
REFORMAS ESTRUCTURALES Y REGIMEN POLITICO. ARGENTINA, 1989–1994

Vicente Palermo*

INTRODUCCION

Argentina se encuentra entre los países latinoamericanos afectados en su modelo de organización económica por los *shocks* externo y fiscal desde inicios de los 80 y, a un tiempo, por un proceso de democratización del régimen político. Esa doble transición tuvo en su caso algunos rasgos específicos. La instauración de la democracia resultó ser, desde 1982, una de las más vertiginosas que conoció la región. Las convulsiones de inicios de la década exacerbaron los desequilibrios macroeconómicos experimentados desde largo tiempo atrás, haciendo del argentino un caso conspicuo de implementación de reformas estructurales bajo el imperio de una grave crisis del Estado. A partir de la hiperinflación y el cambio de gobierno que tuvieron lugar en 1989, las reformas orientadas a un menor grado de intervención estatal y un mayor grado de integración internacional de la economía doméstica, fueron protagonizadas por una fuerza política de orientaciones tradicionalmente opuestas a la prescriptiva ortodoxa que definió ese programa de cambios. Al cabo de seis años de gestión, el gobierno peronista exhibe una notable efectividad en materia de reformas estructurales, como las privatizaciones, la liberalización comercial y las mudanzas en el sistema tributario. Como es conocido, Menem y su partido lograron una serie de victorias electorales consecutivas que culminaron en la reelección del primero al frente del Ejecutivo. El plano político institucional también registra innovaciones nada secundarias, entre ellas la reforma constitucional concretada durante 1994, que hizo posible aquella reelección.

El presente artículo se concentra sólo en un aspecto de la gestión gubernamental entre 1989 y 1994, la interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo. Nuestro propósito en doble: por un lado, describir y analizar los vínculos que, en torno a la agenda de reformas estructurales, se establecieron entre los diferentes poderes. Por otro, evaluar el impacto de esa interacción sobre las propias instituciones del régimen político.

1. El Poder Ejecutivo y las instituciones democráticas

* Hay dos paradigmas interpretativos polares para caracterizar las relaciones establecidas entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial a lo largo de estos años. El primero (que identificamos **ilustrativamente** con trabajos como el de Ferreira Rubio y Goretti, 1994) describe el proceso como uno en el cual el Ejecutivo gobernó en forma plenamente discrecional, excluyendo drásticamente al Parlamento de la toma de decisiones. Cuando las cámaras no se prestaron con la docilidad esperada a su exigencia de limitarse a la convalidación legal de sus determinaciones, el gobierno echó mano de recursos de excepción indubitablemente extra-constitucionales —como los decretos **de necesidad y urgencia** y los vetos **parciales**— confiando en que, en última instancia, lo auxiliaría una Corte Suprema por él dominada.

El segundo (**ilustrativamente** lo identificamos con trabajos como el de Corrales, 1994) mantiene que, en realidad, las relaciones Ejecutivo – Legislativo atravesaron dos etapas bastante diferentes. Durante la primera, hasta 1991, el gobierno quiso, y pudo, dejar completamente fuera de las decisiones al Congreso. Durante la segunda, desde principios de 1991, con la llegada de Cavallo al ministerio de Economía, tiene lugar un giro sustancial. El gobierno ya no espera de las cámaras el rol de meros espectadores:

“...a major effort was launched to seduce Congress in March 1991 ...Cavallo grant Congress the right to monitor the privatizations ...became the minister of the economy who most frequently visited Congress in recent Argentine history ...an agreement took the following shape: ministers and reforms would go to Congress more frequently, legislators would be allowed to introduce modifications to the proposed bills, they would also be allowed to halt progress on labor–market reforms... but the executive reserves the right to veto congressional output” (Corrales, 1994)

Para Corrales, detrás de esta nueva pauta de interacción se encuentra el deseo del gobierno de restablecer los deteriorados vínculos con el Partido Justicialista. Esta interpretación de los acontecimientos nos inspira muchas reservas (1). Sin embargo tiene, a nuestro entender, el gran mérito de

* Investigador argentino, doctor por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

1. El Ejecutivo no ajustó su comportamiento ulterior a esos anuncios de concordia, que el ministro Cavallo expresaba en declaraciones del siguiente tenor: “...aunque sancionar leyes es más difícil que redactar decretos de necesidad y urgen-

no dejarse impresionar por la copiosidad de decretos de necesidad y urgencia, y de inscribir el uso de los vetos parciales en una perspectiva, cuya mayor complejidad (2) sugiere un camino de aproximación al problema que parece más promisorio que el que proporcionan los números (en este caso, los de decretos y vetos parciales).

* En realidad, el abordaje a través de aquellos *records* apabullantes en el empleo de recursos de excepción, presenta una fuerte proximidad interpretativa con patrones conceptuales que dominan en la actualidad ampliamente la literatura dedicada a la evolución de los regímenes políticos democráticos en América Latina y al estudio de las gestiones de estabilización económica y reformas estructurales.

A riesgo de eliminar matices de importancia, diremos que una porción nada despreciable de la literatura teórica y de análisis de casos de reforma, tiende a postular, por así decirlo, una fuerte **afinidad electiva** entre los escenarios de lanzamiento de reformas estructurales y procesos de concentración de autoridad en el Ejecutivo, discrecionalismo, exclusión de actores sociales y políticos en las arenas de formación de decisiones, etc. Desde luego, dentro de esta ancha corriente pueden percibirse interesantes diferencias tonales. Están, por ejemplo, aquellos dominados por un interés más instrumental en arreglo a la efectividad del *policy making* reformista (véase por ejemplo Nelson, 1990; y Haggard y Kaufman, 1992, entre otros). Se diferencian de aquellos que reflexionan atravesados por una aguda percepción de la dilematicidad que plantearía la tarea simultánea de dar cuenta de la creación de nuevos órdenes económico-estatales y atender a los requerimientos inherentes a la configuración de una trama de relaciones institucionales democrática (por ejemplo, Torre, 1991).

