



DOCUMENTOS DE TRABAJO

Documentos de Trabajo N° 12

Líderes y partidos de gobierno: las gestiones de R. Alfonsín (1983/89) y de C. Menem (1989/95)

Mercedes Isabel Botto [autora]

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 1999

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



DOCUMENTOS DE TRABAJO
No 12



Instituto de Investigaciones
Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Mercedes Isabel BOTTO

LIDERES Y PARTIDOS DE GOBIERNO:
Las gestiones de R. Alfonsín (1983/89) y de
C. Menem (1989/95)

LIDERES Y PARTIDOS DE GOBIERNO
Las gestiones de R. Alfonsín (1983/89) y
de C. Menem (1989/95)

Mercedes Isabel BOTTO



Junio de 1999. Este Documento de Trabajo ha sido impreso por la Secretaría de Publicaciones del Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales.

DOCUMENTOS DE TRABAJO Y SEMINARIOS
Y TALLERES DE INVESTIGACIÓN

Los Documentos de Trabajo

Los Documentos de Trabajo son elaboraciones de investigadores del Instituto. Previamente son evaluados por los especialistas en el tema y luego discutidos en un Seminario con la presencia de los/as autores/as, de los evaluadores y de investigadores del Instituto.

LIDERES Y PARTIDOS DE GOBIERNO

Las gestiones de R. Alfonsín (1983/89) y de C. Menem (1989/95)

Mercedes Isabel Botto¹

I. INTRODUCCION²

En qué medida los partidos políticos argentinos participan de las decisiones de sus respectivos gobiernos?

De acuerdo con la bibliografía existente sobre los recientes procesos de democratización en América Latina, las instituciones representativas - como el Congreso, los partidos políticos- tienden a delegar sus facultades en los líderes de ejecutivo.

Para algunos autores se trataría de un fenómeno novedoso en cuanto a su extensión, vinculado con la grave situación económica que caracteriza a la región a partir del estallido de la deuda externa ocurrido a principios de la década del 80 (O'Donnell: 1991; Malloy & Conaghan:1997; Weffort:199; Przeworski & Limongi:1994; Smith,P:1992)³.

Para otros autores, la delegación no respondería sólo a factores de coyuntura sino a su combinación con tradiciones y prácticas políticas fuertemente arraigadas en algunos países del continente. Tales los casos de Argentina, Brasil y Perú, considerados por todos como los paradigmas de este "tipo de democracia", en donde los sistemas partidarios, a diferencia de los casos de Uruguay y Chile, se caracterizan por su debilidad institucional renuente al compromiso (De Riz: 1986; Torre: 1991; Ducatanzeiler & Oxhorn: 1992)⁴.

Si bien esta afirmación genérica permite describir las peculiaridades de las democracias latinoamericanas vis a vis las llamadas democracia consolidadas, no aporta mayores elementos para explicar, por

¹ Es becaria en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (UBA/Ciencias Sociales) y doctorante en el European University Institute (IUE/Florenca, Italia)

² Poinencia presentada en el Instituto Gino Germani en julio de 1998. Quiero agradecer muy especialmente a los doctores Juan Carlos Torre y Liliana de Riz por sus comentarios y su infaltable guía durante la elaboración de mi tesis de doctorado cuyas líneas generales se sintetizan en este artículo.

³ Todos estos autores coincidirían en afirmar que a través de la delegación -neutralización- de los poderes de control y de representación de los intereses mayoritarios, los nuevos regímenes alcanzarían dos objetivos aparentemente contradictorios: asegurar, por una parte, la continuidad de los procedimientos formales de la democracia (competencia electoral y regularidad en la elección de autoridades); y, por otra parte, facilitar la implementación de decisiones políticas de alto costo social.

⁴ No obstante este atributo común, las causas de la desinstitucionalización del sistema de partidos son diferentes: en Argentina, ésta se explica por la naturaleza conflictiva de la relación entre los dos partidos mayoritarios; en Brasil y en Perú, en cambio, por la volatilidad de sus partidos, que generan un conflicto descentralizado.

ejemplo, las dificultades encontradas por el presidente Alfonsín en sus distintos intentos por privatizar las empresas publicas ni los obstáculos puestos a su sucesor, C.Menem, para concretar la derogación de las leyes laborales.

En la Argentina, los partidos de gobierno han podido controlar históricamente una o ambas cámaras del Congreso (Molinelli:1991) y, en este sentido, las gestiones de Alfonsín y Menem no fueron una excepción. De allí que nuestro interés por investigar las dificultades de gobierno halladas por uno u otro presidente no reparará en la vinculación entre gobierno y oposición sino en la peculiar relación que se establece entre el jefe del gobierno (ejecutivo) y sus seguidores (partido). De esta manera, intentaremos responder a la siguiente pregunta: ¿en qué circunstancias el partido de gobierno acompañó las decisiones del jefe de gobierno y en cuáles otras se resistió con éxito?

Nos proponemos, por un lado, aportar algunos elementos de análisis sobre la relación entre partido y gobierno en la Argentina y por el otro, incorporar una cuota de relatividad a las conclusiones existentes alrededor de la modalidad delegativa de las democracias latinoamericanas en su conjunto.

II. DEFINICIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGICAS

Tratándose de un estudio sobre la relación gobierno/partido, tomaremos algunas definiciones de la llamada teoría del gobierno de partidos ("Party-Government Theory").

Respecto de la gestión gubernativa, esta teoría describe, como su nombre lo indica, un modelo determinado en el que el partido ocupa las principales posiciones en el gabinete; formula las políticas públicas y está en condiciones de asegurar su ejecución a través del control de la maquinaria burocrático-administrativa del gobierno (Rose:1974). A partir del contraste con estas características, surgió un nuevo modelo, el de gobierno de líder, en el que este último tiene gran autonomía de decisión, al margen del partido que lo llevó a la presidencia⁵.

En cuanto a la relevancia de los factores que favorecen la presencia de uno u otro modelo de gestión, las teorías fueron modificando sus posiciones a lo largo del tiempo. Los primeros desarrollos teóricos del Party Government lo vincularon a un determinado tipo de partido, que como el inglés, presentara una estructura interna cohesionada capaz de asegurar un gobierno responsable, que

⁵ El caso paradigmático de este modelo es, para autores como Katz(1991) y Rose(1980), el norteamericano donde a pesar de un aparente bipartidismo, cada uno de los dos partidos de gobierno, Republicanos y Demócratas, no tiene consistencia en su organización, es decir que ninguno de ellos exhibe un comportamiento en equipo, sino que por el contrario, posee una estructura autónoma a nivel local (en cada uno de los 50 distritos en que está dividido el país). A ello se suma una nueva división a nivel nacional, en la que conviven estructuras demócrata/republicano dependiente del presidente, de la cámara baja y del senado con posiciones y prácticas no necesariamente armónicas.

respondiera al electorado por la efectiva correspondencia entre sus decisiones y su plataforma (Schatteschneider:1948; Apsa:1950)⁶.

Sin embargo, con la creciente complejidad de las funciones de gobierno, y la "desideologización" de la política, las definiciones en torno a la eficacia programática del modelo de partidos se hicieron insostenibles. Los nuevos teóricos del party-government se vieron obligados a vincular esta modalidad de gestión con el formato institucional. Los sistemas parlamentarios y más precisamente el de gabinete mayoritario, como el inglés, aseguraban el trabajo en equipo entre el primer ministro y sus colaboradores, también ellos, miembros del partido gobernante (Rose:1980)⁷.

Estas afirmaciones entraron en un cono de sombras cuando en la década de los 80, la personalización de la política afectó por igual a los más variados formatos de gobierno en democracias consolidadas. Sistemas institucionales diametralmente opuestos como el parlamentarismo inglés o italiano y el presidencialismo norteamericano, pasando por sistemas mixtos como el francés, compartían por igual la presencia de liderazgos fuertes -Tatcher, Craxi, Reagan y Mitterrand- capaces de disciplinar al partido en favor de propuestas contrarias a sus tradiciones en coyunturas de crisis social, económica o bélica (Fabbrini: 1991).

Fue la determinación unilateral de un modelo de gestión de gobierno la que, a partir del desarrollo de la misma teoría, se demostraría cuestionable. Así lo entienden autores como Katz(1987) y Blondel(1991), para quienes el modelo de gestión gubernativa responde a un cálculo racional de los actores partidarios mientras que los factores exógenos al mismo (estructura partidaria, formato institucional, coyuntura) ejercen una determinación de segundo grado que puede ampliar o disminuir la participación en determinadas "circunstancias", independientemente de que el "sistema" lo requiera.

Por otra parte, y a partir de la definición coincidente de los mas diversos teóricos (Katz: 1987; Schumpeter:1942) de que el principal objetivo de todo político es el de acceder al gobierno y mantenerse en él, es posible pensar la relación ejecutivo/partido como una relación naturalmente armónica, en la que el partido colaboraría con las distintas iniciativas de su ejecutivo puesto que del éxito de su gestión dependerían las posibilidades de renovar su capacidad de gobierno. Sin embargo, el mismo acceso al

⁶ Existían, sin embargo, diferencias acerca de la estructura de partido a convalidar. Para Shatteschneider(1948) y para V Key(1947), el partido debía presentarse como un partido de dirigentes, con identidad nacional y una organización centralizada. Para el Comité de la APSA(1950), en cambio, el partido debía ser principalmente la expresión organizada de un programa político (policy-mandate), programa definido a través de la participación de los miembros del partido. De esta manera, mientras que para el primer enfoque, la democracia vendría de la mano de la competencia entre diferentes equipos organizados a nivel nacional (partidos), lo más importante para la segunda escuela, era asegurar la democracia al interior del partido.

