaje de escaños controlados por el partido de gobierno y porcentaje de decretos legislativos excepcionales dictados por el PE sin obstaculizaciones del Congreso.**

Presentar la relación con un gráfico diferente puede resultar útil para profundizar la comprensión de la misma.



**Gráfico II. Porcentaje de escaños controlados por el partido de gobierno y porcentaje de decretos legislativos excepcionales dictados por el PE sin obstaculizaciones del Congreso.**

#### II.2.2.c.d. ¿Por qué no se tiene en cuenta a la disciplina partidaria como variable independiente?

Para responder esta pregunta es necesario realizar dos cosas. En primer lugar, distinguir los procedimientos necesarios para la vigencia de los decretos legislativos excepcionales luego de su dictado por parte de los ejecutivos y, en segundo lugar, señalar una serie de reflexiones que permitan configurar una respuesta.

En cuanto al primer punto propuesto en el párrafo anterior, es preciso señalar que, en el caso argentino, bastaba con que el Congreso no se pronunciara para que los decretos de necesidad y urgencia siguieran en vigencia. En cambio, en el caso brasilero, era necesario que el Congreso convirtiese en ley la medida provisoria emitida por el presidente en un plazo de 30 días desde su promulgación para que siguiera en vigencia. En otras palabras, al ejecutivo argentino le bastaba con que no se generasen mayorías en contra, en cambio, el ejecutivo brasilero necesitaba lograr una mayoría que convirtiera en ley su medida provisoria.

En cuanto al segundo punto enunciado en el primer párrafo, se pueden enunciar una serie de reflexiones que configuren una respuesta a la pregunta planteada en este inciso. En primer lugar, en el caso brasilero el Partido de Reconstrucción Nacional contaba con muy pocos escaños como para saber cómo el ejecutivo habría generado disciplina partidaria a la hora de crear mayorías parlamentaria que convirtiesen sus medidas provisionales en leyes. En segundo lugar, es imposible saber que habría pasado, con las medidas provisionales dictadas por Collor de Mello, aun con el mismo apoyo legislativo, si la Constitución de aquel país hubiera estipulado que alcanzaba con que el Congreso no se pronunciara para que las medidas provisionales siguieran vigentes.

En tercer lugar, en el caso argentino el ejecutivo contaba con un respaldo legislativo de tal magnitud que el costo de evitar que el Congreso se pronunciara en contra de los decretos de necesidad y urgencia que había dictado era muy bajo. Por último, no se puede saber como habría generado Carlos Saúl Menem disciplina partidaria en el seno del partido que lideraba si hubiera necesitado, como lo requiere la Constitución brasilera de 1988, armar mayorías legislativas que convirtieran sus decretos de necesidad y urgencia en ley.

### II.3. Otras observaciones.

Si bien en este trabajo se toma sólo un aspecto del cuadro, en este apartado se aprovecharán el resto de los datos que arroja la matriz. De este modo, se sintetizarán las diferencias más relevantes que arroja el cuadro elaborado en la segunda sección de este capítulo y, finalmente, se propondrá una reflexión.

#### II.3.1. Poder Ejecutivo.

- En cuanto a la dinámica política en la que se tomaron las decisiones y se implementaron las políticas públicas, las diferencias más relevantes se encuentran en la relación partido de gobierno-oposición, en el consenso del líder en la sociedad civil, en la debilidad de los sindicatos y en el sistema de partidos. En todos los casos la situación fue más favorable para el presidente argentino que para el brasileño. En el resto de los indicadores no se observan diferencias.

- En relación con la situación económica, se observa que ambos asumieron con condiciones económicas similares. Sin embargo, dos años después, las medidas tomadas por Menem demostraron ser eficaces para controlar la inflación e impulsar reformas estructurales, en cambio, las promovidas por Collor de Mello fueron incapaces de lograr resultados similares.
- Si bien ambos presidentes asumieron con una imagen positiva superior al 70%, luego de dos años, Menem logró mantenerla por encima del 50% mientras que Collor de Mello no pudo evitar que descendiera hasta el 9%.
- En cuanto al tipo de políticas públicas que buscaron implementar, no se observan grandes diferencias ya que ambos pretendieron impulsar reformas de primera generación.
- En cuanto a los recursos con los que cuenta el PE, entre las diferencias relevantes se encuentran la fortaleza de la oposición, el posicionamiento y la ronda en que ganó la elección presidencial. En el resto de los indicadores permanecen similares.