Esta caudalosa corriente puede distinguirse de otra, no menos amplia, que desconfía de la supuesta relación de necesidad entre discrecionalismo y reformas estructurales, y que coloca el énfasis explicativo del primero, o bien en la naturaleza **neoliberal** de los procesos de ajuste, o bien en otros factores que atañen a la cultura política de las sociedades del caso, a las orientaciones partidistas, a las preferencias de los líderes, y a la estructura de incentivos institucionales.

Dentro de este grupo de autores pueden encontrarse, a su vez, diferencias en la índole de la dirección analítica e incluso propositiva. Por ejemplo, entre quienes se preocupan en defender la viabilidad de modalidades más concertadas e inclusivas de gestionar reformas estructurales (3), y aquellos que examinan los procesos en curso a la luz de categorías que tienen en común sostener una tendencia regional a la cristalización de regímenes que serían democráticos en lo que hace a los procedimientos de elección y sustitución

de gobernantes, pero no en lo tocante a los procesos de toma de decisiones y producción de políticas públicas (4). Arribando por ende a conclusiones bastante dubitativas sobre las posibilidades de consolidación democrática en la medida en que dicha consolidación debería descansar en una vigencia más plena de procedimientos que efectivicen una *accountability* entre poderes y/o de pactos básicos entre actores sociales que definan reglas implícitas y explícitas que los aleje de una situación en que se perciban a sí mismos en "peligro estratégico" (5).

Tal vez el mínimo común denominador de esas categorías analíticas sea el siguiente: los **contextos de crisis** son altamente propicios para gestiones gubernamentales de fuerte concentración del poder. En esos contextos, la creación de recursos de gobierno a la altura de la emergencia tiende a hacerse despejando de obstáculos los procesos de toma de decisiones por medio de la exclusión de actores político institucionales y sociales. Acertadamente, estos autores subrayan la presencia de factores concurrentes: allí donde gobiernan fuerzas políticas portadoras de tradiciones plebiscitarias y populistas, en el terreno fertilizado por la crisis para gestiones discrecionalistas crecerán robustamente esas modalidades de gobierno, ya que los líderes al frente del Ejecutivo se encontrarán a sus anchas y, lejos de automoderarse, aprovecharán intensamente la oportunidad proporcionada por las circunstancias.

* No sería muy difícil corroborar el poder explicativo de este enfoque a la luz de las experiencias de Alfonsín y Menem en la Argentina. El líder de la Unión Cívica Radical se valió de los decretos de necesidad y urgencia durante su mandato: emitió diez de ellos entre diciembre de 1983 y julio de 1989 (Ferreira Rubio y Goretti, 1994) aduciendo razones vinculadas a la emergencia económica, la crisis financiera y la reforma del Estado (el más conocido es, desde luego, el correspondiente al Plan Austral). Utilizó también los vetos **parciales**: lo hizo en 12 oportunidades (Mustapic y Ferretti, 1994). Tras su gestión, su sucesor peronista dictó —hasta diciembre de 1993—, nada menos que 308 decretos de necesidad y urgencia y —hasta setiembre de 1993— 38 vetos parciales (las fuentes ya citadas) (6).

Una parte de estas diferencias puede ser atribuida a la mayor tolerancia societal al decisionismo en que se desenvolvió la gestión menemista. Podría argumentarse que Alfonsín habría recurrido con mayor frecuencia a los recursos de excepción si su gestión hubiese transcurrido en el contexto de turbulencias semejantes a las que dieron marco inicial al gobierno de Menem, generando el consentimiento social a un estilo fuertemente ejecutivista. Con todo, podría contraargumentarse sensatamente sosteniendo que esas mayores disposiciones societales, al constituir un marco para el relacionamiento global entre el Ejecutivo y el Congreso, podrían, en todo caso, haber minado de modo duradero las

cia, la normatividad lograda a través de esas leyes produce una estabilidad jurídica superior, porque crea la conciencia de soluciones mucho más sólidas y perdurables, generando condiciones propicias para inducir la inversión y consecuentemente el crecimiento económico" (La Nación, 2-10-91). Apenas un mes después el gobierno dió a conocer el decreto de necesidad y urgencia 2284/91, de 'desregulación económica', con el que afectó un enorme número de leyes en vigencia.

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

3. Paradigmáticamente, es el caso de Bresser Pereira y otros (1993).

4. Entre ellos, Malloy (1990) (regímenes democráticos híbridos) y O'Donnell (1992) (democracias delegativas).

5. O'Donnell (1992); Boschi (1994), entre otros.

6. De los datos proporcionados por Mustapic y Ferretti se desprende que el porcentaje de vetos parciales, en relación al total de la producción legislativa correspondiente a ambas gestiones, es mucho mayor en el caso de Menem: 1,8% sobre un total de 645 leyes aprobadas por el Congreso entre 1983 y 1989, contra 6,8% sobre un total de 557 entre 1989 y 1993.

resistencias de este último a la pretensión del primero de limitarlo al papel de mero convalidador de sus iniciativas. Por lo tanto, la multiplicación de vetos y decretos en la presidencia de Menem **parece estar hablando de otras cosas**.

También podría hacerse más borrosa la diferencia que las cifras expresan elocuentemente, atendiendo a la desigual magnitud sustantiva de las reformas estructurales entre ambas administraciones. En lugar de comparar la frecuencia de recursos de excepción con arreglo al total de la producción legislativa, podríamos hacerlo en relación a la magnitud de reformas concretadas —enormemente mayor, desde luego, en la administración Menem. Este razonamiento no sería novedoso: lo formuló el propio ministro Cavallo en 1993, afirmando que “...sin los decretos de necesidad y urgencia no se hubiera podido instrumentar más de un 20% de la reforma económica” (La Nación, 31-8-1993).

En todo caso, esto daría cuenta de uno de los factores en los que las corrientes analíticas que hemos mencionado ponen el acento: la afinidad electiva entre contextos de crisis, y/o etapas de intensas reformas estructurales, y estilo decisionista de gobierno. Daría cuenta de ello, pero **sólo** de ello. ¿Porqué decretos y vetos y no —nuevamente— un Poder Legislativo dócil, o la supresión lisa y llana de este último mediante un ‘golpe **civil**’ como el de Fujimori? (7) Reiteramos que la abundancia de recursos de excepción como los utilizados sugiere la presencia de otros factores.

