

Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante el primer periodo presidencial de Menem. El caso de las privatizaciones

Mariana Llanos y Ana Margheritis*

El primer periodo presidencial de Carlos Menem (1989-1995) se caracterizó por el intento de estabilizar la economía y revertir el modelo de desarrollo Estado-céntrico que Argentina sostuvo durante varias décadas. Entre las reformas estructurales que se llevaron a cabo sobresale la política de privatizaciones, cuya radicalidad y celeridad han sido evaluadas como rasgos únicos y distintivos de otros procesos de privatización emprendidos en el mundo (Llach, 1997). El argumento central de este artículo es que el éxito en la consecución de los objetivos reformistas no puede explicarse sin tener en cuenta el papel desempeñado por el liderazgo presidencial, entendido como la capacidad de conducir y controlar el proceso de toma de decisiones y formulación de políticas públicas en el ámbito de las instituciones de gobierno.¹

Este argumento cuestiona, y al mismo tiempo intenta enriquecer, algunos de los postulados de la literatura sobre reformas de mercado. Por un lado, dicha literatura señala una serie de factores que explican

* Ana Margheritis es profesora e investigadora de la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Mariana Llanos es investigadora visitante en la misma universidad. Las autoras agradecen los comentarios de Ana María Mustapic a una versión preliminar de este trabajo. Este artículo fue recibido en octubre de 1998, y la versión revisada, en enero de 1999.

¹ Cabe aclarar que ésta es sólo una de las formas posibles de definir el liderazgo. Creemos que es la más adecuada, pues pone énfasis en las acciones desplegadas por el poder presidencial sobre las instituciones de gobierno para obtener resultados de políticas públicas cercanos a sus objetivos (Elgie, 1995). Por su parte, Rockman (1984, cap. 6) incluye dentro del conjunto de indicadores que suelen tomarse como medidas de éxito en el ejercicio del liderazgo presidencial los relacionados con el manejo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas.

la posibilidad de iniciación y consolidación de las reformas estructurales, como el contexto en que fueron lanzadas —en especial la existencia de un contexto de emergencia económica—, las capacidades administrativas de los gobiernos, la incidencia del ciclo electoral y los cambios de gobierno sobre el margen de maniobra de las elites gubernamentales, así como el tipo de régimen político (Haggard y Kaufman, 1995). A nuestro entender, el proceso de reformas en Argentina, y en particular la política de privatizaciones, confirma el peso de todas estas variables; sin embargo, según se explicará más adelante, la importancia relativa del factor “contexto de crisis” ha sido sobrevalorada en la mayoría de los análisis (véase, por ejemplo, Gerchunoff y Cánovas, 1995). Por otro lado, dentro del mismo conjunto de literatura, el valor explicativo de la variable liderazgo político ha sido objeto de debate. Como señala Nelson (1994), los estudios pueden agruparse en torno de dos posiciones extremas: los que sostienen que la voluntad política del líder es el factor determinante de la capacidad de llevar al cabo las reformas, y los que argumentan que el compromiso y la habilidad de los líderes son prácticamente irrelevantes respecto del éxito o fracaso de éstas.

Este artículo intenta demostrar, en primer lugar, que en el caso argentino el contexto es una variable importante aunque no suficiente para explicar los resultados. En segundo lugar, busca probar que ninguna de las dos posiciones extremas acerca del liderazgo resulta apropiada para explicar la realidad. Por el contrario, este caso revela características más matizadas y dinámicas de lo que los enfoques teóricos suponen.² La capacidad del gobierno de Menem para elevar al máximo sus propias posibilidades de éxito se debió a motivaciones y recursos que excedieron los provistos por el contexto de crisis, la coyuntura de cambio de gobierno y su propia voluntad política. El liderazgo presidencial, si bien no fue producto de un plan claramente concebido por Menem, se dio como resultado de un complejo proceso de construcción y consolidación que, aunque edificado sobre la base de los importantes recursos de la presidencia argentina y del compromiso del presidente con la política económica, superó ampliamente esos recursos y ese voluntarismo político. Dicho liderazgo se manifestó a partir de la capacidad de proveer dirección, de mantener la conducción centralizada y casi exclusiva del proceso, y de extender su rango

² Un ejemplo de los estudios que convierten a la voluntad política en el determinante del liderazgo y en una condición fundamental para el éxito de los programas de reformas puede hallarse en Éthier (1997).

de alcance a lo largo de los años mediante la acumulación de recursos político-institucionales y el desarrollo de estrategias variadas.