### II.3.2. Poder Legislativo.

- En cuanto a la seriedad de los problemas de negociación enfrentados por los legisladores durante el proceso de toma de decisiones, se destaca que el partido que sustentaba a Menem tenía mayoría en el Congreso y capacidad para armar mayorías, en cambio, el que había llevado al poder a Collor de Mello, tenía un porcentaje mínimo de escaños y era, generalmente, incapaz de armar mayorías.
- En cuanto al grado de disciplina partidaria de los partidos en el Congreso, se ve que es mayor en el caso argentino que en el caso brasileño.

### II.3.3. Conclusión.

En este apartado, se presenta una reflexión en relación con lo señalado en los puntos anteriores.

- No es apropiado atribuir sólo a alguna o a algunas de las diferencias señaladas en los incisos anteriores la responsabilidad por la interrupción de la experiencia decisionista matizada de Collor de Mello y la viabilidad de la experiencia menemista. Es más prudente pensar que es la interacción de todas las diferencias indicadas las que permitirían explicar los resultados disímiles de estas experiencias presidenciales.

## Conclusión

*Dentro de poco tiempo se va a licitar un sistema de vuelos espaciales mediante el cual desde una plataforma, que quizá se instale en Córdoba, esas naves van a salir de la atmósfera, se van a remontar a la estratósfera y, desde ahí, elegirán el lugar donde quieran ir, de tal forma que en una hora y media podremos estar en Japón, Corea o en cualquier parte del mundo y, por supuesto, más adelante en otro planeta si se detecta vida.*

Carlos Saúl Menem.

*Discurso pronunciado en una escuela de Tartagal en Marzo de 1996.*

*Cada pueblo tiene el gobierno que se merece.*

Anónimo.

Este trabajo se propuso estudiar los liderazgos políticos que impulsaron las reformas que se ajustaron a los principios del Consenso de Washington y ahondaron el desplazamiento del eje de la matriz económica desde el estado hacia el mercado.

En este sentido se plantearon dos interrogantes que sirvieron como disparadores del resto del trabajo que se ha realizado.

1. ¿Cómo es posible que Fernando Collor de Mello no haya podido terminar siquiera su primera presidencia mientras que Carlos Saúl Menem fue reelecto cuando fueron dos líderes políticos que asumieron casi simultáneamente la presidencia, impulsaron un mismo estilo de liderazgo y promovieron reformas estructurales de primera generación?
2. ¿Qué diferencias relevantes se pueden encontrar en los contextos institucionales y en los actores políticos en los que y con los que se construyeron estas relaciones de liderazgo político que limitaron las posibilidades del gobierno de Fernando Collor de Mello e hicieron viable la experiencia menemista?

En este punto se sostuvo, como idea directriz del trabajo, que la viabilidad de lo que se denominarían estilos decisionistas matizados de gobierno estuvo condicionada por el contexto histórico e institucional en el que tuvieron lugar las interacciones con otros actores políticos y con los ciudadanos. En particular, se propuso analizar, tanto en el caso argentino como en el brasileño, cómo la cantidad de decretos legislativos excepcionales que dictó el poder ejecutivo sin obstaculizaciones del Congreso dependió de la cantidad de escaños controlados por el partido de gobierno en ambas cámaras.

Con estos objetivos planteados, se empleó el método comparativo y se aplicó la técnica de los sistemas similares para llevar adelante una comparación sincrónica de las presidencias de Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello teniendo en cuenta solamente el lapso de tiempo en que coexistieron como Presidentes (1990-1992).

En cuanto a las fuentes, se indicó que los instrumentos que se utilizarían en este trabajo para el estudio del objeto serían, esencialmente, fuentes secundarias. Si bien la construcción teórica se apoyó en la lectura crítica de fuentes de primera mano, los datos y el debate politológico estructurado alrededor del objeto aquí tratado fueron elaborados a partir de literatura crítica.