Esta presunción tiende a confirmarse si se considera que no todos los decretos de necesidad y urgencia forman parte de la agenda oficial de reformas estructurales. Una sustancial mayoría lo es, pero el gobierno de Menem dictó decretos de esa condición sobre derechos humanos, civiles y políticos (cinco en total —Ferreira Rubio y Goretti, 1994), sobre transferencia de inmuebles (diez y nueve), etc. Y más todavía si se para mientes en que no solamente en el caso de estos ejemplos, sino en el de muchos decretos correspondientes a materias de reforma, resulta imposible encontrarles alguna justificación en términos congruentes a la índole de estos instrumentos, i.e., la necesidad o la urgencia delante de situaciones de extrema gravedad (8).

* A nuestro entender, una explicación más satisfactoria de la *performance* del Ejecutivo entre 1989 y 1993 comienza por destacar la presencia de dos ingredientes adicionales, que hacen al **estilo** de gestión política del gobierno menemista: el factor **peronista** y el factor **tecnocrático**.

En cuanto al primero, sucintamente, digamos que el **estilo peronista** de gobierno (como ‘tipo ideal’) concibe la relación entre medios y fines de una manera muy diferente a la tradición liberal—democrática. La condición **democrática** se centra para él en el voto popular, no en el respeto a las reglas y mecanismos formales de limitación del poder (división, control, responsabilidad horizontal, ejercicio del

gobierno **sujeto a las leyes**, etc.) que constituyen el núcleo esencial de un régimen político democrático. En ese sentido, las culturas políticas peronistas y radicales son muy diferentes y esta diferencia gravita cuando de gobernar se trata. Recientemente González Bombal (1994) ha señalado que históricamente, la tradición del radicalismo es la tradición de la ley, que contrasta con la tradición peronista que es la del poder (9). En otras palabras, que la tradición radical es una de comprensión del **sentido** de la ley, aunque no siempre de comprensión del ejercicio del poder, a diferencia de la peronista que es una de conocimiento del **ejercicio** del poder, aunque no de comprensión del sentido de la ley. Y, en efecto, los años de Menem nos dejan ver un gobierno poco dispuesto a detenerse ante obstáculos formales y/o legales a la hora de tomar decisiones o implementarlas (10).

En cuanto a lo segundo, la filosofía que subyace al estilo tecnocrático de gestión es aquella correspondiente a la “Nueva Economía Política” de raíz neoclásica y fuertemente emparentada con algunas de las principales corrientes del *rational choice*, que, en esencia, tiende a **contraponer la racionalidad política con la racionalidad económica** (Meier, 1991). La metáfora del ‘tirano honrado’ por oposición a los políticos que se comportan racionalmente en arreglo a sus propios intereses y por ende procurando beneficios particularistas que distorsionan los incentivos de mercado, es la más apropiada al caso: lo que los técnicos de mentalidad tecnocrática esperan de los políticos es que —por imperio de la necesidad— les entreguen el manejo de la economía y la competencia para establecer las restricciones dentro de las que deben desenvolverse los restantes asuntos públicos.

En el caso argentino, la llegada de Cavallo y su equipo a la cartera económica entronizó a partir de 1991 este estilo de gestión, que resultó —al menos en lo que se refiere a la interacción institucional— **convergente con el modo peronista de gobernar**. Infinidad de decisiones del ministro de economía están expresamente respaldadas por declaraciones y expresiones suyas contra los partidos, la “politiquería barata”, y los parlamentarios que “demoran las transformaciones”. Hay que recordar que el gobierno contó, en ese sentido, con la presión y el aliciente de los formadores de opinión empresarial, portadores de una visión normativa fuertemente tecnocrática de la gestión de reformas y que tienden a valorar al Presidente por dos razones que son caras de la misma moneda: por crear el contexto de autoridad necesario para que los técnicos lleven a cabo su tarea y por constituirse en ‘escudo’ contra las distorsiones provenientes del mundo de la política.

La conjugación del factor peronista y el tecnocrático en el gobierno de Menem se torna nítida en ocasión de las dificultades que encuentra el Ejecutivo para imponer su voluntad al Parlamento en materia presupuestaria. En un artículo

7. La evocación peruana no resulta, después de todo, descabellada si se recuerda que en las febriles semanas que siguieron al estallido de la segunda hiperinflación, el Ejecutivo llegó a concebir la clausura del Congreso (véase al respecto los diarios correspondientes a la primera quincena de marzo de 1990).

8. El gobierno llegó al extremo de donar cemento asfáltico a Bolivia mediante un decreto de necesidad y urgencia, argumentando que “...resulta imprescindible para facilitar las comunicaciones aéreas con nuestro país, lo que constituye una necesidad urgente e impostergable” (Ferreira Rubio y Goretti, 1994).

9. Una discusión en torno a las distinciones en las culturas políticas radicales y peronistas, en Palermo (1987).

10. Decidido a encender el entusiasmo partidista con su proyecto de reforma constitucional, Menem anunció en la CGT el “...regreso total y absoluto del peronismo”, enfatizando que “...será el pueblo el que decida sobre el tema y nada ni nadie se opondrá a la voluntad popular...”. Líderes sindicales se hicieron eco declarando que “...aquellos que se preocupan de las formalidades democráticas debieran saber que la reelección del Presidente sólo depende de la soberanía popular...” (Clarín, 1-9-93).

en el que el ministro Cavallo defiende la aspiración oficial de que el Congreso le delegue competencias en la materia por varios años, no podría haber definido con mayor claridad la forma en que los peronistas conciben la acción de gobierno. Refutando las acusaciones formuladas por el ex-presidente Alfonsín, que califica de inconstitucional la delegación a la que se aspira, y tras defender su constitucionalidad, Cavallo explica que:

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

En rigor, lo que el gobierno procuró, desde el principio de su gestión —y sin abandonar nunca ese propósito—, es establecer una fórmula que le permitiera concentrar plenamente el poder decisorio en sus manos. No le importaba tanto que ello tuviera lugar por un medio u otro: una clausura del Parlamento o una cooptación de algunos líderes de la oposición que garantizara una obediente mayoría parlamentaria (11) le resultaban indistintos, siempre que resolvieran el problema. La concepción peronista de Menem no le permitía entender de otro modo el ejercicio de su gobierno tras “haber heredado un país en llamas”. De tal modo, apenas afloraron los primeros obstáculos —tras el breve período marcado por la promulgación de las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado— el gobierno comenzó a buscar afanosamente esa fórmula. Para decirlo en palabras de O’Donnell (1992) el gobierno intentó desentenderse de toda *accountability* horizontal, ya que “...la idea de obligatoriedad de rendir cuentas al Congreso o el Poder Judicial, o a otras organizaciones privadas o semiprivadas aparece como **impedimento innecesario** a la plena autoridad que el presidente recibió la delegación de ejercer”.