⁷ Según este autor, dos factores pusieron en jaque la definición previa del gobierno de partidos: la emergencia de situaciones de gobierno imprevistas en las respectivas plataformas y la permanencia de funcionarios burocráticos a pesar del recambio de partido de gobierno. Con ellos el gobierno de partido dejaría de ser identificado por su eficacia programático-ideológica y pasaría a ser defendida a partir de su eficacia decisional.

gobierno abre nuevos ámbitos de diferenciación y potencial conflicto. A la existente división entre dirigentes electos y dirigentes no electos -arribistas y militantes de los cuadros partidarias o sectoriales (Panebianco:1982), se suma ahora la distinción de sus roles institucionales como funcionarios del ejecutivo (presidentes, ministros, entre otros) y funcionarios del legislativo (diputados y senadores) en cada uno de los ámbitos nacionales, provinciales, municipales del gobierno.

Resulta necesario, entonces agregar al objetivo electoral y poco discriminatorio -arriba planteado-, otros dos tipos de incentivos de participación política: el ideológico, caracterizado como la defensa de la línea política del partido que asegura la permanencia del electorado cautivo y los incentivos materiales, caracterizado como la búsqueda de recursos estatales para mantener sus propios aparatos y la clientela política (Gueddes: 1992). La capacidad de acción gubernativa de cada uno de estos actores dependerá de los intereses priorizados y de los recursos (inhibitorios o facultativos) que posea para su obtención (Crouch: 1979)⁸.

Otro de los aportes de Blondel (1991) a la teoría del Party-Government se refiere a la descripción de tres distintas áreas o funciones de gobierno en las que el partido puede participar: la de reclutamiento de los principales cargos de gobierno; la de elaboración e ejecución de las políticas de gobierno y, por último la de distribución de favores y prebendas a sus clientelas y soportes electorales (patronazgo). A pesar de que estas áreas o funciones de gobierno pueden ser claramente diferenciadas, poseen en la práctica una fuerte vinculación entre sí ya que la participación del partido en algunas de ellas puede conllevar un impacto decisivo en las otras (reclutamiento/diseño de políticas, reclutamiento/distribución de favores); o bien, porque la decisión del ejecutivo de incorporar al partido en una área puede ser vista como moneda de intercambio por favorecer en otra (patronazgo a cambio de apoyo en la puesta en marcha de políticas)(Blondel: 1995)

III. ESTUDIOS DE CASOS

De las tres áreas o funciones de gobierno arriba detalladas, nuestro análisis comparativo se limitará a la elaboración y ejecución de políticas ya que presenta ciertas ventajas desde el punto de vista metodológico. En primer lugar, porque la recolección de información es más sencilla que en el caso del patronazgo, una de cuyas características consiste en ser de carácter secreto. En segundo lugar, porque a partir del análisis de áreas problemáticas de las políticas de gobierno es posible acceder incluso a información adicional sobre las modalidades de reclutamiento y la distribución de favores en el interior de la organización partidaria.

⁸ Si bien el análisis de Crouch se refiere a la lógica de acción de las organizaciones sindicales en la política, consideramos útil trasladar el enfoque de una teoría de incentivos semejantes al caso de los partidos políticos.

Tampoco analizaremos la totalidad de las políticas propuestas por el ejecutivo, por razones obvias. Nos centraremos, en cambio, en cuatro casos de estudios seleccionados a partir de la premisa de que sólo será posible encontrar algún tipo de resistencia interna en aquellas iniciativas que por su contenido o forma se perciban como amenazantes para los miembros del partido en el gobierno. De esta manera, la selección cayó sobre las decisiones de Alfonsín (1983-89) de recortar las condenas a unos pocos casos de militares involucrados en la represión militar, por un lado; y la de privatizar las empresas de producción, por el otro. En el caso de la primera gestión de C.Menem (1989-95), el análisis se refiere a la decisión de privatizar empresas de servicios, y a la de flexibilizar los derechos de protección de los trabajadores.

Dado que nuestro objetivo de investigación es el de definir la lógica de acción de los distintos actores partidarios, a escala nacional, la exposición de cada caso de estudio se estructura en torno de las siguientes preguntas:

1) ¿Cuáles fueron los actores y los intereses en pugna? Aún cuando los términos de la relación -partido/ejecutivo- se mantienen constantes en cada caso de estudio, ni el partido ni el gobierno actúan de manera homogénea, sino que tanto en uno como en otro, existen sectores que se autoperciben más o menos afectados por la política de reforma (Offe:198).

2) ¿Cuándo y donde se hace público el conflicto?. Con ello esperamos caracterizar el momento de la política (decisión/implementación) y la arena de acción involucrada (ejecutivo/Congreso/sindicatos/partido).

3) ¿Cuál fue el resultado del conflicto?. Como señalamos en nuestra hipótesis este resultado dependerá de las relaciones tejidas entre cada actor, de los recursos disponibles para alcanzar el objetivo y de las "circunstancias" externas que potencien o limites su capacidad de acción. El éxito/fracaso serán medidos en términos de ley (negociada/no negociada) y de no ley.

ALFONSIN Y LA UNION CIVICA RADICAL (1983-89)

Primer caso: la política alfonsinista de derechos humanos

Una vez conocidos los resultados electorales de octubre de 1983, el gobierno radical se enfrentó al problema de cómo resolver la "herencia del pasado". El problema estaba planteado por dos objetivos no fácilmente compatibles: por un lado, cumplir con su promesa electoral de revisar y condenar los delitos

cometidos durante la dictadura; y, por el otro, alcanzar un control efectivo sobre las fuerzas armadas (FFAA), en las que existía un generalizado ánimo de rechazo y desconfianza hacia el flamante gobierno (Acuña & Smulovitz:1995).

1) Los actores

La solución para tal paradoja fue diseñada, por un equipo ad-hoc integrado por dirigentes partidarios a cargo de los ministerios de Defensa y de Interior y por técnicos extrapartidarios que habían colaborado con Alfonsín durante su campaña personal. Fue a partir de la ambigüedad planteada por la llamada teoría de los tres niveles de responsabilidad -propuesta por estos últimos a pocos días de celebrarse las elecciones⁹- que el gobierno justificó su decisión de limitar las condenas a un número reducido de casos, que abarcaría a no más de doce jefes militares, entre los que se encontraban los nueve ex comandantes de las Juntas Militares y algunos casos paradigmáticos de "excesos" en la represión.

El objetivo que perseguía este acotamiento de las responsabilidades era el de eximir de toda condena a los militares que, habiendo participado de la represión, se encontraran en actividad. La manera de concretarlo consistió en considerar su participación en la represión como el cumplimiento de órdenes superiores enmarcadas en el llamado principio de "obediencia debida". Este principio se incorporaría al proyecto de ley de Reforma del Código de Justicia Militar que el nuevo gobierno enviaría al Congreso, junto a otros proyectos relacionados al resguardo de los derechos humanos, el mismo día de asunción al cargo.

El alcance de esta iniciativa se mantuvo en secreto y sólo fue explicitado en una reunión a puertas cerradas con los principales operadores partidarios, otrora referentes juveniles y ahora legisladores y funcionarios de primer nivel del gobierno. Si bien esta decisión de limitar las condenas a los máximos responsables disgustaba a gran parte de estos dirigentes comprometidos personal e ideológicamente con los reclamos de los organismos de derechos humanos, acordaron, sin embargo, apoyar la política decidida por Alfonsín y desmovilizar a sus cuadros militantes para no obstaculizar la estrategia del gobierno en la materia. La razón de esta disciplina era clara: el gobierno se comprometía a solucionar la herencia del pasado de manera expeditiva y sin mayores costos políticos para el partido.

⁹ La teoría proponía distinguir tres niveles de responsabilidad: el de los responsables del diseño y dirección del plan; el de los subordinados que hubieran cometido excesos en el cumplimiento de las órdenes y, por último, aquellos que hubieron cumplido órdenes. La propuesta original era la de condenar a los militares involucrados en los dos primeros niveles de responsabilidad y dejar libre de toda pena a los que hubieran cumplido órdenes. Sin embargo, la ambigüedad básica de esta teoría era la dificultad práctica de distinguir entre excesos y órdenes "bien" cumplidas en delitos de lesa humanidad, como eran las torturas, vejámenes, desapariciones, etc.

La vía en que se esperaba neutralizar la disconformidad que la "obediencia debida" generaría en amplios sectores de la opinión pública era dual: por una parte, involucrar a la oposición partidaria en la sanción de la reforma del Código de Justicia Militar; por la otra, reforzar la imagen del gobierno radical como abanderado indiscutido de los derechos humanos a través del impulso decisivo que Alfonsín daría a los juicios orales y públicos a los ex-comandantes y a la conformación de una comisión investigadora – Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP)- que recopilase la información disponible sobre los delitos cometidos durante la represión. Estas dos últimas iniciativas saldrían, a diferencia de la reforma del código de Justicia militar, a manera de decretos presidenciales.

Sin embargo, el fracaso de esta estrategia a poco de su puesta en marcha, demostró que las expectativas del gobierno de obtener el apoyo de los actores involucrados (partidos de oposición y FFAA) estaban apoyadas en un errado diagnóstico y en una visión ingenua, o al menos, con una fuerte dosis de voluntarismo político¹⁰

2) El conflicto

El apoyo incondicional del partido a la estrategia del gobierno en materia de derechos humanos (DDHH) se quebró a mediados de 1986 con motivo de las instrucciones del Ministerio de Defensa a los fiscales militares que intervendrían en las nuevas causas judiciales iniciadas a los jefes de las zonas y subzonas y de centros de detención ilegal. Este primer conflicto público enfrentó a amplios sectores del partido- encabezados por funcionarios y legisladores de las corrientes internas Renovación y Cambio y Línea Coordinadora Nacional- con los funcionarios del Ministerio de Defensa. Mediante las instrucciones, cuya principal ventaja era la de ser un trámite de tipo burocrático- administrativo, el gobierno aspiraba a imponer, de hecho, el principio de obediencia debida que había sido rechazado por el Congreso en febrero de 1984 y por el dictamen de la Justicia Civil en la causa a los ex comandantes en diciembre de 1985. Frente a esta intromisión del ejecutivo, los jueces de la cámara amenazaron públicamente con renunciar en masa acusando al propio Alfonsín de haber cambiado los términos del borrador acordado con ellos previamente.