De este modo, el trabajo se dividió en dos capítulos. El primero constó de cuatro secciones y el segundo de tres. Comenzando el primer capítulo, en la sección primera, se indicaron los diferentes modos en que los científicos sociales han estudiado a los presidentes. En primer lugar, se expuso la tesis de aquellos que ponen el foco de estudio en el líder político o en las características personales del Presidente y, en segundo lugar, se explicitaron los principales lineamientos de aquellos que asumen como objeto de estudio al liderazgo político o la relación que se crea entre el Presidente y los ciudadanos en un determinado contexto institucional en el que interactúa con otros actores políticos. Llegado a aquel punto, se indicó que, en este trabajo, se optaría por la segunda estrategia y se explicó por qué se elegiría al Institutional Rational Choice como marco conceptual.

En la sección segunda, se cotejaron las ideas de los científicos que sostienen que los presidentes aquí estudiados tuvieron un estilo decisionista de gobierno con la postura de aquellos autores que están convencidos de que los presidentes aquí analizados se sirvieron de herramientas excepcionales de gobierno solamente en circunstancias políticas adversas. En la sección tercera, se realizó una revisión de las dos corrientes confrontadas y se determinó qué se entendería en este trabajo, a partir de la bibliografía analizada, por estilo decisionista de gobierno y por estrategia decretista de gobierno. Finalmente, en la cuarta sección, se explicitaron las debilidades que es posible encontrar en ambas posturas y se propuso que los primeros presidentes de la última década del siglo pasado llevaron adelante estilos decisionistas matizados de gobierno.

En relación con el segundo capítulo, cabe señalar que se inició con una sección en la que, en primer lugar, se especificaron las principales particularidades de los esquemas económicos que es posible encontrar en los países aquí estudiados hasta la asunción de los presidentes analizados en este trabajo y, en segundo lugar, se realizó una reseña del funcionamiento de estos modelos relacionándolos con las diferentes coyunturas económicas internacionales y con los escenarios políticos locales.

En la sección segunda, aprovechando la estructura conceptual provista por el Institutional Rational Choice, se llevó adelante una comparación general entre los contextos históricos institucionales en los que Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello pusieron en práctica estilos decisionistas matizados de gobierno. Luego, se señalaron, en particular, los aspectos institucionales que se destacarían en este trabajo y, finalmente, se buscó verificar la idea directriz enunciada previamente. En la tercera sección, se trató de sacar el máximo provecho al resto de las diferencias y similitudes establecidas entre los contextos institucionales en el cuadro de la sección anterior esbozando una serie de reflexiones.

Por último, en esta sección, se presentan una serie de conclusiones derivadas del análisis realizado en los dos capítulos anteriores que no deben ser tomadas como enunciados concluyentes sino como un conjunto de explicaciones posibles:

- En general, el recorrido realizado a través de este trabajo permite pensar que la viabilidad de PE con estilos decisionistas matizados de gobierno dependió del contexto histórico e institucional en el que interactuaron con otros actores políticos y con los ciudadanos.
- En particular, se pudo verificar que la capacidad del poder ejecutivo para dictar decretos legislativos excepcionales sin obstaculizaciones del Congreso dependió de la cantidad de escaños controlados por el partido de gobierno en ambas cámaras.
- No es apropiado atribuir sólo a alguna o a algunas de las diferencias señaladas en la segunda sección del segundo capítulo, la responsabilidad por la interrupción de la experiencia decisionista matizada de Collor de Mello y la viabilidad de la experiencia menemista. Es más prudente pensar que es la acción sinérgica de todas las diferencias indicadas, la que permitiría explicar los resultados disímiles de estas experiencias presidenciales.
- El Institutional Rational Choice se presenta como un marco conceptual apropiado para estudiar comparativamente presidentes con estilos decisionistas matizados de gobierno inmersos en contextos institucionales en los que tienen que interactuar con otros actores.
- Un estilo decisionista matizado de gobierno sólo parece ser viable cuando la inclinación de un líder por impulsar e imponer políticas públicas mediante herramientas excepcionales de gobierno, emerge en un contexto institucional históricamente determinado, cuya configuración y elementos interactivos, lo hacen viable.