De tal forma, este estudio de caso nos remite también a un tema recurrente en la literatura relacionada con el presidencialismo y con el liderazgo político:³ el impacto de la conducta de actores individuales –los presidentes– sobre las instituciones y el sistema político en general y viceversa, es decir, al viejo debate agente-estructura. En este sentido, mediante un estudio empírico se muestra la interdependencia entre el ejercicio activo del liderazgo presidencial y las dinámicas institucionales que caracterizaron el proceso de formulación de la política de privatizaciones.

A continuación se presentan, en primer lugar, las características generales de la política de privatizaciones en Argentina. En segundo término, se estudian los recursos institucionales, políticos y personales con que el presidente contaba para concretar sus prioridades de política. En tercer lugar, se identifican las principales estrategias que el Ejecutivo desplegó en el ámbito de las instituciones de gobierno para llevar adelante sus objetivos privatizadores.⁴ En cuarto lugar, se sistematiza y elabora el argumento central de este artículo acerca de la construcción del liderazgo. Al final aparecen las conclusiones.

Las privatizaciones en Argentina

Las privatizaciones en Argentina pueden ser vistas como parte de una orientación de la política económica que se difundió por todo el mundo desde mediados de los años setenta. Muchos países intentaron reducir sus déficit fiscales mediante la disminución del gasto público, la privatización de las empresas públicas y los límites a la participación del Estado en actividades económicas y de bienestar social. Sin duda, la retórica neoconservadora que promovió estas tendencias influyó también en quienes toman las decisiones de los países latinoamericanos. Las privatizaciones en Argentina siguieron, en efecto, una pauta general: fueron el resultado de una iniciativa tomada por la elite gubernamental.

³ Véase, por ejemplo, Rockman (1984); Elgie (1995); Nelson (1990); Heifetz y Sinder (1990); Mettenheim (1997); Edwards III, Kessel y Rockman (1993); Greenstein (1988); Jones (1989); Skowronek (1997); Mainwaring y Shugart (1997); Neustadt (1993); Gardner (1996).

⁴ Cabe aclarar, una vez más, que nos ocuparemos solamente de las estrategias que conciernen a la relación entre las instituciones de gobierno y no a las que el Poder Ejecutivo desarrollara respecto de los actores sociales.

Sin embargo, para entender las experiencias nacionales es necesario examinar las coyunturas particulares en las que se aplicó esta decisión política. En el caso argentino, la política de privatizaciones fue también una decisión impulsada por la necesidad y la oportunidad. El gobierno de Menem la puso en marcha poco después de asumir el cargo, en el contexto de una seria crisis económica que había instalado en la sociedad la percepción generalizada de emergencia y debacle, así como de la imperiosa necesidad de actuar para dar soluciones.

Por esta razón, a pesar de que la lógica de las privatizaciones y el debate público estuvieron enmarcados en los argumentos neoliberales de moda, el gobierno claramente persiguió dos objetivos mediante los cuales interactuaban las variables políticas y las económicas. Primero intentó llevar a cabo un profundo ajuste fiscal que redujera el gasto público y el déficit, y que debía proveer de recursos para afrontar los compromisos externos así como reducir la deuda externa. En segundo término, procuró enviar una señal inequívoca a los actores nacionales e internacionales acerca de la nueva orientación económica y del futuro papel del Estado en la economía reformada. Es decir, el gobierno se enfocó a demostrar su voluntad política de revertir el modelo estatista-populista-distribucionista. Este objetivo implicaba dar prioridad tanto al libre funcionamiento de las leyes del mercado (mediante las políticas de privatización, de desregulación y de liberalización) como a los intereses de la comunidad empresarial. En este último caso la prioridad se manifestaría mediante el ofrecimiento de diversos incentivos a unos pocos agentes económicos privados para promover su expansión económica y su participación en el proceso reformista.