El empleo de decretos de necesidad y urgencia y vetos parciales es una suerte de resultado imprevisto de esos ensayos. No expresan tanto un agravamiento de tensiones entre los dos poderes a lo largo de estos años, como el hecho de que —pasada la primera y breve etapa de desconcierto y gravitación absoluta del sentido de emergencia derivado de la crisis— las relaciones entre Congreso y Poder Ejecutivo habrían de ser necesariamente tensas si el segundo esperaba meramente un acatamiento incondicional por parte del primero. Para decirlo de otro modo, la lógica que impulsa el crecimiento del empleo de tales recursos, hace patente una necesidad autopropulsada: el gobierno pretendió mantener para su gestión el mismo nivel de facultades discrecionales conseguidas en la primera etapa mediante las leyes Emergencia Económica y Reforma del Estado, aun luego de que el imperativo de crisis se hubiese atenuado. Es en este punto, a nuestro entender, que la competencia técnica se presta a una operación eminentemente política, **concurriendo en auxilio de las inclinaciones presidenciales** desprovistas

del amparo que anteriormente le proporcionaba la crisis. Porque con el afianzamiento de Cavallo y su denso grupo de técnicos en la cartera económica, la propensión a gobernar discrecionalmente se revigora gracias a la coartada de la racionalidad tecnocrática que anima aquel equipo. El éxito que acompañó al ministro y a su plan de convertibilidad suministraron al presidente una fuente de legitimidad alternativa a la crisis para sus inclinaciones.

* Llegados a este punto podríamos cerrar la cuestión dando por confirmado el paradigma interpretativo con que abrimos la discusión: el Ejecutivo logró excluir redondamente al Congreso de la toma de decisiones. Cuando obtener el acatamiento parlamentario resultó más complicado, se limitó a eludirlo mediante los decretos de necesidad y urgencia. Y, en todo caso, la figura del veto **parcial** brindó a ambos una forma de conciliar la discrecionalidad deseada por el gobierno con la necesidad de salvar las apariencias sentida por los parlamentarios peronistas.

Por ende, se confirmaría también la pertinencia en plenitud del funcionamiento de una modalidad **delegativa** (O’Donnell), o híbrida (Malloy), de democracia en la Argentina de los primeros años de la década del 90. Así lo entienden, entre otros, Ducatenzeiler y Oxhorn (1994). Esto lleva a esos autores a conclusiones muy pesimistas sobre las posibilidades de **consolidación** del régimen democrático, conclusiones que descansan en la idea básica de que las modalidades decisionistas extremas “...acentúan el vacío organizacional e institucional”, característica que Argentina comparte con muchos otros países de la región. Gestiones exitosas de esa naturaleza no harían más que, en otras palabras, reeditar formas políticas de populismo y caudillismo incompatibles con una perspectiva de gradual consolidación de la institucionalidad democrática (12).

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

Hemos dedicado extensos párrafos al intento de precisar en qué contexto de interacción tuvo lugar el empleo de recursos de excepción, porque, precisamente, resulta indispensable su inscripción en un escenario político institucional más complejo que el que se desprende de la idea de un Presidente-caudillo respaldado en los votos para gobernar discrecionalmente. En realidad, creemos que se aproxima mucho más a los hechos, un escenario caracterizado por el conflicto entre dos protagonistas, un gobierno que procuró desde el comienzo **imponer una modalidad unilateral** de gestión política, y configuraciones partidarias y parlamentarias que, desde la oposición o las fuerzas propias, fueron adquiriendo capacidades de **limitar** la efectividad de los intentos de excluirlos completamente de las decisiones (teniendo por telón de fondo una opinión pública heterogénea en su composición y portadora de orientaciones y valo-

11. Esta segunda opción se intentó al invitar a Eduardo Angeloz a incorporarse al gabinete nacional en condición de *primus inter pares*, también en los primeros meses de 1990.

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

raciones 'de sentido común' no necesariamente congruentes entre sí, y que fueron cobrando diferente preeminencia a compás de las cambiantes circunstancias).

Esa adquisición de capacidades de poner límites a la voluntad presidencial de gobernar sin compartir ni rendir cuentas se desarrolla como un aprendizaje producto de la propia interacción institucional: frente al empleo de los decretos de necesidad y urgencia, el **silencio parlamentario** se constituye en un recurso de disuación parcialmente eficaz; frente al uso de vetos parciales, se va descubriendo que algunas alteraciones sustantivas impuestas por los parlamentarios a iniciativas del Ejecutivo están libres de esos peligros.

El silencio fue una reacción frecuente del Parlamento ante los decretos de necesidad y urgencia. Las cámaras se abstuvieron de derogarlos pero, en la inmensa mayoría de los casos, se negaron también a su convalidación (13). El problema es que este silencio no puede ser entendido pura y simplemente como un acatamiento, un dejar hacer con resignación o impotencia. La negativa a confirmar la validez a través de una ley es, en los hechos, un procedimiento colectivo eficaz para morigerar la tendencia del Ejecutivo a avanzar sobre las facultades del Congreso.