- A partir de lo observado en los puntos anteriores, es posible pensar que existen determinados contextos institucionales que hacen inviables o dificultan notablemente el estilo decisionista matizado de gobierno así como existen otros que lo facilitan o lo hacen posible.
- El caso brasilero puede servir como modelo de un contexto institucional que no permite presidentes cuyo estilo de gobierno sea decisionista matizado.
- El caso argentino puede servir como modelo de un contexto institucional que hace viable experiencias decisionistas matizadas de gobierno.

En definitiva, no sólo el titular del Poder Ejecutivo es responsable por las nefastas consecuencias que tiene un estilo decisionista matizado de gobierno para los principios republicanos y para la gobernabilidad democrática. También se deben responsabilizar, en la medida correspondiente y según los recursos que tuvieran para oponerse, al resto de los actores políticos y a los ciudadanos que interactuaron con estos presidentes en un determinado contexto institucional.

El estilo decisionista matizado de gobierno es muy difícil de superar sin el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Este último aspecto debe convertirse en parte del núcleo de valores compartidos por todos los actores que participan en el juego democrático para que ellos asuman cursos de acción que estén orientados por este fin.

## Bibliografía

- AGULLA, Juan Carlos, *La promesa de la Sociología*, Buenos Aires, Belgrano, 1984.
- ALORI, Laura, BLANCO, Teodoro, CAMPINS, Mónica, CERRA, Ángel, DOBAÑO FERNÁNDEZ, Palmira, GAGGERO, Horacio y PFEIFFER, Ana, *Dos siglos en la Argentina. Una interpretación sociohistórica*, Buenos Aires, Biblos, 2000.
- AMORIN NETO, Otavio y TAFNER, Paulo, "Governos de Coalizao e Mecanismos de Alarme de Incendio no Controle Legislativo das Medidas Provisorias", *Revista Dados*, Volumen 45, Número 1, 2002.
- AMORIN NETO, Otavio, "Gabinetes presidenciais, Ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil", *Revista Dados*, Volumen 43, Número 3, 2000.
- BARBER, James David, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1985.
- BOTANA, Natalio, *El orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998.
- BOTANA, Natalio, "Las transformaciones institucionales en los años del menemismo", en Mayor Jorge y Sidicaro Ricardo (compiladores), *Política y Sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, EUDEBA, 1995.
- BOSOER, Fabián, "Maquiavelo, Scmitt, Gramsci y el `decisionismo´ de los años 90: viejos y nuevos príncipes", en Varnágy Tomas (compilador), *Fortuna y virtud en la republica democrática*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- BOSOER, Fabián y LEIRAS, Santiago, "Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial: Argentina 1989-1999¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?", en Pinto Julio (compilador), *Argentina entre dos siglos: La política que viene*, Buenos Aires, EUDEBA, 2001.
- BOSOER, Fabián y LEIRAS, Santiago, "Posguerra Fría, `neodecisionismo´ y nueva fase del capitalismo: El alegato del príncipe-gobernante en el escenario global de los 90", en Gambina Julio y Minsburg (compiladores), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1999.
- CAIS, Jordi, *Metodología del análisis comparativo*, Barcelona, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.
- CAREY, John y SHUGART, Matthew, "Calling out the tanks or filling out the forms?", en Carey John y Shugart Matthew (editores), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- CASTIGLIONI, Franco, "Argentina. Política y economía en el menemismo", *Revista Nueva Sociedad*, Número 143, pp. 6-14, 1996.
- CASTRO SANTOS DE, Maria Helena, "Governabilidade, Governanca e Democracia: Criacao de Capacidade Governativa e Relacoes Ejecutivo-Legislativo no Brasil Pos-Constituente", *Revista Dados*, Volumen 40, Número 3, 1997.
- CAVAROZZI, Marcelo, *Autoritarismo y Democracia*, Buenos Aires, Ariel, 2006.