¹⁰ La ingenuidad se puso rápidamente en evidencia, cuando ni los funcionarios del ejecutivo ni los legisladores implementaron negociaciones con los bloques opositores para asegurar el apoyo a la iniciativa legislativa en la cámara alta, donde el radicalismo no tenía mayoría propia. El diagnóstico del gobierno era que las condiciones iniciales en las que se encontraba el gobierno serían suficientes para alcanzar el apoyo: en primer lugar, creían que el amplio mandato electoral y el llamado período de luna de miel abrirían suficientes margen de maniobra al ejecutivo y en segundo lugar, consideraban que la oposición justicialista no tendría capacidad para reaccionar, ya que se encontraban en una profunda crisis interna tras la primera derrota electoral de su historia. Otro tanto ocurrió con las expectativas montadas sobre las FFAA y su voluntad de autodepuración. Si bien el gobierno había acordado con los titulares de las FFAA los alcances de la estrategia "autodepuradora" - que el tribunal militar condenase duramente a los máximos responsables a cambio de eximir de culpa a los oficiales en actividad- la dureza con que el gobierno emprendió las primeras iniciativas en materia de defensa (quite de prerrogativas institucionales y abrupto recorte presupuestario) sumada a la incapacidad/falta de voluntad del partido de gobierno para asegurar la sanción del "principio de obediencia debida", terminaron por aglutinar a las FFAA en una actitud corporativa en favor de todo lo actuado en el pasado en materia de represión.

Frente al escándalo que una denuncia semejante generaría a nivel nacional e internacional -ya que para ese entonces Alfonsín era el abanderado de los derechos humanos- tanto él como el propio partido, salieron rápidamente a neutralizarlo. El presidente, por su parte, reunió en privado a los jueces renunciantes en la residencia presidencial y, además de comprometerse personalmente a dar marcha atrás e impulsar una nueva iniciativa, deslindó su responsabilidad en el hecho, asegurando que el contenido final de las instrucciones había sido modificado sin su consentimiento. De manera paralela, los principales dirigentes de las líneas Renovación y Cambio de la Provincia de Buenos Aires y Coordinadora Nacional decidían reactivar la movilización de sus cuadros y participar de la marcha organizada por los organismos de derechos humanos contra las instrucciones, es decir contra el propio gobierno.

Esta decisión que provocó malestar en importantes referentes partidarios de las líneas históricas del partido (Línea Nacional y Renovación y Cambio) a las que pertenecían los ministros de Defensa e Interior, respondía a tres intereses distintos. El primero, y fundamental, era el de mantener las banderas de los derechos humanos frente a una oposición sectorial y partidaria (organismos de derechos humanos y la Renovación Justicialista) que acusaba al gobierno de claudicante frente a la presión militar. El segundo objetivo, más restringido en su alcance, era el de resguardar la figura presidencial de la crisis, reforzando la hipótesis expuesta por el propio Alfonsín de no haber sido consultado. También estuvieron presentes intereses personales de un reducido número de dirigentes: al forzar la renuncia del ministro de Defensa, al que se señaló como responsable político de lo ocurrido, los líderes de los dos aparatos más fuertes del partido- la Coordinadora Capitalina y la Línea Renovación y Cambio de Buenos Aires- aspiraban a alcanzar nuevas posiciones en el gabinete¹¹.

Sin embargo, las iniciativas de dar marcha atrás con las instrucciones y movilizar al propio partido en contra de la decisión del gobierno tuvieron efectos contraproducentes en el frente militar. Ante la percepción generalizada -tanto de oficiales como suboficiales- de una total falta de capacidad/o voluntad por parte de Alfonsín para cumplir con su promesa de dar una solución política a los cuadros en actividad, se produjeron una serie de atentados al orden público, que culminó con una amenaza a la propia vida del presidente a través de la detonación de una bomba mientras recorría un Regimiento militar en Córdoba.

La respuesta del ejecutivo a lo que aparecía como una ruptura de la cadena de mandos, fue la de redefinir la relación del gobierno con las FFAA tanto en materia de política de defensa como de derechos humanos. En cuanto a la política de defensa, el ministerio respectivo rectificó las iniciativas de recorte presupuestario, nombró a un nuevo ministro del agrado con las cúpulas militares y abrió a éstas la participación en la definición de la política de reforma militar. En materia de derechos humanos se

¹¹ Con motivo de las elecciones parlamentarias de 1985, los líderes de ambos sectores- E. Nosiglia y L. Moreau habían sellado una suerte de alianza, periódicamente llamada "concubinato", que logró imponerse con éxito electoral y fue conquistado los máximos cargos en el partido, Congreso y gobierno hasta llegar a ser los interlocutores predilectos y confiables del propio presidente (Leuco & Díaz: 1987)

comprometió, en cambio, a dar una solución política para frenar las causas judiciales a través de un proyecto de ley.

La decisión del gobierno de promover públicamente la sanción de una ley para limitar el número de condenas a militares involucrados en los delitos de lesa humanidad, abrió un segundo conflicto entre el ejecutivo y el partido. Si embargo, esta vez, el gobierno implementó una estrategia diversa para persuadir a los opositores sobre la necesidad de acotar las condenas. En primer lugar, modificó los alcances de la ley: en vez de legislar sobre la obediencia debida, como pretendían el Ministerio de Defensa y las FFAA, Alfonsín propuso una alternativa más digerible para el partido y para la opinión pública. La nueva ley -que se llamo "Punto Final"- establecía un límite temporal, de dos meses, para iniciar causas y procesar a los militares involucrados mas allá de su rango y actividad, sin quitarles por ello responsabilidad alguna sobre los delitos cometidos.

En segundo lugar, Alfonsín se responsabilizó públicamente por los costos de la iniciativa y llevó adelante negociaciones con la oposición justicialista para asegurar su aprobación en el senado, donde el radicalismo no tenía mayoría propia. Si bien, el gobierno logró comprometer al bloque justicialista para que tratara el proyecto en primera instancia, no logró hacer lo mismo en la cámara baja, donde el bloque de Justicialismo Renovador retiró su apoyo a la iniciativa, y amenazó con la ausencia de sus legisladores para obstaculizar el trámite parlamentario. De esta manera, se hizo imprescindible para el gobierno asegurar la presencia de cada uno de sus legisladores para dar quórum y sancionar la iniciativa en los tiempos prefijados. El manejo de los tiempos legislativos era crucial para los objetivos del gobierno de limitar al máximo el número de militares efectivamente procesados¹².

3) El resultado

Si bien Alfonsín logró sortear a la mayor parte de las resistencias partidarias que, tanto en el gobierno como en el legislativo, se habían manifestaron contrarios a la idea de alterar los procesos judiciales a través de las instrucciones, un grupo de aproximadamente 50 diputados se opuso rotundamente a apoyar con su voto la sanción de la ley de Punto Final. Cuando sus amenazas de renuncia al cargo y su apelación a una razón de estado no resultaron suficientes para persuadir a los insurrectos, Alfonsín apeló como presidente de la Unión Cívica radical (UCR) al máximo órgano partidario, la Convención Nacional,

¹² El manejo del cronograma resultaba muy importante para los objetivos políticos del ejecutivo. Si bien la iniciativa estuvo lista a mediados de año, el gobierno esperó al mes de diciembre para asegurarse que la ley entrara en vigencia en enero de 1986. Así los dos meses establecidos para su implementación coincidirían con el período de receso judicial (ferias) en las que sólo quedaría en funciones una guardia mínima de empleados y jueces. Con ello, el ejecutivo esperaba limitar aún más el número de denuncias para que no superaran los 100 casos.

para que en un plazo breve se expidiera a favor de la obligación de los legisladores oficialistas de apoyar la iniciativa del gobierno, so pena de castigos y expulsiones para aquellos que no lo hicieran.

La ley de Punto Final, fue finalmente sancionada en un tiempo inusualmente breve. La casi totalidad de los diputados radicales apoyaron su sanción. Los disidentes no superaron la media docena, tres de ellos votaron en contra y dos se ausentaron por razones de enfermedad y conciencia. A pesar de los sacrificios que la sanción de esta ley significó para el radicalismo en términos electorales e ideológicos, las expectativas que llevaron a su sanción no lograron ser satisfechas: las cámaras federales trabajaron con una eficacia insospechable y lograron asentar más de 300 causas, lo que generó un profundo malestar en las FFAA y obligó al ejecutivo a iniciar una nueva política para superar las deficiencias de la anterior.

A medida que se iban consustanciando los procesos, este malestar desencadenó, en abril de 1987, la primera insubordinación militar al orden constitucional en lo que se dio en llamar la "rebelión carapintada". Para neutralizar esta rebelión, que si bien no contaba con el apoyo activo de todas las FFAA tampoco aseguraba su subordinación efectiva a las órdenes del gobierno, Alfonsín se vio obligado a gestar una solución definitiva, la llamada ley de obediencia debida, que determinó que sólo serían condenados un total de 16 a 18 oficiales en situación de retiro. En este caso, la iniciativa de ley fue votada a favor por todos los legisladores radicales y apoyada por todo el espectro partidario y social, a través del Acta de Compromiso Democrático.

Segundo caso: la política de privatizaciones

Después de transcurrido un año y medio de gestión económica, las propuestas distributivas tradicionales del partido radical demostraron no sólo que eran insuficientes para frenar la situación de emergencia económica generada tras la crisis de la deuda externa de finales de 1981, sino que además el gobierno no había hecho un buen diagnóstico sobre la realidad heredada. Fue entonces, que Alfonsín decidió cambiar a sus colaboradores partidarios en el área económica y poner frente al Ministerio a un equipo de técnicos, con importantes antecedentes académicos, cuya vinculación específica con el partido derivaba de la personalidad carismática del presidente. Para resolver los problemas de inflación, los técnicos idearon un plan heterodoxo -el Austral- respecto a las consignas sustentadas por el Fondo Monetario: se trataba de una política de shock para frenar el arrastre indexatorio. Respecto del déficit fiscal, proponían en cambio, introducir reformas en el estado a través del redimensionamiento progresivo del llamado "estado empresario".