Ocurre que en algunas materias, la efectividad de los decretos de necesidad y urgencia —sobre todo dado que el Ejecutivo cuenta con una Corte Suprema de Justicia obediente—, puede considerarse completa. Sus efectos son irreversibles y la negativa parlamentaria a su convalidación legal no molesta al Ejecutivo. Es el caso, por ejemplo, del decreto (Plan Bónex) que dispuso la conversión y reprogramación de la deuda interna a principios de 1990, o del decreto que reglamentó el derecho de huelga en servicios esenciales (14). Pero en otros campos, en contraste, la efectividad del decreto es nula. Para expresarlo de alguna manera, los decretos inmunes al silencio parlamentario son aquellos que tienen un valor eminentemente transicional —su vigencia implica consecuencias inmediatas y relevantes para los actores involucrados en sus disposiciones. Pero cuando se trata de producir cambios de conjuntos amplios de reglas complejas, cuya efectividad depende de que sean fijadas con efecto de largo plazo y como tales sean percibidas por los actores en juego, la no convalidación del Parlamento tornaría los decretos completamente contraproducentes.

La flexibilización laboral, la reforma previsional o la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, son procesos afectados por el descubrimiento, compartido por ambos poderes, de la eficacia de la estrategia del silencio parlamentario. En otras palabras, una vez que se hace evidente que, a un decreto de necesidad y urgencia en cualquiera de estas materias, seguiría el silencio parlamentario *sine die*, el valor intimidatorio de la advertencia presidencial de echar mano del decreto en caso de que el Congreso demore o altere sus iniciativas es prácticamente nulo. Por razones seme-

jantes la efectividad de los vetos parciales resultó limitada, y desde el momento en que los parlamentarios operan con la certeza sobre esta limitación, la potencialidad disuasiva de la amenaza de su empleo disminuye.

De tal modo, y si concentramos nuestra atención en la agenda de reformas estructurales, salta a la vista que algunas de las más caras aspiraciones del Poder Ejecutivo pudieron ser sustancialmente reformuladas en el Congreso — como la privatización de la seguridad social, mediante la inclusión de la opcionalidad— o detenidas por el mismo — como la flexibilización laboral— a la espera de una mayor disposición negociadora por parte de aquél (15). Tal vez la reforma del sistema previsional constituya el ejemplo más claro de estas interacciones en las que los protagonistas **aprenden**: adquieren un conocimiento más pleno sobre el alcance virtual de un conjunto de reglas institucionales (así como de las posibilidades de eludirlas o hacerlas cumplir), mediante el desenvolvimiento de una **conducta estratégica** (Elster, 1989), según la cual los actores “no sólo toman sus decisiones sobre la base de sus expectativas... sino también sobre la base de **sus expectativas acerca de las expectativas de los demás**”. En el ejemplo que nos ocupa, este proceso condujo a un compromiso entre las partes porque, cerrado el camino del decreto, el Ejecutivo eliminó la garantía de rentabilidad de la aseguradora estatal, pero difícilmente podría haber hecho otro tanto con la instauración de la opcionalidad.

* Se despliega entonces una interacción institucional más matizada, rica y diversa que la que podría sugerir un primer vistazo, 'a vuelo de pájaro', como definida por los decretos y los vetos. En ella, ciertamente la preponderancia de una voluntad de gobierno discrecional por parte del Presidente, a lo largo de su gestión, es abrumadora. La negociación, sin embargo (y no siempre ni necesariamente limitada al intercambio de *toma lá dá cá* con el que frecuentemente pudo lograrse la aquiescencia de los sindicalistas) **estuvo constantemente presente**, a pesar de la pésima disposición del Ejecutivo al respecto, porque el Congreso encontró caminos para doblarle el pulso.

2. El impacto institucional de las formas de interacción

Ahora podemos intentar evaluar el impacto de las formas de interacción entre los poderes sobre las instituciones democráticas. ¿Han entorpecido su consolidación?

Creemos que hay motivos para no participar del pesimismo predominante, aún cuando esos motivos no alcancen para defender una posición abiertamente optimista. Para destacarlos, podríamos tomar en cuenta cinco 'indicadores' teóricos, en la medida en que constituyen sendas dimensiones (aunque no las únicas posibles) inherentes al funcionamiento de las instituciones democráticas en tanto tales, en dos aspectos: en lo que hace a la índole **democrática** de las mismas, y en lo que se refiere a su efectivo desempeño **institucional**.

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

14. En este último caso, desde luego, una ley o un fallo de una Corte Suprema menos fiel al Ejecutivo en el futuro, podrían cambiar las cosas, pero lo importante era la efectividad que *en ese momento* proporcionó al gobierno la vigencia normativa obtenida a través del decreto.

15. Sobre el papel del Congreso en las reformas laboral y previsional, puede verse Palermo (1995). Sobre la primera puede también consultarse con provecho Etchemendy (1994).

En primer lugar, la medida en que las instituciones ejecutivas se desenvuelven sujetas a la ley o, por el contrario, el uso de recursos de excepción convierte el ejercicio del gobierno en uno que transgrede sistemáticamente los límites fijados por la misma. Al respecto, sabemos que tanto los decretos **de necesidad y urgencia** como los vetos **parciales** eran **extra-constitucionales** (en arreglo a la Constitución entonces en vigor). Por otra parte, el comportamiento del Ejecutivo en algunos aspectos, aún cuando haya estado dentro de lo técnicamente legal, ha consistido en intentos suficientemente claros de clausurar en los hechos el funcionamiento de los mecanismos de división del poder y de control recíproco (el mejor ejemplo es desde luego el tratamiento dispensado al Poder Judicial), violando el **espíritu** de la ley.

No obstante, teniendo en cuenta el desarrollo concreto de la interacción entre el Ejecutivo y el Congreso, podemos afirmar que éste logró moderar la propensión de aquél al empleo de esos recursos. Esta capacidad de disuadir al Ejecutivo por medio de prácticas de resistencia en mayor medida que de abierta oposición —especialmente a través del silencio parlamentario, la negativa a convalidar por ley los decretos dictados— puede parecer un saldo pobre; a nuestro juicio dista de ser insignificante.