- CEPAL, *La brecha de la equidad: Una segunda evaluación*, Mayo 2000, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/4303/lcg2096e.pdf>, (consultado 8 Agosto del 2007).
- D'ALESSANDRO, Martín, "Liderazgo político", en Aznar Luis y De Luca Miguel (compiladores), *Política. Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, Ariel, 2006.
- DINIZ, Simone, "Interacciones entre os poderes Ejecutivo e Legislativo no processo decisorio: Avaliando sucesso e fracasso presidencial", *Revista Dados*, Volumen 48, Número 1, pp.333-369, 2005.
- FABBRINI, Sergio, *Il Principe democratico: La leadership nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 1999.
- FAUSTO, Boris, *Historia Concisa de Brasil*, Buenos Aires, FCE, 2003.
- FEINMANN, José Pablo, *¿Que es la filosofía?*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.
- FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo, "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994)", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141, pp.443-474, 1996.
- FERRER, Aldo, *El capitalismo argentino*, Buenos Aires, FCE, 2004.
- FERRER, Aldo, *La argentina y el orden mundial*, Buenos Aires, FCE, 2003.
- FLORIA, Carlos Alberto y GARCIA BELSUNCE, Cesar A., *Historia de los Argentinos*, Buenos Aires, 2004.
- GERCHUNOFF, Pablo y TORRE, Juan Carlos, "La política de liberalización económica en la administración de Menem", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 143, pp. 733-768.
- GREENSTEIN, Fred, *Leadership in the modern presidency*, Massachusetts, Harvard University Press, 1998.
- HOBBSAWM, Eric, *La era de la revolución, 1789-1848*, Buenos Aires, Planeta, 2003.
- HOBBSAWM, Eric, *La era del capital, 1848-1875*, Buenos Aires, Planeta, 2003.
- HOBBSAWM, Eric, *La era del imperio, 1875-1914*, Buenos Aires, Planeta, 2003.
- HOBBSAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Planeta, 2003.
- HOPENHAYM, Benjamín y VANOLI, Alejandro, *La globalización financiera: génesis, auge, crisis y reformas*, Buenos Aires, FCE, 2002.
- IAZZETA, Osvaldo, "Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello", *Revista Desarrollo Económico*, Número 143, pp. 263-285, 1997.
- IGLÉSIAS, Francisco, *Breve historia contemporánea de Brasil*, Buenos Aires, FCE, 1999.
- KERZ, Mercedes y LEIRAS, Santiago, "Que veinte años no es nada. Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina", *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Volumen 1, Número 3, 2004.
- LEIRAS, Santiago, "Gobernabilidad y crisis de liderazgo: los difíciles años del gobierno de De La Rúa", en Legnani Néstor y otros, *La democracia y sus laberintos*, Buenos Aires, Editorial Tierra Firme, 2003.
- LEIRAS, Santiago, "Carlos Menem y Fernando Collor de Mello ¿Arquitectos del Mercosur? Algunas reflexiones sobre calidad democrática e integración regional", *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, Documento de Trabajo n° 19, 2006.
- LEIRAS, Santiago, Carlos Menem y Fernando Collor de Mello ¿Arquitectos del MERCOSUR? Algunas reflexiones sobre calidad democrática e integración regional, Octubre 2005, disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/20.pdf>, (consultado 8 de Agosto del 2007).
- LETTIERI, Alberto, *La civilización en debate*, Buenos Aires, Eudeba, 2003.
- LIENDO, Gabriela y ORLANDI, Hipólito, "El proceso de toma de decisiones en el marco de las instituciones políticas de gobierno: un acercamiento desde distintas tendencias de las Ciencias Sociales", en Orlando Hipólito (compilador), *Las instituciones Políticas de gobierno*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.
- LUCCHINI, Cristina, FERRANTE, Juan y MINGUEZ, Roberto, *Los procesos de estructuración capitalista. Desde la Primera Guerra Mundial a los inicios del siglo XXI*, Buenos Aires, Biblos, 2001.
- MALAMUD, Andrés, "Presidentialism in the Southern Cone: a framework for análisis", *Instituto Universitario Europeo*, Documento de Trabajo n° 1, 2001.
- MARCH, James y OLSEN, Johan, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science*, vol.78, n°3, 1984.
- MAURICH, Mario, "Estado de excepción, el uso de herramientas excepcionales de gobierno mas allá de la constitución", en Orlando Hipólito (compilador), *Las instituciones Políticas de gobierno*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.
- MAURICH, Mario, "Decretismo y democracia en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Perú en los '80 y '90", en Garretón Manuel Antonio y Gugliano Alfredo Alejandro (organizadores), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, 2003.