Aún cuando el nuevo ministro de Economía había señalado la prioridad que revestían los cambios estructurales en el Estado desde su cargo previo como Secretario de Planificación, decidió postergar las

privatización y empezar con la apertura del negocio petrolero al capital privado (Plan Houston). Recién a principios de 1986, cuando el plan Austral comenzaba a dar señales de su fracaso definitivo, los anuncios privatizadores se ampliaron a la licitación de las empresas de producción.

1) Los actores

Fue esta decisión de privatizar empresas publicas, y no el Plan Houston, lo que confrontó a los técnicos de Economía con amplios sectores del partido Radical. Si bien el plan petrolero implicaba también una contradicción con los postulados tradicionales del partido respecto de la soberanía indiscutida de los recursos no renovables del estado, no se trataba de una privatización en sentido pleno sino de una propuesta a las empresas extranjeras de participar -como socias de la empresa estatal- en la exploración y explotación de pozos petroleros. Detrás de este plan estaba la certeza de que si bien el estado tenía la propiedad indiscutida sobre los recursos naturales carecía de medios para extraerlos. De allí que, mas allá de las objeciones ideológicas, los sectores históricos de Renovación y Cambio se alinearon con los argumentos del Ministerio de Economía, sobretudo tras el éxito electoral de setiembre de 1985, producto principalmente de los resultados iniciales del Plan Austral en el terreno antinflacionario.

La situación a principios de 1986, era muy diferente: el plan Austral comenzaba a mostrar sus limitaciones estructurales. Fue entonces que el equipo de economía instrumentó la política de privatizaciones para atraer nuevamente el apoyo empresarial al gobierno. Para ello, nada mejor que dar señales positivas a este sector sobre su voluntad de reestructurar el pesado aparato del estado y abrir la competencia privada en áreas de producción, hasta entonces mantenidas bajo su órbita.

Esta iniciativa claro está, fue percibida por amplios sectores del partido - la Juventud Radical y referentes históricos de Renovación y Cambio- como una amenaza no sólo a los postulados ideológicos del partido sino una de las fuentes de recursos materiales utilizadas tradicionalmente por todos los partidos de gobierno para distribuir favores y prebendas entre su clientela y sus apoyos circunstanciales. Además, a las objeciones de contenido, se sumaron las expresiones de descontento sobre la forma en que se había decidido semejante iniciativa: al margen de las instancias orgánicas del partido y sin el necesario debate ideológico.

2) El conflicto

El principal escenario en que se hizo público el conflicto, en este caso, fue el del gabinete nacional conformado por decisión inicial del propio Alfonsín, por dirigentes partidarios de sus distintas líneas

internas. Los argumentos a que echaron mano estos disidentes internos fueron tanto ideológicas como operativos. En el primer caso, los radicales se resistían a asumir el costo político de aparecer públicamente "a la derecha" de las otras fuerzas partidarias, que como el Justicialismo y los partidos de izquierda defendían públicamente -a través de su participación en movilizaciones y paros- la propiedad pública de las empresas del estado y las fuentes de trabajo de amplios sectores. Vale aclarar que para ese entonces, tampoco estaba tan extendida socialmente la demanda en favor de la privatización de empresas públicas y, mucho menos, de aquellas de producción, en que las potenciales mejoras por el cambio, de mano serían menos evidentes a los ojos del consumidor. Es en esta lucha por intereses ideológico-electorales que se explican, las contradicciones y contramarchas de funcionarios electos - como el gobernador de la Provincia de Entre Ríos y el propio vicepresidente de la Nación- ante las directivas macroeconómicas del Ministro de Economía en materia de privatizaciones y de disciplina del sector laboral¹³.

Respecto de los argumentos operativos, en cambio, los funcionarios partidarios a cargo de las empresas públicas y de las agencias gubernamentales vinculadas con el proceso privatizador, se identificaron con los intereses de la burocracia estatal y se aliaron con ella para obstaculizar al Ministerio de Economía la obtención de la información necesaria para la licitación, objetando públicamente el proceso y sosteniendo que se buscaba privilegiar a los futuros adjudicatarios con bajos precios de base, contratación de consultoras externas.

Las respuestas del gobierno a estas resistencias fueron distintas pero ninguna de ellas contundente. Para frenar las objeciones ideológicas, los técnicos de Economía argumentaron la conveniencia del desprendimiento de las empresas pesadas por dos razones: en primer lugar, para posibilitar mejoras e inversiones en los sectores de punta que, como los servicios, manejaban gran cantidad de empleados y afectaba al bolsillo directo del consumidor. En segundo lugar, los defensores de las privatizaciones argumentaban que estas privatizaciones contribuirían a debilitar el poder económico y político de las FFAA que históricamente venían controlando las empresas del sector a través de Fabricaciones Militares.

Para contrarrestar las dificultades operativas, Alfonsín decidió introducir cambios en los responsables de las áreas clave y concentrar las decisiones relativas a la administración y gestión de empresas públicas en manos del Ministro de Economía. Sin embargo, estos recursos fueron implementados con mucha mesura y lentitud porque, por una parte, no se tenía un pormenorizado diagnóstico sobre los problemas y soluciones para agilizar el aparato del estado empresarial; y por la otra, Alfonsín carecía de

¹³. En el caso del gobernador de Entre Ríos, E. Montiel, su decisión fue la de estatizar el frigorífico Santa Elena que estaba en bancarota para preservar una importante fuente de trabajo en la provincia. Lo mismo ocurrió con el propio vicepresidente de la Nación, Víctor Martínez, quien en ejercicio de la presidencia y bajo presiones de tipo sindical, optó por dar marcha atrás sobre las medidas de reestructuración de la fuerza de trabajo llevadas adelante por el equipo de economía en la empresa Aerolíneas Argentina.

voluntad política para liderar una reforma estructural de semejantes dimensiones. Si bien, determinó la remoción de referentes partidarios opositores al cambio¹⁴ y reestructuró progresivamente el organigrama ministerial, primó en él el temor al retiro del apoyo partidario, como le había sucedido a su antecesor radical -A. Illia (1963-66)- en el cargo con motivo de los contratos petroleros con el capital privado. Tras los sucesivos fracasos en su intento por conseguir el apoyo sectorial, Alfonsín temía echarse en contra a la única base de sustentación confiable, su partido (De Riz & Feldman: 1992).

Estas vacilaciones personales quedaron nuevamente en evidencia en el escenario parlamentario cuando el partido radical, con mayoría en la cámara baja decidió bloquear el proyecto enviado por Economía, a principios de 1986, sobre la materia. Se trataba de una iniciativa tendiente a la creación de un "Fondo Nacional para el Desarrollo Industrial" que habilitaría al Ministerio de Economía a disponer de todos los fondos obtenidos de las privatizaciones. Se alteraba de esta manera la legislación vigente según la cual estos dividendos debían ser devueltos a los ministerios de Defensa y de Obras Públicas, de los que dependían, en su mayoría, las empresas públicas a licitar.

A pesar de que las autoridades del bloque y de la cámara pertenecían en su mayoría a la Línea Junta Coordinadora Nacional, la iniciativa no fue tratada en comisión. En esta ocasión, a los intereses ideológicos y materiales antes descritos, se sumaba el objetivo político de la Junta Coordinadora, que es esa coyuntura intentaba una aproximación a los sectores sindicales, contrarios a la política de privatizaciones.

3) Los resultados

Las exigencias político- electorales, terminaron por demostrar su prioridad frente a los objetivos económicos del gobierno, cuando Alfonsín, a pesar de ser el líder indiscutido del partido y de haber manifestado su apoyo a la política privatizadora de los técnicos de Economía, no presionó a sus más confiables legisladores- Junta Coordinadora Nacional- para que el proyecto fuera debatido en el recinto.

Sin contar con los mecanismos legales mínimos, la licitación se postergó en el tiempo y en su largo proceso de formulación cayeron de la lista inicial de empresas a privatizar, aquellas más polémicas y mas importantes: Somisa, Petroquímica General Mosconi. Los resultados obtenidos del llamado a licitación

¹⁴ Este fue el caso paradigmático del secretario de energía, C. Storani que era a su vez presidente del máximo órgano deliberativo partidario, la Convención Nacional. Storani se opuso desde un principio a las privatizaciones del sector petrolero, la siderurgia y las empresas petroquímicas. Sin embargo, el éxito electoral alcanzado por el partido y la también exitosa convocatoria de capitales internacionales para la explotación de petróleo, lo llevaron a cambiar de idea y centrar su crítica en la venta de las empresas de producción. Para silenciar sus críticas se lo removió de su puesto y se lo ascendió simbólicamente a un cargo de mayor jerarquía: Ministro de Salud.

distaron en mucho de los objetivos iniciales, ya que no hubo interés de compra por parte del mundo de los negocios y los pocos postulantes que se presentaron, solo uno contaba con la solvencia necesaria para adquirir la empresa Atanor.

MENEM Y EL PARTIDO JUSTICIALISTA

Primer caso: la política de privatizaciones

Después de cinco años sin modificaciones, la situación de deterioro económico -aumento del déficit fiscal, estancamiento productivo- se hizo insostenible. Una sucesión de crisis hiperinflacionarias acompañadas por estallidos sociales y amenazas de golpe de estado generaron un escenario de ingobernabilidad creciente, que obligó a Alfonsín a adelantar el traspaso del mandato a su sucesor, C.Menem, cuatro meses antes de finalizar su período constitucional.