Para concretar sus objetivos, el gobierno menemista actuó en la esfera de las privatizaciones con gran premura. Sin embargo, además de su rapidez, el programa se caracterizó por un enfoque integral y no gradual que lo diferenció de otras experiencias nacionales. Es decir, en poco tiempo se privatizaron casi todas las empresas y otros activos públicos. Aunque se fijaron algunas prioridades, se intentó avanzar simultáneamente en casi todos los sectores. No obstante, pueden distinguirse dos fases si se consideran las características generales del proceso de implementación de las privatizaciones durante la primera presidencia de Menem.

Durante la primera de estas etapas, que comenzó a mediados de 1989, cuando Menem asumió el poder, y se extendió hasta principios de 1991, se efectuó la transferencia de ENTel y de Aerolíneas Argenti-

nas a manos privadas; asimismo, se iniciaron otras privatizaciones que habrían de concretarse en la segunda etapa. Éstas comprendieron la red vial, varios canales televisivos y estaciones radiofónicas, algunas áreas petroleras centrales y secundarias, compañías petroquímicas y algunas líneas de ferrocarriles. No obstante, el gobierno definió a ENTel y a Aerolíneas Argentinas como los casos prioritarios (*leading cases*) de su programa reformista, debido a que estas primeras privatizaciones tuvieron el objetivo de enviar a la comunidad de negocios señales claras sobre el compromiso del gobierno con las reformas de mercado. En ese sentido, estas privatizaciones tuvieron un alto contenido simbólico. Asimismo, el problema fiscal, junto con la imposibilidad de obtener nuevos créditos externos, aceleró el proceso.

De esta manera, la realización de estas primeras privatizaciones estuvo guiada tanto por el objetivo político de generar credibilidad como por el objetivo económico de reunir fondos que permitieran alcanzar un equilibrio en las cuentas nacionales y afrontar la deuda externa. Además, la relevancia económica del sector de servicios públicos y los objetivos políticos sin duda influyeron en el hecho de que estas privatizaciones se convirtieran en los casos prioritarios. El significativo deterioro de los servicios públicos —un problema que se había acentuado durante el gobierno radical y que afectaba la vida diaria de la población en general— convertía cualquier solución en una iniciativa popular. De este modo, las privatizaciones presentadas para el debate público con el ropaje del discurso de la eficiencia se transformaron en un buen instrumento para un gobierno que necesitaba desesperadamente mostrar logros concretos que fortalecieran su posición. Sin embargo, en su marcha contra reloj, el gobierno no pudo evitar que pronto salieran a la luz los procedimientos irregulares empleados para privatizar ni tampoco que abundaran las denuncias por corrupción.

La designación de Domingo Cavallo como ministro de Economía a principios de 1991 significó un parteaguas en el proceso reformista en su totalidad. Desde entonces y hasta fines de 1993, se llevó a cabo un considerable número de privatizaciones. Durante esta segunda etapa, las urgencias financieras del gobierno continuaron marcando el ritmo y el contenido de esta política económica, pues los ingresos provenientes de la venta de los activos públicos fueron a menudo usados para equilibrar las cuentas nacionales. No obstante, como paralelamente la estabilización monetaria se fue consolidando y continuaban surgiendo los escándalos por corrupción, el Ejecutivo hizo explícita su intención de ser más cuidadoso con los procedimientos, de establecer