En segundo lugar, importa considerar el grado en que las instituciones propias del régimen político democrático son efectivamente el ámbito en que tienen lugar los intercambios y transacciones entre los actores políticos y sociales involucrados o afectados por las decisiones gubernamentales o en que se recogen las iniciativas de los actores y grupos sociales o sus reacciones frente a aquellas decisiones (16). Al respecto ha tenido lugar un significativo cambio en lo que se refiere a las pautas tradicionales de interacción entre instituciones representativas y poderes corporativos de la política argentina.

Por un lado, el Congreso no ha funcionado como mero convalidador legal de decisiones adoptadas o negociadas en otros ámbitos, sino que en infinidad de casos ha tenido un protagonismo sin el cual ciertos resultados concretos en el diseño de medidas de reforma no podrían comprenderse. Aunque la negociación directa entre el Ejecutivo y corporaciones sindicales o empresariales constituyó obviamente una práctica continua a lo largo de los años de Menem, casi siempre el Congreso alcanzó a incidir de algún modo significativo en el contenido de las políticas. En algunos casos, resulta patente el esfuerzo por parte de los legisladores, en desempeñar un papel específicamente **parlamentario**, en tanto no limitado a la expresión de intereses discretos o constituidos sino abarcando la posibilidad de su reformulación o redefinición conforme a criterios políticos más amplios.

El papel de los legisladores peronistas en materia de reformas laboral o previsional, en que fueron más allá de lo esperado por los sindicatos, constituye un buen ejemplo. La manifiesta resistencia que, a lo largo de estos años, opusie-

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

Por otro lado, en lo que se refiere al Poder Judicial, es verdad que el Ejecutivo obtuvo de la Corte Suprema, mediante una serie de procedimientos tortuosos, una garantía de última instancia sobre la legalidad de sus más arbitrarias decisiones. Conviene sin embargo no olvidar dos cuestiones. Primero, que continuando una tendencia ya establecida durante el período 1983–1989, el papel de la Justicia ha adquirido un realce inédito en la historia argentina, derivado de la creciente disposición de los actores sociales y políticos a dirimir sus conflictos en ese terreno, considerándose **sujetos de derecho** (la judicialización de conflictos es tratada por Smulovitz, 1995). Segundo, que el éxito del Presidente en su intento de dominar las instancias jerárquicas de mayor relieve en el Poder Judicial, no ha impedido que éste observara de todas formas, en algunos de sus niveles inferiores a la Corte Suprema, comportamientos independientes en cuestiones de gran trascendencia —el caso de las deudas previsionales es sin duda uno de los mejores ejemplos. En general, la intimidación alcanzada entre miembros del Poder Judicial y el Ejecutivo, ha resultado en un notorio desprestigio público del primero, pero, lejos de aminorar el interés ciudadano en emplear los mecanismos institucionales legalmente a su disposición, ha hecho crecer la demanda por una judicatura independiente.

En tercer lugar, interesa sopesar el grado en que los actores y grupos sociales, en sus diferentes modalidades de organización, disfrutaban de **acceso regular y predecible** en los ámbitos de formación de decisiones, y no sólo capacidad de incidencia en el contenido sustancial de las mismas (Malloy, 1990). Desde luego, se trata de una cuestión difícil de aprehender en su exacta medida para el caso argentino, por la razón de que, más allá de que genéricamente las gestiones de estabilización y reforma estructural se caractericen por una concentración del poder decisorio, en 1989, en nuestro caso, la disgregación de la autoridad pública y la

16. Cavarozzi (1991), se interroga por el impacto de la desorganización económica de los 80 y el desgaste político al que estuvieron sometidas las nuevas democracias latinoamericanas en la consolidación o el vaciamiento “de las arenas requeridas tanto para definir cuáles son las cuestiones significativas como para resolverlas”.

lado, porque le ha proporcionado mayor legitimidad a los instrumentos de excepción reiteradamente empleados por los Ejecutivos en aquellas circunstancias, al consagrar figuras como el decreto de necesidad y urgencia y el veto parcial y precisar los alcances de la delegación legislativa (19). Por otro porque, como ha sido señalado por Ferreira Rubio y Goretta (1995), la reforma ha atenuado "...algunas de las consecuencias o efectos negativos que el sistema presidencial trae aparejados". En otras palabras, ha aminorado los peligros que su rigidez supone para el propio régimen político, por medio de una serie de innovaciones que incrementan su potencial de adaptación a cambios de circunstancias. La figura del jefe de gabinete crea mayores incentivos para que la cooperación entre partidos eluda situaciones de bloqueo, puede desempeñar un papel de 'fusible' evitando que crisis que conmuevan la gestión del Ejecutivo afecten a su vez a la presidencia y, por fin, puede constituirse en un recurso de recomposición del poder político en caso de erosión temprana de la autoridad gubernamental (20). En suma, nos encontraríamos frente a una institución presidencial más poderosa —en tanto dotada de recursos de gobierno— y, al mismo tiempo, menos expuesta a los peligros que habitualmente se consideran inherentes al sistema presidencialista —en la medida en que algunos cambios la tornan más flexible. En ese sentido la reforma no ha hecho más que **innovar dentro de la tradición**: ha reforzado el potencial de gobernabilidad sobre la base de apuntalar el sistema por el que optaron los constituyentes de 1853, en lugar de apartarse de mismo.

Esta constatación nos lleva al tercer aspecto. En la medida en que parte de las principales innovaciones constituyen una consagración de instrumentos 'decisionistas' (como los decretos de necesidad y urgencia) podría encontrarse en el nuevo texto constitucional una confirmación de las hipótesis más desalentadoras: la cristalización, en regímenes delegativos, de gestiones decisionistas exitosas. No obstante, ningún elemento de la nueva Constitución nos autoriza *per se* a ser terminantes en esta materia. Dar por descontado que la presencia de aquellas figuras nos coloca ante un 'discrecionalismo institucionalizado' supondría incurrir en el error de identificar sin más **presidencialismo y democracia delegativa**. Al menos por dos razones debemos prevenirnos contra tales apresuramientos. En primer lugar, porque si es cierto que la nueva Constitución consagra las figuras decisionistas, también lo es que las sujeta a control parlamentario mediante regulaciones explícitas que condicionan su empleo y validez y restringen su alcance temático (21). En lo ati-

nente a esta cuestión, la indeterminación legal en que se encontraban los instrumentos de excepción era el peor de los mundos posibles: la mayor legitimidad y sujeción a controles establecida por la nueva Constitución puede hacerlos, al mismo tiempo, más efectivos y menos peligrosos, al despojarlos de la ambigüedad y de la ausencia de límites que facilitaba su aprovechamiento político en beneficio de las inclinaciones delegativas de los líderes (22).