- MAURICH, Mario y LIENDO, Gabriela, " La Argentina de Alfonsín y Menem: ¿estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno? ", en Kvaternik Eugenio (compilador), *Claves para el análisis político*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1998.
- MORLINO, Leonardo, " Problemas y opciones en la comparación ", en Sartori Giovanni y Morlino Leonardo (compiladores), *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza, 1994.
- MUSTAPIC, Ana Maria, " Oficialistas y opositores: las relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina ", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 39, Número 156, pp.571-595, 2000.
- NEUSTADT, Richard, *Presidential Power: The politics of leadership*, New York, Wiley, 1960.
- O'DONNELL, Guillermo, " ¿Democracia Delegativa? ", en O'Donnell Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- O'DONNELL, Guillermo, *Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Belgrano, 1996.
- ORLANDI, Hipólito y OLIVIERI ALBERTI, Alicia, " Las instituciones políticas de gobierno ", en Orlandi Hipólito (compilador), *Las instituciones políticas de gobierno*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.
- OYHANARTE, Mario, " Política económica argentina 1880-1983 ", *Universidad de Belgrano*, Fascículo de Cátedra n<sup>o</sup> 4, 2006.
- OYHANARTE, Mario, " El regreso de la democracia 1983-2004 ", *Universidad de Belgrano*, Fascículo de Cátedra n<sup>o</sup> 5, 2006.
- PACKENHAM, Robert, " The politics of economic liberalization: Argentina and Brazil in Comparative Perspective ", *The Helen Institute for International Studies*, Documento de Trabajo n<sup>o</sup> 206, 1994.
- PANEBIANCO, Angelo, " Comparación y explicación ", en Sartori Giovanni y Morlino Leonardo (compiladores), *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza, 1994.
- PANIZZA, Francisco, " Neopopulism and its limits in Collor's Brazil ", *Bulletin of Latin America Research*, Numero 19, pp 177-192, 2000.
- PINTO, Julio, " La Ciencia Política ", en Pinto Julio (compilador), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, EUDEBA, 2003.
- PINTO, Julio, " El neoconservadurismo y su proyección ideológica " en Pinto Julio (compilador), *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*, Buenos Aires, EUDEBA, 1996.
- QUIROGA, Hugo, *La argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa, 2005.
- ROCK, David, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- SANTISO, Carlos, " Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina ", *Revista Virtual Instituciones y Desarrollo*, Número 8 y 9, pp. 325-366, 2001.
- SARTORI, Giovanni, " Comparación y método comparativo ", en Sartori Giovanni y Morlino Leonardo (compiladores), *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza, 1994.
- SERRAFERO, Mario, *Exceptocracia. ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Lumiere, 2005.
- SOLA, Lourdes, " The state, structural reform and democratization in Brazil ", en Acuña Carlos, Gamarra Eduardo y Smith William (editores), *Democracy, Markets and structural reform in Latin America*, Miami, North South Press, 1994.
- SVAMPA, Maristella, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005.
- TAVARES DE ALMEIDA, Maria Herminia, " A democracia brasileira nos años 90 ", *Revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, Número 37, 2003.
- TAVARES DE ALMEIDA, Maria Herminia, " Negociando a reforma: a privaticacao de empresas publicas no Brasil ", *Revista Dados*, Volumen 42, Número 3, 1999.
- TSEBELIS, George, " La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo ", en Saiegh Sebastián y Tommasi Mariano (compiladores), *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.
- WALDMAN, Peter, *El Peronismo. 1943-1955*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1981.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, México D.F, FCE, 2002.