marcos regulatorios sectoriales, de obtener el respaldo del Congreso antes de proceder con las licitaciones, y de acelerar al mismo tiempo el proceso privatizador. Esta segunda etapa abarcó la privatización de la compañía petrolera nacional (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, YPF), del servicio eléctrico, gasífero, de agua y alcantarillado, así como también el resto de los ferrocarriles, las áreas petroleras remanentes, las empresas siderúrgicas, alrededor de 500 edificios públicos, la red de subterráneos de la ciudad de Buenos Aires, algunos hoteles, fábricas militares, la Junta Nacional y los elevadores portuarios de granos, el mercado de hacienda y el hipódromo. En 1994 concluyó la reforma del sistema nacional de seguridad social y la transferencia de las compañías de transporte marítimo, así como de la caja nacional de seguro y la corporación agrícola nacional.

En síntesis, la diferenciación de las etapas estuvo básicamente relacionada con los procedimientos que caracterizaron la implementación de la política de privatizaciones. Durante la primera etapa existió una preocupación notable por cumplir con los plazos fijados y muy poco cuidado con los procedimientos. Fue justamente entonces cuando proliferaron las denuncias por episodios de corrupción y escándalos que involucraron a funcionarios de alto nivel. No obstante, estas denuncias no parecen haber sido una fuente de inquietud para el gobierno: los ministros e interventores de las empresas públicas acusados no renunciaron y los procesos avanzaron rápidamente. Sin embargo, con el paulatino avance del proceso privatizador, el contexto de emergencia económica fue quedando atrás y las fuerzas oficialistas y de oposición comenzaron a reacomodarse. La búsqueda por parte del Ejecutivo de la aprobación parlamentaria para la venta de los activos públicos abrió, entonces, una esfera de interacción específica entre ambos poderes que le dio a la implementación de esta política una dinámica distinta.⁵

Con base en lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el liderazgo presidencial impulsó desde el principio la política de privatizaciones e hizo de ella un rasgo esencial del programa de gobierno. Cabe destacar que, si bien la peculiaridad del contexto en que se adoptó la decisión de privatizar contribuyó a que así fuera, el Ejecutivo utilizó —frente a la emergencia económica y la falta de credibilidad del gobierno— la política de privatizaciones como un instrumento político y económico al servicio de urgencias financieras y de la construcción

⁵ Un análisis detallado de estos factores puede hallarse en Margheritis (1998).

de una imagen positiva para su gestión. La siguiente sección enumera los recursos con que contaba Menem para hacerlo.

Los recursos del Ejecutivo en manos de Menem

Desde su llegada al poder, en 1989, Carlos Menem vio fortalecido su liderazgo con la dotación de diversos recursos. Por un lado, los arreglos institucionales básicos establecidos en la Constitución, sumados a ciertas prácticas políticas consolidadas históricamente, convirtieron a la presidencia en el epicentro del sistema político argentino. Por otro lado, el apoyo popular y la conducción del Partido Justicialista permitieron al presidente agregar recursos políticos a los institucionales. Además, se pusieron en juego diferentes atributos personales del propio presidente que, lejos de ser anecdóticos, sellaron un estilo de gestión que influyó de manera notable en la viabilidad de sus políticas.

Respecto a los arreglos institucionales, algunos autores han hecho énfasis en la predisposición constitucional de otorgar cierta superioridad al Poder Ejecutivo, señalando que los constitucionalistas de 1853 se inclinaron por la creación de un gobierno fuerte que en aquel momento aparecía como una condición necesaria frente a las amenazas de anarquía y desintegración territorial (Nino, 1996). Así, junto al principio de separación de poderes entre las ramas de gobierno y la regulación de la relación entre ellas mediante un sistema de frenos y contrapesos, la Constitución argentina transformó a la presidencia en la fuerza motora del gobierno.⁶ Como señala Mustapic (1997, p. 5), “el resultado de esta arquitectura constitucional fue la especial combinación entre atribuciones presidenciales fuertes junto a recursos de poder inciertos”, lo cual dejó planteado el dilema de la modalidad que se adoptaría para la resolución de conflictos políticos: si el gobierno se ejercería aplicando la regla de la mayoría (esto es, transformando a la presidencia en la autoridad exclusiva para la toma de decisiones), o mediante la búsqueda de consensos, a través de la negociación y el compromiso con las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

⁶ La Constitución de 1853 otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de intervenir en el proceso legislativo mediante la posibilidad de presentar sus propias iniciativas legislativas (Artículo 86, inciso 3) y de vetar las leyes sancionadas por el Congreso (Artículo 72). Otras atribuciones fueron la facultad para declarar estado de sitio (Artículo 86, inciso 9) y la intervención federal en las provincias (Artículo 6).