La segunda razón parece todavía más importante: en la medida en que las instituciones están conformadas por disposiciones normativas y por prácticas, una nueva Constitución no nos revela por completo su significado y su sentido hasta que la interacción política y social los define dando lugar a la realización de algunas de sus virtualidades en lugar de otras. De ese modo, las principales innovaciones bien pueden convertirse en letra muerta, bien pueden ser meramente absorbidas por los patrones vigentes o bien pueden transformarse en figuras institucionales vigorosas, dependiendo del uso que los actores hagan de las mismas (23). No sabemos si estamos en el umbral de un sistema institucional más flexible, en el sentido de que en situaciones de crisis los diferentes subsistemas puedan concentrar rápidamente poder decisivo para desconcentrarlo no menos rápidamente pasada la emergencia, o frente a una consagración del estilo de emergencia como forma de gobierno. Pero es aquí donde corresponde, por ende, volver la atención al principal objeto de análisis de este artículo, la interacción efectivamente desenvuelta entre los poderes ejecutivo y legislativo desde 1989 en torno las reformas estructurales. Dado que nos revela un cuadro de desempeños más matizado que el que surge de las pautas de interpretación dominantes, puede morigerar el pesimismo con el que, en principio, parece razonable esperar la evolución institucional futura en lo que hace no a la perdurabilidad del régimen democrático en la Argentina, sino a la calidad de su democracia.

En estas reflexiones no pretendimos llegar a respuestas concluyentes sobre los interrogantes planteados. Más modestamente, en primer lugar, hemos argumentado que, en vez de contentarnos con la fácil confirmación de hipótesis universalmente aplicadas a la región, conviene empezar por unas observaciones y descripciones del desempeño efectivo de las estructuras de autoridad y mediación en la gestión de las reformas, y de la efectiva capacidad de generación de legitimidad que la creación de gobernabilidad es capaz de proporcionar. Y en segundo lugar, que de esas observaciones surge un panorama de claros-

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

20. Cabe destacar que estos aspectos potencialmente positivos son consecuencia de la necesidad del gobierno de negociar la reforma con la oposición y no estaban entre sus motivaciones.

21. En lo que se refiere a la emisión por parte del Ejecutivo de disposiciones de carácter legislativo (artículo 99, inciso 3), se las autoriza únicamente "...cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos". En ese marco,

los decretos de necesidad y urgencia serán sometidos, dentro de plazos perentorios, a consideración de una Comisión Bicameral Permanente que elevará su despacho a los plenarios de ambas Cámaras.

22. Esta también es una consecuencia no deseada por el gobierno; en la medida en que abrió un proceso de reforma constitucional (motivado básicamente en hacer posible la reelección del presidente Menem), mal podía impedir que aquellos instrumentos profusamente utilizados pero que hasta entonces permanecían en una suerte de *limbo* extra-constitucional, fueran objeto de tratamiento por los constituyentes. Su ingreso a la esfera de las atribuciones constitucionales del Ejecutivo tiene lugar al precio de aceptar el gobierno las limitaciones que requiere la oposición radical.

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

curos antes que una uniformidad de blancos o negros y que probablemente esa diversidad de colores tenga su importancia en la paleta con la que habrá de pintarse el futuro.

En ese sentido, sin duda entre los rasgos más fuertes de los años de Menem se encuentran el ejercicio de un poder discrecional y una demanda pública de bienes cuya afinidad con ese estilo es manifiestamente mayor que con los procedimientos deliberativos y pluralistas de construcción de consensos. Pero el de 1989 era un contexto de crisis galopante, los materiales político-culturales que portaban los protagonistas al frente del gobierno eran los tradicionales del peronismo, y la gama de recursos políticos ofrecida por un Estado sin autonomía ni capacidades de gestión, un débil sistema de partidos y unas organizaciones corporativas mal pertrechadas para concertar políticas de reforma, era extremadamente reducida. En ese marco, puede asombrar poco que (para decirlo con Torre, 1991), la guerra contra la hiperinflación y la crisis fiscal "...terminara librándose con los recursos a mano ...sin innovación institucional". Lo interesante al cabo de cinco años tal vez sea que, pese a todo, existen algunos indicios de que la creación de gobernabilidad centrada en el Ejecutivo no desplazó completamente (contra la voluntad de los principales protagonistas) la participación de otras instancias representativas en la toma de decisiones y que los bienes colectivamente apreciados y demandados no se limitan a aquellos que puede proporcionar la simple **efectividad** de un gobierno en establecer reglas que alejen a los agentes económicos y a los ciudadanos de los peligros de la crisis fiscal.

BIBLIOGRAFIA

Acuña, Carlos (1990): *Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (O, sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)*, Cedes, Buenos Aires.

Alberti, Giorgio (1991): *Democracy by default, economic crisis, 'movimientismo' and social anomie*; mimeo.

Alcántara Sáez, Manuel (1994): *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Boschi, Renato (1994): *Conversao Econômica e Problemas da Institucionalidade Democrática no Brasil*; IUPERJ, mimeo.

Bresser Pereira, Luis Carlos, Maravall, José María, y Prezeworski, Adam (comps.) (1993): *Economic Reforms in New Democracies*; Cambridge University Press, Cambridge.

Cavarozzi, Marcelo (1991): Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina; *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid.

Cavarozzi, Marcelo, y Grossi, María (1989): *De la reinención democrática al reflujó político y la hiperinflación (La Argentina de Alfonsín)*; mimeo, Buenos Aires.

Corrales, Javier (1994): *Statist Political Parties Shrinking the State: The Argentina and Venezuela Cases (1989-1993)*, mimeo, Buenos Aires.