Para emprender con cierto éxito su nueva gestión, C.Menem tenía que poner orden en el comportamiento de los distintos actores sociales. Además del apoyo popular en las urnas, el flamante presidente tenía la ventaja - a diferencia de su antecesor- de contar con el apoyo de un partido, el justicialista, vinculado con el sector del trabajo. Si bien este soporte sectorial aseguraría una mayor disciplina por parte del sindicalismo, que había convocado a trece paros nacional durante la gestión radical, tenía el efecto contrario de generar gran desconfianza y temor sobre el sector de capital, quien era en definitiva el que había provocado la caída de Alfonsín a través de la suba descontrolada del dólar.

Para dar pruebas de "buena conducta" y de ruptura respecto al pasado peronista, C.Menem ideó durante los dos meses que transcurrieron entre las elecciones presidenciales y su asunción al gobierno, una serie de políticas de reforma. Entre otras iniciativas, estaban la de privatizar las empresas públicas y la de flexibilizar la legislación laboral (Gerchunoff & Torre: 1996).

1) Los actores

La decisión del presidente C.Menem de vender la totalidad de las empresas del estado, sin importar su área, generó gran descontento y desagrado entre los militantes y dirigentes partidarios y sectoriales que habían apoyado, meses antes su candidatura frente al adversario interno A. Cafiero. Menem había prometido volver a las raíces ideológicas del Justicialismo y otorgarle al sindicalismo ortodoxo - 60 organizaciones- el protagonismo que históricamente había tenido en los anteriores gobiernos peronistas.

A los intereses ideológicos y materiales arriba señalados se sumaba en esta oportunidad no sólo el agravante incrementalista¹⁵, sino también un conflicto adicional derivado de la modalidad con que el gobierno buscaba implementar las licitaciones. No obstante ello, resulta difícil identificar los actores partidarios que se resistieron orgánicamente a la iniciativa del jefe de gobierno. Como describiremos a continuación, en todas las arenas de participación partidaria- el aparato partidario, el gobierno, el congreso, la CGT- las oposiciones se manifestaron divididas entre un sector de apoyo y otro de resistencia.

Las mayores expectativas de oposición estuvieron montadas sobre el aparato partidario conducido por Cafiero. Mientras en el caso radical, los argumentos ideológicos en contra de las privatizaciones fueron neutralizados desde el Comité Nacional, dirigido por el propio Alfonsín; en este caso, la presidencia del partido Justicialista estaba en manos del adversario interno de Menem. Si bien el líder formal del partido Justicialista mantuvo un bajo perfil frente a los distintos anuncios de reforma de C.Menem, su apoyo fue decisivo al momento de aprobarse la iniciativa privatizadora en el Congreso, ya que no sólo apoyó la medida minimizando sus contradicciones con la ideología del partido sino que además instó a todos los legisladores a apoyarla de manera perentoria.

Las razones que explican la disciplina del líder partidario a las decisiones discrecionales de C.Menem se vincularon con el tipo de organización partidaria y en su limitada capacidades de institucionalizar reglas de juego (Mustapic: 1997). Si bien Cafiero había sido elegido presidente formal del partido, su control efectivo sobre el aparato estaba fuertemente limitado desde antes de que Menem asumiera el gobierno. Tras su fracaso en las internas partidarias para la elección del candidato presidencial, el sector menemista le había exigido al líder renovador la ampliación de los cargos en el Consejo Nacional y en cada una de las instancias de autoridad partidaria, para incorporar un número equivalente de referentes de ambas líneas internas, so pena de destituir a las autoridades renovadores de los cargos partidarios en el Congreso y otras instancias electivas.

Una segunda evidencia de la debilidad institucional del partido, es la "volatilidad" ideológica de algunos de sus principales referentes internos que, como los renovadores J.L. Manzano, De la Sota, C. Grosso, decidieron sumarse a la línea opositora, una vez firme la victoria presidencial de C.Menem en las urnas, para no ser excluidos de la distribución de cargos y prebendas por parte del nuevo gobierno. De esta manera, cuando Menem asumió el gobierno, Cafiero tenía en sus manos el cargo formal de

¹⁵. La iniciativa privatizadora de Menem era, a diferencia de las radicales, más profunda ya que proponía, por una parte, la licitación de todas las empresas públicas sin importar el sector de producción; y, por la otra, el paquete accionario pasaría en su totalidad a manos privadas.

presidente del partido, pero el control efectivo se encontraba en manos de una nueva coalición dominante formada por los dirigentes provinciales y nacionales avalados por el voto directo de la gente¹⁶.

Un segundo recurso de oposición pareció manifestarse en el Congreso de la Nación, donde un número importante de legisladores justicialistas objetaron la iniciativa. No faltaban razones para ello: para los diputados y senadores justicialistas, las privatizaciones significan no sólo una pérdida de incentivos materiales y de contradicciones ideológicas respecto a sus postulados históricos; sino también un avasallamiento institucional, ya que el proyecto de ley de Reforma del Estado los excluiría del proceso privatizador. Su texto original, autorizaba por una parte, el llamado a licitación en masa de un total de veinte empresas sin pasar por el control y seguimiento individual de cada una de ellas; y, en segundo lugar, delegaba en el ejecutivo, o en la persona que él dispusiera las facultades extraordinarias para intervenir la empresa por un período máximo de dos años y llamar a su licitación.

No obstante ello, ambos bloques justicialistas aprobaron sin objeciones el contenido de fondo de la iniciativa privatizadora porque existían razones circunstanciales y recursos alternativos capaces de neutralizar eficazmente los perjuicios ideológicos y materiales que la reforma generaba en términos abstractos. En primer lugar, las circunstancias que rodeaban la reforma -la percepción masiva de una profunda crisis económica heredada de la anterior gestión; la evaluación negativa de los consumidores y de los formadores de opinión pública acerca de la ineficiencia de los servicios públicos y la inexistencia de una oposición ideológica en el partido¹⁷- neutralizaron los argumentos ideológicos de los propios legisladores en contra la iniciativa.

En segundo lugar, la pérdida de recursos materiales derivados del control de empresas públicas fue sustituido por un sistema de recompensas alternativo- proporcionado por el ejecutivo a los legisladores, sectoriales y políticos que apoyaran los nuevos rumbos del gobierno. La mayoría de estas compensaciones derivarían de la propia gestión privatizadora, en sus distintas manifestaciones: privatización de empresas, del sistema previsional y la desregulación del sistema de salud (Murillo:1994)¹⁸.

¹⁶. Si bien, Cafiero, era uno de ellos y controlaba el principal distrito electoral del país, el flamante vicepresidente Duhalde, referente menemista en la provincia de Buenos Aires, estructuró un sector de oposición interno al liderazgo de Cafiero en la provincia y le restó apoyo para una reforma de la Constitución provincial, que le hubiera permitido una segunda gestión como gobernador. Perdida su base electoral a mediados de 1990, Cafiero renunció a la titularidad del Consejo Justicialista: en su reemplazo, se configuró, al margen de las reglas formales, una nueva dirección partidaria encabezada por Menem, como presidente en licencia y Duhalde, como vice presidente.

¹⁷. El justicialismo no tenía ningún adversario político- de importancia- que se opusiera a la reforma por considerarla antipopular. El radicalismo, por ejemplo, estaba frente a un duro dilema: por una parte no coincidía con la modalidad elegida por el nuevo gobierno, por la otra, no podía criticarla, ya que durante su gestión, había intentando avanzar en esta dirección sin éxito alguno. Las únicas voces de oposición durante la discusión parlamentaria, surgieron del mismo oficialismo, y mas precisamente en la cámara baja

¹⁸. A título de ejemplo, vale mencionar los casos de dirigentes "convertidos" como J. Luis Manzano, y C. Grosso que fueron recompensados con cargos de relevancia en la administración de recursos, como el de intendente del distrito más rico -Municipalidad de Buenos Aires- y el de Ministro de Interior. Al frente de los mismos, ambos dirigentes sacaron provecho de las licitaciones municipales y de la privatización del Polo Petroquímico Bahía Blanca. En el caso de los dirigentes sindicales "fieles" al ejecutivo los beneficios materiales estuvieron a la orden del día. Además de participar como parte en la licitación y adjudicación de

Pero mas allá de estas compensaciones materiales en procura de su disciplina, la conducta de los legisladores estuvo motivada por su incapacidad para frenar por sí solos la iniciativa de reforma. Desde antes de conocerse los términos de la iniciativa de ley, referentes del gobierno y de la oposición habían sellado un pacto que consistían básicamente en un intercambio de favores: a cambio de que Menem asumiera el gobierno cinco meses antes de lo especificado por la constitución, el radicalismo se comprometía a apoyar cada una de las iniciativas que el ejecutivo enviara al congreso hasta mediados de diciembre de ese mismo año, momento en que se efectivizara la renovación parlamentaria. Con este acuerdo interpartidario, el gobierno lograría alcanzar, sin necesidad de asegurar la presencia total de sus propios legisladores, el quórum necesario para debatir y sancionar las iniciativas de reforma.

Si bien este recurso valía en la cámara baja, donde el radicalismo contaba con la primera minoría, no ocurría lo mismo en el senado. Fue, justamente en esta instancia, donde el ejecutivo propuso consensuar el proyecto antes de enviarlo al Congreso. En esta discusión se introdujeron algunos cambios, que sin modificar el contenido de fondo, lograron mejorar el perfil institucional de los legisladores. Mientras que el proyecto original los excluiría de la gestión e ejecución de la privatizaciones, los senadores agregaron una cláusula por la que se crearía una Comisión Bicameral para el Seguimiento y Control de cada uno de los casos.

También en la cámara baja, los diputados oficialistas intentaron incorporar reformas en algunos artículos de la iniciativa, pero el ejecutivo desoyó su pedido y disciplinó a sus legisladores a través del control del trámite legislativo por parte de las autoridades formales de ambas cámaras¹⁹.