La historia argentina del siglo XX demostró que las prácticas políticas se inclinaron más bien por la primera modalidad.

De hecho, muchas de las prácticas tendientes a la concentración del poder político fueron ejercidas al margen del marco constitucional. La persistencia de un conflicto en torno del régimen político y de las reglas institucionales para la distribución del poder entre mayorías y minorías condujo a una sucesión de regímenes democráticos, semi-democráticos y autoritarios que disminuyó la estatura de la institución legislativa y realzó la figura presidencial. Las tendencias centralizadoras y poco proclives a la búsqueda de acuerdos se manifestaron mediante todo tipo de gobiernos y partidos gobernantes (Wynia, 1986; De Riz y Smulovitz, 1991). Por ello, no debería sorprender que en los años noventa este legado permitiera la recreación de prácticas similares y que desde la presidencia se procurara ejercer una modalidad unilateral de resolución de los conflictos políticos.

No obstante, la acción unilateral de la presidencia en un régimen democrático requiere la presencia simultánea de otros recursos para resultar efectiva. La aquiescencia popular y la partidaria son factores indispensables. En este sentido, al llegar al poder en 1989, Menem contó con la legitimidad que le otorgaban los resultados electorales favorables y, al mismo tiempo, con el desprestigio del partido saliente, el cual enfrentó la imposibilidad de organizarse como alternativa opositora. Su arribo al poder en estas condiciones aumentó las oportunidades de Menem para actuar desde la presidencia.

Asimismo, el presidente incrementó los recursos de poder al ejercer el liderazgo de su propio partido, ya que tuvo a su disposición los recursos del Estado para —a través de la maquinaria partidaria— una mayor influencia sobre los líderes políticos locales de su partido. De este modo, podía continuar con la tradicional práctica de disciplinar mediante promesas o amenazas, premios o castigos administrativos, fiscales y políticos (por ejemplo, intervención de gobiernos provinciales o de organizaciones partidarias locales, canalización o suspensión de recursos presupuestarios, manipulación de la composición y el orden de las listas electorales). Por otra parte, el éxito obtenido por Menem en las elecciones presidenciales y en las sucesivas renovaciones parciales del Congreso contribuyó a consolidar su posición de liderazgo frente al partido.

Al momento de plantear cambios ideológicos drásticos, la cultura partidaria peronista también fue un recurso de poder que ensanchó la autonomía de acción del presidente. El carácter movilizador de ese

partido contribuyó durante muchos años a cimentar un tipo particular de relación líder-masas, ya que le reconocían al líder la autoridad para "interpretar" la realidad y los deseos del pueblo, para luego actuar en consecuencia, convirtiéndose así en el único interlocutor y guía de sus seguidores, artífice del futuro y juez de las consecuencias.⁷ Además, el hecho de que el peronismo tradicionalmente abarcara un amplio espectro de corrientes de variada orientación ideológica y de que su fundador hiciera gala de un pragmatismo casi absoluto, también autorizaba al líder partidario a incursionar en innovaciones programáticas que hubieran sido mucho más difíciles para partidos gobernantes con férreos condicionamientos ideológicos.