Ducatenzeiler, Graciela, y Oxhorn, Philippe (1994): Democracia, autoritarismo, y el problema de la gobernabilidad en América Latina; *Desarrollo Económico*, núm. 133, abril-junio, Buenos Aires.

Etchemendy, Sebastián (1994): *¿Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1983-1994)*; mimeo, Buenos Aires.

Ferreira Rubio, Delia, y Goretti, Mateo (1994): *Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)*; Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas, mimeo, Buenos Aires.

Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo (1995): La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?, *Contribuciones*, núm. 1, Buenos Aires.

González Bombal, Inés (1994): *Una emergencia no puede durar la eternidad*; mimeo, Cedes, Buenos Aires.

Haggard, Stephan, and Kaufman, Robert (eds.) (1992): *The Politics of Economic Adjustment*; Princeton University Press, Princeton.

Haggard, Stephan, y Kaufman, Robert R. (1994): The Challenges of Consolidation; *Journal of Democracy*, Vol. 5, núm. 4, octubre.

Mainwaring, Scott (1993): Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination; *Comparative Political Studies*, núm. 26.

Malloy, James M. (1990): *Statecraft, Social Policy and Governance in Latin America*; mimeo.

Malloy, James M. (1993): Política Econômica e o Problema da Governabilidade nos Andes Centrais; en Lourdes Sola (comp.): *Estado, Mercado e Democracia. Política e Economia Comparadas*; Paz e Terra, São Paulo.

Meier, Gerald (1991): *Politics and Policy Making in Developing Countries. Perspective on the New Political Economy*; International Center for Economic Growth, ICS Press, California.

Morlino, Leonardo (1986): Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis; *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 35, Madrid.

Mustapic, Ana María y Ferretti, Natalia (1994): *El veto presidencial*; Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, mimeo.

Nelson, Joan M. (ed.) (1990): *Economic Crisis and Public Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*; Princeton University Press, Princeton.

Novaro, Marcos (1994): *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*; Ediciones Buena Letra, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (1992): ¿Democracia delegativa?; *Cuadernos del CLAEH*, núm. 61, Montevideo.

Palermo, Vicente (1987): ¿Hacia el fin de una cultura política fragmentada?; en Norbert Lechner (comp.): *Cultura política y democratización*, Santiago de Chile, CLACSO, 1987.

Palermo, Vicente (1990): Programas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia; *Desarrollo Económico*, núm. 119, octubre-diciembre, Buenos Aires.

Palermo, Vicente (1995): *¡Siganme! Las reformas estructurales como procesos políticos: el caso argentino, 1989–1993*; tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid.

Paramio, Ludolfo (1992): *El final de un ciclo y la crisis de unos actores*; mimeo, Madrid.

Paramio, Ludolfo (1993): Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo; *Cuadernos del CLAEH*, núm. 68, Montevideo.

Smulovitz, Catalina (1995): Constitución y Poder Judicial en la Nueva Democracia Argentina. La experiencia de las instituciones; en: Acuña, Carlos H. (comp.): *La nueva matriz política argentina*; Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

Torre, Juan Carlos (1991): América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles; *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, octubre–diciembre, Madrid.

RESUMEN

En el contexto de un doble proceso de transición, tanto política como económica, caracterizado por las fuertes convulsiones económicas y las reformas institucionales, Vicente Palermo intenta analizar el período de gestión gubernamental argentino entre 1989 y 1994. Se centra en el estudio de la interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo, describiendo los vínculos que, en torno a la agenda de reformas institucionales, se establecieron entre los diferentes poderes, y evaluando el impacto de esa interacción sobre las propias instituciones del régimen político.

ABSTRACT

In the context of a double transitional process, political and economical, characterized by hard economical convulsions and institutional reforms, Vicente Palermo tries to analyze the Argentinian governmental gestion in the period between 1989 and 1994. He focused on the interaction between executive and legislative powers and describes the links constituted by different powers related to the structural reform agenda. He finally evaluates the impact of this interaction on the the political regime institutions.

LISTADO DE PERSONAS DESAPARECIDAS DE ORIGEN ESPAÑOL

NRO.	LEG.	APELLIDO Y NOMBRE	FECHA	TIP.	TRIBUNAL DE RADICACION
*****	*****	*****	*****	*****	*****
667		ABADIA CRESPO D			FED SAN MARTIN San Martin
474		ABADIA CRESPO M			FED SAN MARTIN San Martin
2875		ADUR G			FED 3 CAP.FED. ((Esma V))
4323		ALCO			PENAL 4 LA PLATA Prov.Bs.As.
		ALM			
1078		ALONSO			M DEL PLATA Mar del Plata
2732		ALVAREZ Estela			CAP FED (Univ Bs As)
4090		ALVAREZ J			SUP FUERZAS ARMADAS
8069		ALVAREZ			FED Cap Fed (CNEA)
935		ALV			COLAS San Nicolas
936					COLAS San Nicolas
2168					ED C F (Año 78/83)
658					FED (Perla II)
479					4 PENAL SIDRO (C Mayo)
454					/86 FED M Mar del Plata
5030					03/86 FED LA
291					29/11/84 CAP FED
4176					69 00/04/86 FED MORO
6915		ARTO			158 03/04/86 FED LONAS DA ZA
1738					
4918		AXAT Rodolfo Jorge	CON 75	24/08/84	PENAL 3 LA PLATA (La Cacha)
3655		BADILLO Jorge Luis	SDH 176	28/04/86	FED 4 CAP FED Cap Fed (CNEA)
3010		BARJACOBA CORBIN Daniel O	SDH 151	20/12/85	FED 3 ROSARIO Rosario
5462		BARREIRA GARCIA Serafin	CON 79	13/09/84	PENAL 4 SAN ISIDRO (C Mayo)
2413		BAUER Ruben Santiago	SDH 166	19/03/86	FED LA PLATA La Plata
4663		BENITEZ Anibal Carlos	SDH 193	29/05/86	FED 6 CAP FED (Policia Fed)
6912		BERDINI PEREDA Carlos Jos	SDH 158	05/03/86	FED M DEL PLATA Mar del Plata
6913		BERGUERO CARBALLO Oscar F	SDH 158	05/03/86	FED M DEL PLATA Mar del Plata