2) El conflicto

Fue recién en la etapa de la ejecución, donde se hicieron publicas algunas voces contrarias a la reforma por parte de sectores justicialistas. Si bien C.Menem había tomado precauciones para evitar caer en los errores de la gestión anterior, excluyendo a los partidarios de los cargos de decisión²⁰ y creando

empresas, fueron beneficiados con otro tipos de prebendas, como la adjudicación de concesiones de terrenos fiscales al Cavallieri (sindicato de Comercio) y la adjudicación de Instituto de Obras Sociales (IOS) al sindicalista de UPCN -A. Rodríguez

¹⁹ Estas objeciones se referían a las excesivas ventajas a los futuros adjudicatarios, a la pérdida de fuentes de trabajo y a las obligaciones de contenido social a los privados vinculados al mantenimiento de áreas no redituables. Si bien algunas de estas demandas fueron incorporadas por la mayoría justicialista en el dictamen de comisión, al pasar al recinto y a la cámara alta, las autoridades de los bloques- J.L. Manzano y Eduardo Menem- lograron neutralizarlas, obligando a revisar el dictamen para sancionar finalmente el proyecto original.

²⁰ C.Menem excluyó de la gestión privatizadora propiamente dicha a dirigentes partidarios y sindicalistas. En su reemplazo designó como responsables de los máximos niveles de decisión -interventores- a figuras extrapartidarias afines a la ideología liberal que sustentaba la necesidad de las privatizaciones, y sólo en cargos de menor importancia - como secretarías y organismos asesores- incorporó a dirigentes sindicales fieles a las aspiraciones reformistas del líder.

estructuras extra- burocráticas (Ana Margueritis: 1995)²¹; tuvo que hacer frente a resistencias generadas en el ámbito parlamentario y sectorial.

El primer conflicto se generó en el ámbito parlamentario y estuvo encabezada por el llamado "Grupo de los 8", diputados disidentes, la mayoría de los cuales se hizo cargo de sus funciones en diciembre de ese año. Si bien, estos nuevos legisladores no tuvieron posibilidad de frenar el proceso privatizador en el debate de la ley en el recinto, aprovecharon cada uno de los ámbitos de participación que se abrieron en dicho proceso: la Comisión Bicameral fue el principal de ellos. Desde allí, los diputados disidentes siguieron de cerca los detalles de la privatización haciendo pública una serie de irregularidades relativas al armado de los inventarios, a términos desfavorables de los contratos y denunciando alteraciones de la reglas impuesta por la propia ley y de las normas constitucionales; delitos de corrupción y mal ejercicio de sus funciones en las que incurrieron los propios interventores.

Sin embargo, el impacto concreto de estas denuncias estaba limitado desde un origen: esta comisión bicameral no tenía poder de veto y sus dictámenes no eran vinculantes, por lo cual no serían obligatorios para los interventores (M.Twaites Rey:1994)²². No obstante ello, los diputados opositores trabajaron en combinación con otros organismos de control – SIGEP y la Procuraduría del Tesoro- que aunque pertenecían a la órbita del ejecutivo se opusieron a legitimar las irregularidades en la ejecución del proceso privatizador y aportaron datos y elementos a la opinión pública. La mayor instancia de bloqueo tuvo lugar, en el caso de Aerolíneas Argentinas cuando, los diputados disidentes de la Bicameral apelaron al Poder Judicial para detener el proceso irregular de adjudicación que el ejecutivo estaba llevando adelante²³.

El segundo conflicto se produjo en la arena sindical y más precisamente entre los empleados de la empresa telefónica de la seccional capital y la interventora de Entel, como consecuencia de la política de atraso salarial, por una parte y de destrucción de la empresa por el otro.

²¹ En los llamados interventores, el ejecutivo delegó todas las facultades que le había conferido el Congreso para modificar tarifas de servicios, despedir trabajadores, suspender dictámenes judiciales, servicios con terceros, contratos, etc, elaborar las condiciones de la licitación, los términos del contrato, las normas del marco regulatorio, etc. Sin mayores especificaciones y reglas generales sobre cómo se llevaría adelante el proceso privatizador global, cada una de estas decisiones quedaron en manos de los interventores y del equipo de asesores personales, vinculados directa o indirectamente con las empresas interesadas en participar de la compra.

²² Mabel Twaites Rey, caracteriza estas limitaciones de origen en tres grandes grupos: la de tipo institucional y vinculada a los poderes no obligatorios de sus dictámenes; la segunda, de composición, ya que la autoridad de la comisión y la mayoría de sus miembros pertenecían al justicialismo y a la oposición radical; la tercera limitación era, en cambio, de recursos: ya que a los siempre escasos recursos parlamentarios se oponía un sinnúmero de recursos del ejecutivo, con el agravante temporal I de que se llevaban adelante distintas privatizaciones paralelas.

²³ En el caso de Aerolíneas Argentinas: los diputados del Grupo de los Ocho presentaron un recurso de amparo ante la justicia federal para evitar la adjudicación de la línea aérea a Iberia, en un concurso considerado nulo, ya que no existía ningún otro interesado. El juez dio lugar al recurso y dispuso su suspensión; pero el ejecutivo actuó rápidamente y, contando con una Corte Suprema "dependiente" logró, a través de mecanismo del "per saltum", la anulación del dictamen de primera instancia.

Si bien el sector telefónicos, había sido históricamente un sector de trabajo jerarquizado y movilizad, el descontento generado en sus dependientes a partir de los anuncios privatizadores de Menem había sido neutralizado, en un primer momento, por dos iniciativas: la primera, la cooptación del secretario general del gremio que pasó a desempeñar el cargo de secretario de comunicaciones del gobierno. La segunda, la disposición de la ley de Reforma del Estado, según la cual parte de los dividendos obtenidos de la privatización serían repartidos entre los trabajadores.

Sin embargo, este equilibrio se quebró con las elecciones sindicales del gremio telefónico en la capital, en las que el sector oficialista perdió a manos de la oposición. El sector ganador decidió entonces iniciar un plan de lucha con un paro de actividades por tiempo indeterminado. El ejecutivo respondió sin titubeos y reprimió la huelga: el ministerio de Trabajo declaró ilegal la huelga y le quitó la personería jurídica; la interventora, por su parte, despidió a los trabajadores sin indemnización y llamó al ejército para reiniciar un servicio de urgencia. Sin apoyo alguno por parte de los legisladores y de las dos centrales sindicales, los huelguistas dieron marcha atrás a su plan de lucha y el desenlace fue presentado al sector del empresariado como una demostración de la capacidad del jefe de gobierno de disciplinar la fuerza de trabajo y prevenir nuevas movilizaciones por parte de los trabajadores de las empresas a privatizar.

3) El resultado

De todas las iniciativas de reforma, esta fue sin duda la más exitosa. No sólo porque se logró la aprobación de la ley en un tiempo perentorio, sino porque la privatización fue concretada a sólo dos años de su decisión. Si bien esta ejecución estuvo salpicada por una serie de anomalías jurídicas, cambios de reglas de juego y denuncias de corrupción por parte de los funcionarios a su cargos, su objetivo político inicial, de dar señales positivas a los sectores del capital interno y externo, fue ampliamente alcanzado. Quedaron, sin embargo, para una segunda etapa, la definición de nuevas reglas a utilizar en las sucesivas privatizaciones.

Segundo caso: la flexibilización laboral

1) Los actores

Al igual que en el caso anterior, la decisión del gobierno de derogar algunos de los derechos laborales tenía por objetivo dar señales positivas al sector del gran capital y por esta vía promover inversiones para reactivar la deteriorada economía nacional. Sin embargo, a diferencia de la iniciativa

privatizadora que había sido propuesta por los organismos de crédito internacional, la reforma laboral había sido una demanda del empresariado nacional cuyos términos eran muy precisos: no sólo pretendían que se redujera el costo laboral a través de la disminución de salarios, indemnizaciones, vacaciones, etc., sino que aspiraban a que esta flexibilización se plasmase en una ley capaz de perdurar en el tiempo más allá del gobierno de turno.

Así como resultaba evidente quiénes saldrían beneficiados con esta iniciativa de reforma, saltaba a la vista quiénes serían sus directos perjudicados. A diferencia de la política de Reforma del Estado que perjudicaba a los empleados públicos y de las empresas a privatizar, esta iniciativa afectaba al sector trabajo en su totalidad y a todo nivel, abarcando desde el trabajador individual que vería disminuidas sus garantías contractuales (contrato por tiempo indeterminado, indemnización por despido y por accidentes de trabajo, vacaciones pagas, jubilación, etc.) hasta la cúpula sindical, que en el límite perdería su razón de ser al eliminarse las negociaciones colectivas de trabajo (CCT) por rama de actividad.

2) El conflicto

La iniciativa de flexibilizar la legislación laboral fue diseñada por C. Menem desde antes de las elecciones presidenciales; pero el rechazo homogéneo y concluyente de la dirigencia sindical le había obligado a desecharlo rápidamente. Una vez asegurada la presidencia, Menem retomó la idea y anunció la suspensión de las convenciones colectivas de trabajo, justificando su decisión en la crítica situación económica heredada y en la autonomía que, como presidente, le daba el respaldo popular recibido.

La reacción del titular de la CGT, S. Ubalini, fue inmediata: amenazó con llamar a un paro general como los que había hecho, en iguales condiciones, al ex presidente radical. Sin embargo, en el nuevo contexto institucional -el justicialismo en el gobierno- la unidad sindical se rompió y un número mayoritario de dirigentes, no necesariamente los titulares de los gremios de punta y más numerosos, decidió dejar sin respaldo al titular de la CGT y convocó a un Congreso General donde se discutiría no sólo la titularidad de la central sino también la actitud a tomar con un gobierno del mismo color político²⁴.