De hecho, el pragmatismo fue un pilar fundamental en la acción del gobierno de Menem y un rasgo característico de su ejercicio del poder. La flexibilidad ideológica le permitió enmarcar su giro en materia de política económica en términos de adaptación pragmática, a un nuevo contexto internacional, por demás exigente, y a circunstancias locales dramáticas. El supuesto fin de las ideologías, la creciente competencia mundial por los mercados y la crisis extrema de la economía nacional, reclamaban, a su entender, la ruptura de ataduras dogmáticas y la adopción de medidas que revirtieran el modelo socioeconómico impulsado en la década de los cuarenta, dicho sea de paso, por el propio peronismo. Frente a las consecuencias negativas de dicho modelo (expansión estatal desmedida, alto proteccionismo, déficit público creciente, etcétera), no había más opción que desandar el camino: privatizar, liberalizar y desregular la economía, siguiendo las tendencias mundiales. Con este diagnóstico Menem lograba marcar los límites del disenso entre sus propias filas partidarias.⁸

Carlos Menem coronó esta suma de recursos institucionales y políticos con una serie de atributos personales. A partir de su triunfo en la interna partidaria y durante la campaña electoral para la presidencia construyó su propia imagen de líder amalgamando diferentes

⁷ Esta forma de representación se aleja de las que caracterizan a otros partidos políticos y que están ligadas a ciertos principios y reglas de funcionamiento partidario interno, así como a la noción de un pacto entre representantes y representados que contiene un mandato explícito e impone una cierta sujeción de los líderes a los deseos de sus seguidores (véase Novaro, 1994).

⁸ Sus iniciativas eran puestas en el marco de una lucha entre dos modelos o proyectos nacionales: uno que buscaba el progreso y el crecimiento, representado por el gobierno y sus seguidores; otro que elegía permanecer en el atraso y la marginación, representado por los opositores. De este modo, quien disentía era literalmente ubicado "en la vereda de enfrente" o catalogado como "nostálgico del '45'". Quien se oponía a la línea oficial era urgido a disciplinarse o a dejar de ser parte del gobierno.

elementos, algunos provenientes de la tradición partidaria peronista y otros propios de su estilo personal. En ese entonces formó su propio círculo de seguidores y se diferenció en gran medida de las estructuras partidarias y del estilo político prevaleciente en la mayoría de los políticos peronistas y de la oposición.⁹ En cuanto a su relación con la gente, Menem desarrolló un tipo de vínculo que de algún modo armonizó con las necesidades y expectativas populares de fines de los ochenta. Por un lado, recurrió a los viejos contenidos nacionalistas y populistas de la doctrina peronista y al mismo tipo a mecanismos basados en el carisma que caracterizaron a Perón.¹⁰ Por otro lado, en oposición a los políticos tradicionales y a su discurso racional, Menem apeló al desencanto de la población con los fracasos previos e intentó despertar sus esperanzas con vagas promesas de un futuro esplendoroso, recurriendo a un misticismo que le sirvió para presentarse a sí mismo como el único poseedor de la verdad y para describir su acción como una cruzada; una cuestión de fe más que un mandato republicano.¹¹ Simultáneamente, cultivó la imagen de un hombre exitoso, capaz de desempeñarse bien en cualquier actividad; un hombre de acción dispuesto a reaccionar como un líder "movilizador"¹² antes que a esperar que las circunstancias le marcaran el camino. Se comportó siempre como un político astuto y transgresor, orgulloso de su valor para abrazar ideas de vanguardia y enfrentar firmemente a la oposición.¹³

⁹ Cuando asumió el cargo, su círculo se conformaba de peronistas tradicionales, políticos marginales, amigos personales, parientes cercanos y compañeros de pasatiempos. Luego, con el gran número de figuras extrapartidarias y técnicas que incorporó en cargos clave, su autonomía con respecto al aparato partidario creció aún más. Al respecto, Sidicaro (1995) habla de la construcción de una "contraelite", término que destaca el carácter innovador, disruptivo y autónomo de este grupo.

¹⁰ Al respecto, Palermo y Novaro (1996) advierten que la emergencia del liderazgo populista se dio en el contexto de la previa transformación del partido peronista, la cual elevó sustancialmente su nivel de institucionalización. Esto da cuenta de una compleja relación entre recursos populistas, identidades e instituciones.

¹¹ Incluso, la apariencia personal de Menem en ese entonces correspondía a la de un caudillo telúrico que recorría el país hablando a la gente en un lenguaje simple y emotivo.

¹² Esta categoría pertenece a Kavanagh (1987, pp. 246-247), quien distingue dos clases de liderazgo en los siguientes términos: "The mobilizer emphasized taking decisions, task performance, and changing the statu quo, whereas the reconciler is more concerned to maintain the consensus and cohesion of the group. The former is mainly concerned with the achievement of goals, not overly concerned about opposition and the costs of disturbance; the latter is more concerned to represent and respond to diverse interests and is willing to arrive to compromises, if necessary sacrificing policy goals".

¹³ En este sentido, el comienzo de su gestión mostró cómo esos atributos eran ejercidos en el "juego de la gallina", por medio del cual Menem permanecería aferrado a sus ideas o decisiones frente a sus opositores (por ejemplo, el sector sindical frente a las privatizaciones), sin importar las consecuencias y desafiándolos a correr el riesgo de ser derrotados.

En síntesis, la institución presidencial como motor del gobierno, la conducción de un partido que otorgaba flexibilidad y exhibía escasa resistencia a la adopción unilateral de decisiones y, finalmente, un liderazgo personal a tono con los tiempos políticos de crisis, generaron una combinación favorable a la acción y al cambio político. Por último, no puede dejar de mencionarse el impulso que otorgó la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía en 1991, quien, junto con su equipo técnico, aportó credibilidad frente a los círculos económico-financieros, eficiencia en la implementación de un programa de estabilización económica y profundización de las reformas estructurales. Para el liderazgo presidencial de los noventa, la presencia de un equipo de especialistas con un alto grado de cohesión, comprometido con un plan económico de largo plazo y con una postura de diálogo con los sectores empresariales, no sólo era garantía de acción sino también de continuidad de los cambios emprendidos. Como se demostrará más adelante, ello terminó imprimiendo al liderazgo un carácter colectivo que permitió ampliar las capacidades de la institución presidencial en la conducción del proceso reformista.

Estrategias desarrolladas en busca de los objetivos privatizadores

A fin de alcanzar sus objetivos reformistas, el Poder Ejecutivo desarrolló una serie de estrategias que, como veremos, se ubican entre los extremos opuestos de modalidades de acción que propone el diseño institucional presidencialista, esto es, la acción unilateral y la búsqueda de consensos.¹⁴ Dichas estrategias apuntaron a influir o controlar la conducta de otros actores con los que el Ejecutivo debió relacionarse durante el proceso de implementación de la política de privatizaciones. Si excluimos a los actores sociales y nos circunscribimos al ámbito de las instituciones de gobierno, podremos obser-

¹⁴ Este extenso margen para el despliegue de un estilo de gobierno se ha atribuido a las características inherentes a los regímenes presidenciales. Por un lado, los presidentes ocupan su cargo por un término fijo y, por tanto, no deben alejarse del mismo luego de una derrota política. De este modo, si su primera opción fuera aventurarse en la arena legislativa, una eventual derrota no acabaría con su gobierno, sino más bien abriría otros posibles canales de acción política, los cuales pueden abarcar desde la movilización de apoyos para inducir al Congreso a un cambio de postura hasta la opción de gobernar por decreto desde dentro de la propia esfera ejecutiva. Por otra parte, el hecho de que el titular del Ejecutivo sea uno solo y que pueda nombrar y revocar a los miembros de su gabinete, hace que la consulta y búsqueda de acuerdos dentro de la misma rama ejecutiva quede también sujeta a su elección (véase Rockman, 1997).

var que la interacción del líder presidencial con sus interlocutores dio lugar a tres modalidades de dinámica institucional que se sucedieron en el tiempo conforme avanzó el proceso privatizador.