Si bien el ejecutivo, puso todos los recursos materiales disponibles para forzar una decisión homogénea en favor del gobierno; la CGT se dividió en tres sectores distintos: uno, oficialista, representado por los dirigentes menemistas y ultramenemistas que conducían gremios menores en términos numéricos aunque algunos de ellos de sectores de punta; otro, de oposición, encabezado por el defenestrado secretario general y los gremios estatales y un sector neutral, que conducido por el histórico

²⁴ La identidad justicialista de la CGT constituye aún hoy una cuestión irresoluble que, la presencia de este partido en el gobierno no hizo más que complejizarlo. La contradicción entre la lealtad partidaria y el mandato de las bases sindicales dividió y divide a los dirigentes.

dirigente metalúrgico -Lorenzo Miguel- se mantuvo en una actitud de continua negociación. La central oficialista fue la única que obtuvo reconocimiento legal por parte del Ministerio de Trabajo y ello le aseguró al ejecutivo, en reiteradas ocasiones, mostrar públicamente que sus iniciativas de reforma contaban con el respaldo del "sector sindical".

De esta manera, en menos de dos meses, el gobierno parecía salir victorioso del primer conflicto con la CGT. Sin embargo, a la hora de concretar la reforma laboral se vio obligado a sentarse a discutir los términos de la llamada Ley de Empleo con los legisladores de origen sindical que pertenecían, en su mayoría al sector encabezado por la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y por el sindicalismo opositor. Fue en este escenario donde se produjo el segundo tipo de conflicto público entre el gobierno y el sindicalismo, conflicto que nunca logró superarse definitivamente. A pesar de que no existía un número importante de diputados y senadores provenientes del sector gremial, los que había controlaban los cargos jerárquicos de las comisiones de trabajo parlamentarias y, desde allí, manejaron los tiempos legislativos (Etchemendi:1995).

Por su parte, el ejecutivo instrumentó una serie de recursos para neutralizar la resistencia que, sabía, encontraría en la cámara baja. El primero, fue iniciar el trámite parlamentario en la cámara alta, donde la mayoría propia y el origen provincial de sus legisladores haría más probable el intercambio de favores. Sin embargo, allí enfrentó las dilaciones impuestas por el presidente de la Comisión de legislación Laboral que era de origen sindical y se oponía a derogar los derechos adquiridos por los trabajadores durante los gobiernos justicialistas. En segundo término, el ejecutivo -a través de sus principales ministros y de las autoridades de la cámara- apeló a argumentos disciplinatorios como el de la obediencia debida al "jefe" de gobierno; la prioridad de dar solución a problemas macroeconómicos como el de la desocupación e, incluso, la amenaza de eludir al propio parlamento, mediante el recurso del decreto presidencial de necesidad y urgencia, abusivamente utilizado por el nuevo mandatario desde el inicio de su gestión (Goretti & Ferreira: 1995).

Sin embargo, el único argumento que logró neutralizar el bloqueo parlamentario fue el contexto preelectoral y la estabilización económica lograda por el Ministro de Economía, a través del Plan de Convertibilidad. Senadores y D.Cavallo se sentaron, entonces, a negociar los términos del dictamen y con ella cayeron importantes objetivos flexibilizadores presentes en el proyecto inicial.

Desde una posición de fuerza, tras haber ganado las elecciones para la renovación de la cámara y las gobernaciones, el ejecutivo presionó para que las cláusulas caídas en la negociación con los Senadores fueran planteadas en el dictamen de la cámara baja. Pero como en esta cámara, la presencia de los diputados de origen sindical era mayor, el ejecutivo se vio obligado a incorporar en las tratativas, compensaciones materiales para la dirigencia sindical y, en especial, para sus adeudadas obras sociales.

No obstante esto, los legisladores lograron condicionar los términos de la nueva ley: si bien aceptaron la incorporación de nuevos tipos de contratos de trabajo por tiempo determinado, condicionaron su uso a la discusión en convenciones colectivas; lo mismo ocurrió con las indemnizaciones por accidente, cuyo cálculo fue muy superior al previsto por el gobierno.

Aún cuando estos resultados contradijeron largamente sus objetivos iniciales en materia de flexibilización, el ejecutivo prefirió sancionar la ley, para poner fin al dilatado trámite legislativo que llevaba más de dos años de marchas y contramarchas. Se reservó, no obstante, el derecho, de vetar en última instancia sus artículos más conflictivos, a la hora de su promulgación, recurso utilizado reiteradamente para eludir la oposición interna en el congreso (Mustapic: 1995)

3) El resultado

A este primer paso en la estrategia, se sumaron otros tres intentos de flexibilización laboral durante la primera gestión de C. Menem. Cada uno de estos intentos conformó una estrategia de "pequeños pasos" y ninguno de ellos logró colmar las expectativas del gobierno y del empresariado. La reforma sólo logró avanzar en dirección a la desprotección de los derechos individuales (nuevos contratos a prueba) y la flexibilización limitada en el tiempo y a un sector -pequeñas y medianas empresas (PyMES)-; pero no logró derogar los derechos corporativos que aseguran el poder del sindicalismo organizado- descentralización de las negociaciones, desregulación de las obras sociales y ultraactividad de los contratos de trabajo.

A pesar de que el ejecutivo salía fortalecido de cada una de las contiendas electorales y que el sindicalismo fue perdiendo su representación sectorial en ambas cámaras y su poder de movilización a partir de la flexibilización impuesta de hecho, los términos de las negociaciones no cambiaron en el Congreso: el sector sindical, en colaboración con legisladores del partido- que confrontaba con el Ejecutivo por cuestiones de índole diferente ²⁵- logró trabar y modificar cada una de las iniciativas de reforma laboral. El ejecutivo, por su parte, apeló a variados argumentos: crisis macroeconómicas como la producida por el "efecto Tequila", aumento en la desocupación, amenazas de decretos y de apertura del sistema de salud a las empresas de medicina (prepagas), inspecciones impositivas a los sindicatos para desprestigiarlos aún más frente a la opinión pública, compensaciones monetarias, privilegios derivados de otras reformas. A pesar de la variedad y fuerza de estos recursos, ninguno de ellos fue suficiente para imponer la disciplina del voto al bloque.

²⁵ Mayoritariamente del "duhaldismo" sector que responde al gobernador de la provincia de Buenos Aires, quienes desde un comienzo peor aún más a medida que avanzaba la segunda gestión de Menem, aspiraba a sucederlo en la presidencia y mantiene por esto, una sorda disputa de poder que se manifiesta en la distribución de los cargos de autoridad en el Congreso, partido, etc.

IV. CONCLUSIONES

Una de las primeras conclusiones que pueden extraerse de este trabajo descriptivo es la relatividad de los contextos de crisis en la definición de la incidencia partidaria en las políticas de gobierno. A pesar de que las gestiones de Alfonsín y de Menem estuvieron enmarcadas en contextos de crisis económica general, esto no implicó necesariamente el éxito de todas sus propuestas de reforma y mucho menos la delegación de poderes por parte del Congreso, que se convirtió- como demuestran los intentos de legislar el Punto Final y la flexibilización laboral- en la arena de conflicto más persistente entre el ejecutivo y el propio partido.

Esta afirmación no pretende, sin embargo, subestimar la importancia que tuvieron las situaciones críticas de amenaza al orden constitucional y de hiperinflación sobre el éxito alcanzado por los respectivos gobiernos para la rápida aprobación de las leyes de Punto Final y de Reforma del Estado, en sendas gestiones. Estas crisis no sólo justificaron la falta de alternativas sino que, principalmente, aglutinaron al espectro partidario en favor de los mencionados proyectos, evitando que algún partido mayoritario pudiera recoger las banderas y los espacios por ellos dejados al apoyar una iniciativa antipopular.

Pero resulta interesante destacar el hecho de que también existieron factores objetivos de crisis en los casos de fracaso legislativo de iniciativas del gobierno aquí descritos. En el caso de las privatizaciones, durante la gestión radical, el ejecutivo estaba presionado no sólo por el creciente déficit fiscal sino también por la interrupción de los préstamos externos; en el caso de la reforma laboral menemista, el contexto inicial fue el mismo que el de la iniciativa privatizadora y, posteriormente, se vio agravado por el aumento de la desocupación o el efecto Tequila, para citar sólo algunos de los problemas que debió enfrentar esta gestión.

No obstante ello, y citando a M. Edelman (1991), para que las crisis tengan el impacto esperado de ampliar los márgenes de maniobra y discrecionalidad de los decisores, la presencia de causas objetivas debe estar acompañada por una percepción mayoritaria de amenaza al orden establecido; y, en ninguno de estos dos últimos casos ocurrió algo semejante. La actitud de los líderes, sin embargo, fue diferente. En el caso de las privatizaciones, fue el propio Alfonsín quien decidió dejar morir la iniciativa; en el caso de la reforma laboral, en cambio, el entonces jefe del partido y del gobierno impulsó la iniciativa desde un primer momento y la sostuvo; pero no logró nunca persuadir a sus legisladores, acerca de su eficacia para resolver el problema de la desocupación.

Esta última afirmación acerca de una brecha persistente entre líder y partido se abre un nuevo interrogante: ¿cuáles son las condiciones que favorecen el apoyo del partido a las decisiones autónomas del líder.

La comparación entre las gestiones de Alfonsín y Menem pueden echar algo de luz a este respecto. Una rápida mirada a las explicaciones teóricas existente (ver introducción), permite agrupar estos factores en dos grandes grupos: los de tipo institucional - fusión de poderes, sistema bipartidista, sistema electoral.- y los de tipo organizativo -la centralización organizativa, el liderazgo superpuesto, etc.-. Muchas de estas características fueron comunes a las dos gestiones aquí analizadas: ambas se dieron en el marco de un sistema de gobierno presidencialista, con un partido centralizado, con líderes que concentraban en su persona la presidencia del partido y la del gobierno. La gestión justicialista, sin embargo, contó con una ventaja fundamental respecto de la UCR: controlar políticamente ambas cámaras del Congreso, lo cual, en principio, le aseguraría la fusión de poderes propia de los sistemas parlamentarios. Pero, como vimos en los casos analizados, esto no fue necesariamente así. En el trámite legislativo de la Reforma del Estado y de la Reforma Laboral, las disidencias provinieron del propio partido y obligaron al jefe del gobierno a recurrir, a pesar de su liderazgo institucional, a muchos recursos extrapartidarios para lograr disciplinar a sus propias filas.

Esto nos reenvía al análisis de las características organizativas del justicialismo y, en especial, los factores que favorecen o dificultan la disciplina partidaria. Existen muchas maneras de caracterizar la variable organizativa de un partido: algunos autores lo hacen a través del tipo de estructura (centralizada/descentralizada); otros, utilizan el estilo de liderazgo (situacional o fundacional); y finalmente, están quienes focalizan en el nivel y tipo de consolidación de su estructura burocrática (institucionalización débil/ fuerte). Todas estas definiciones fueron aplicadas, en mayor o menor medida, para explicar la capacidad de C.Menem de llevar a buen puerto sus propuestas de reforma. Palermo (1996) y Cheresky (1995), por ejemplo, contrastaron el liderazgo intuitivo y decisionista de Menem con el personalismo dubitativo y temeroso de Alfonsín²⁶. Corrales (1994) y Levitzky (1996), en cambio, explican la capacidad de adaptación ideológica del partido a los nuevos rumbos elegidos por el líder, en función del bajo nivel de institucionalización organizativa derivada de su reciente crisis de sucesión, de la flexibilidad de sus reglas de funcionamiento interno y de su componente sectorial de la clase obrera.

Si bien coincidimos con estos autores sobre lo que es hoy día un dato de la realidad -que Menem demostró mayor capacidad para avanzar sobre las reformas estructurales que su antecesor- consideramos que el acompañamiento de su partido en el congreso no fue, a diferencia de lo que sugiere Levitzky, incondicional, sino que tuvo fuertes objeciones internas derivadas de la cohesión y estabilidad de su

²⁶. No obstante ello, cada uno de estos autores caracteriza el estilo de manera distinta. Palermo contrasta el estilo intuitivo y maquiavélico de Menem -quien no vacila en correr con los riesgos propios de un giro sumamente audaz de paradigma ideológico si esta le permite salir al país de la crisis- con el deseo de Alfonsín de obtener el apoyo de los empresarios sin pagar los costos (electorales) necesarios. Cheresky, en cambio, contrasta el estilo personalista de Alfonsín, quien toma distancia de las posiciones tradicionales del partido; pero vacila sobre el diagnóstico de crisis y el temor de la oposición de la opinión pública; con el decisionismo de Menem que no solo cambia el contenido populista del partido sino que además no tiene interlocutor.

coalición dominante²⁷. A diferencia de la organización del partido radical, que a pesar de contar con fuertes aparatos locales a nivel provincial posee una estructura central fuerte, el justicialismo es una estructura descentralizada.

A sus rasgos de heterogeneidad interna (representación sindical y ciudadana²⁸) se suma una fuerte inestabilidad de su dirigencia que, lejos de depender de acuerdos institucionalizados (reglas) varía según los resultados electorales de cada contienda pública. No obstante ello, pueden existir factores circunstanciales que atenúen o favorezcan, momentáneamente, esta inestabilidad organizativa. Entre los primeros factores se encuentran: el período que rodea la asunción al gobierno, la presencia de un liderazgo carismático fuerte, la sensación generalizada desde crisis, etc; entre los segundos, en cambio, están: la amenaza a intereses corporativos vinculados con la organización, la competencia electoral, la lucha por la sucesión presidencial, para citar algunos ejemplos.

La incorporación de estos factores al estudio de la relación establecida entre el partido y el propio gobierno evita la tentación de caer en generalizaciones simplificadoras que poco ayudan a la comprensión de los procesos aquí analizados.

V. BIBLIOGRAFIA

Acuña, C. & Smulovitz, C. (1995): "Militares en la transición argentina..." en Acuña, C. (comp.) La nueva matriz política argentina Nueva Visión, Buenos Aires.

APSA(1950): Toward a more responsible Two-Party system, New York, Rinehart and Company.

Blondel, J. (1991): "A model analysis of government-party relationships. IUE working paper SPS91/13, Florencia.

Blondel, J. (1995): "The links between appointments, policy making and patronage in government and supporting parties relationships" Working paper ICPS 105, Barcelona.

²⁷. Con este termino, nos referimos al grupo de dirigentes nacionales, provinciales, sectoriales, partidarios, electos y no electos, que controlan - momentáneamente- las decisiones del partido, al poseer cada uno de ellos, determinadas zonas de incertidumbre institucional y/u organizativas. Las coaliciones dominantes pueden variar según el nivel de cohesión interna, la estabilidad y el mapa organizativo (Panbianzo: 1983)

²⁸. En este caso, la vinculación del partido con al clase trabajadora es un arma de doble filo: si bien por una parte, le permitió adoptar, al igual que los partidos socialistas europeos, políticas de derecha sin atraerse la condena mayoritaria de la izquierda (Palermo:1995; Torre:1986); significa, por otra parte, una traba insalvable frente a la voluntad del líder de derogar intereses corporativos del sector.

- Corrales, J. (1994): "Statist Political Parties shrinking the State: the Argentina and Venezuela Cases (1989-1993). Paper presentado en Instituto Torcuato Di Tella, 17/10/94
- Crouch, C. 1979: "La politique dans le relations industrielles: gouvernements et reivindications syndicales dans les années 1970" en Sociologie du travail, abril, 1979.
- Cheresky, I. (1995): "La declinción del compromiso político y la cuestión republicana en las nuevas democracias latinoamericanas: el caso argentino." en Agora N°3
- De Riz, L. (1986) "Políticas y partidos: ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile y Uruguay. Documento de trabajo cedes/clacso.
- De Riz, L. & Feldman, J. (1992): "El partido en el gobierno: la experiencia de los radicales 1983-89" en Elecciones y partido en America Latina. Costa Rica Capel-IIDH 1993.
- Ducatanzeiler, G. & Oxhorn, Ph. (1992): "Democracy, authoritarianism and the problem of governability in Latin America". Páper presentado en LASA 26/9/92.
- Edelman, M. (1991): La construcción del espectáculo público. Ed. Manantial, Buenos Aires.
- Etchemendi, S. (1996): "¿Límites al decisionismo? El poder Ejecutivo y la formulación de la reforma laboral" en Sidicaro, R. y Mayer, J. Política y sociedad en los años del menemismo, UBA/Facultad de Ciencias Sociales.
- Fabbrini, S. (1991): "Il governo del leader-partito" en RISP N3 dic/91.
- Gerchunoff, P & Torre, J.C (1996): "Las políticas de liberalización económica en la administración de Menem" en Revista Desarrollo Económico N° 143.
- Goretti, M. & Ferreira, D. (1995): "Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-93) en Revista Agora N° 3.
- Gueddes, B. (1992): "The Effect of Political Institutions on the Feasibility of Structural Adjustment" Paper preparado para el World Bank Proyect of Politcial Economy of Structural Adjustment.
- Katz, R. (1992): "Party and Government in the United States. Paper presentado en el IUE.

Katz, R. (1987): Party-Governments. European and American Experiences. Walter de Gruyter, Berlin.

Katz, R. (1986): "Party-government: a rationalistic conception" en Visions and realities of party government. Castels & Wildenmann (ed) Walter de Gruyter, Berlin.

Leucco, A. & Díaz, J.A. (1987): Los herederos de Alfonsín. Sudamericana, Buenos Aires.

Levitzky, S. (1996): "Populism is dead? Long live the populist party! Labour-Based Party Adaptation and Surviving in Argentina" paper presentado en Harvard University, 12 de abril.

Malloy, J. & Conaghan, C. (1997): "Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia" en Revista Desarrollo Económico N° 144.

Margueritis, A. (1995): "Las privatizaciones en la Argentina" paper presentado en Instituto Torcuato Di Tella, 28/11/95

Molinelli, G. (1991) Presidentes y congresos en la Argentina: mito y realidades. GEL, Buenos Aires.

Murillo, V. (1994): "Union responses to economic reform in Argentina: organizational autonomy and the marketization of corporatism". Ponencia APSA.

Mustapic, A. M. (1997) "La institucionalización del Partido Justicialista" mimeo.

Mustapic, A.M. (1995): "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina: el veto presidencial bajo Alfonsín y Menem. en Revista Agora N° 3.

O'Donnell, G. (1991): "Democracias delegativas" en Novos Estudos N° 31.

Offe, K. (1988) Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Editorial Sistema, Madrid.

Palermo, V. (1996): Síganme: la política de las reformas estructurales: el caso argentino (1989/93) Tesis doctoral.

Panbianco, A. (1990): Modelos de partido. Alianza, México.

- Przeworski, A. & Limongi, F. (1994): "Regímenes políticos y crecimiento económico" en Revista Desarrollo Económico N°134.
- Rose, R. (1974): The problem of party government London; Macmillan.
- Rose, R. (1988): "Do parties persist or fail? The big trade off facing organizations" en Lawson and Merkl (ed): When parties fails, emerging alternative organizations. Princeton University Press. New Jersey.
- Rose, R. (1980): Do parties make any difference? Chatham House Publishers, New Jersey.
- Schattschneider, E. (1948) Party government, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Schumpeter, J. (1942): Capitalismo, socialismo y democracia. Fondo de Cultura Económica, México.
- Smith, P. (1992): "Crisis y democracia en América Latina" en Revista Desarrollo Económico N° 124.
- Torre, J. C. (1991) "América Latina: el gobierno de la democracia en tiempos difíciles". Mimeo.
- Twaites Rey, M. (1994): "Las privatizaciones en el parlamento". Mimeo.
- Weffort, F. (1992): "Nuevas democracias, ¿qué democracias?" en Lua Nova, N°27