En primer lugar, en los pocos meses que transcurrieron entre la fecha original de asunción de Menem y el traspaso de mando (entre julio y diciembre de 1989), podemos identificar una dinámica centrada en la negociación entre los dos partidos mayoritarios, o "dinámica interpartidaria". Ésta se caracterizó por el acuerdo obtenido para la sanción de leyes fundamentales que permitirían al Ejecutivo llevar adelante profundas reformas estructurales. En segundo término, el Poder Ejecutivo desplegó sus estrategias mediante relaciones que se concentraron, casi exclusivamente, en su propia esfera de acción, dando lugar con ello a una "dinámica intraejecutivo".¹⁵ Por último, pueden identificarse también estrategias del Poder Ejecutivo para avanzar en la implementación de la política de privatizaciones que se dieron en el marco de una búsqueda de apoyo o ratificación de sus decisiones por parte de los legisladores nacionales, entre los que se alzaban voces de disenso tanto de miembros del partido gobernante como de la oposición. En consecuencia, puede decirse que predominó aquí una "dinámica Ejecutivo-Legislativo", especialmente durante el segundo periodo de privatizaciones. En los siguientes incisos se explican las estrategias que caracterizaron a cada una de estas dinámicas y su impacto sobre el avance de la política de privatizaciones.

Dinámica interpartidaria

Poco después de su arribo al poder, ocurrido en julio de 1989, y en medio de la crisis hiperinflacionaria, el presidente Menem desplegó dos importantes estrategias que le sirvieron para capitalizar la crisis en su provecho: el uso del factor sorpresa y la delegación de poderes. El primero le permitió desconcertar a sus interlocutores y paralizarlos momentáneamente; su utilización obligó a los demás actores a tomar actitudes reactivas, pues se enfrentaban desde un principio con la inesperada dificultad de imaginar respuestas eficaces e inmediatas frente a hechos novedosos. Este efecto fue introducido con los primeros nombramientos en el gabinete y las primeras medidas de política eco-

¹⁵ Cabe aclarar que si bien esta dinámica fue la que prevaleció durante la primera etapa de las privatizaciones, ello no significa que algunas de estas estrategias hayan sido utilizadas también durante la segunda etapa, en el marco de una dinámica institucional distinta.

nómica. Pueden comprenderse en el marco de esta estrategia la designación de figuras extrapartidarias, los acuerdos con la UCD (partido que fuera crítico acérrimo del peronismo), el ofrecimiento del Ministerio de Economía a representantes de la multinacional Bunge & Born (otrora repudiada por el peronismo) y la adopción de un paquete de medidas ortodoxas.

El uso del factor sorpresa se halla íntimamente relacionado con el pragmatismo y el oportunismo que, según se ha visto, caracterizaron el estilo personal del presidente. El alcance de esta estrategia fue definido por él mismo de la siguiente manera:

Las tres reglas de oro del liderazgo son: 1) estar perfectamente informado; 2) guardar esa información en secreto; 3) actuar por sorpresa. Esto es lo que yo he hecho toda mi vida. Si yo en la campaña electoral le digo a la gente "Vamos a reanudar las relaciones con Inglaterra" pierdo un 20% de los votos. Si le digo a la gente: "Voy a privatizar teléfonos, ferrocarriles y Aerolíneas", tengo en contra a todo el movimiento obrero. Todavía no había conciencia clara de lo que era necesario hacer. Cuando los periodistas, durante la campaña, me preguntaban si iba a privatizar o no, yo les decía: "No soy privatista ni estatista" [citado en Nun, 1995, p. 87].

Así, al ser un rasgo característico del estilo del presidente, la estrategia del factor sorpresa se repitió de ahí en adelante, en combinación con otras, para reducir la probabilidad de formación de coaliciones contestatarias del proceso de implementación de reformas.

El lanzamiento de la política de privatizaciones que se hizo en julio de 1989 fue parte de la estrategia sorpresa, como también de una segunda estrategia puesta en práctica por el gobierno de Menem para hacer frente a la crisis hiperinflacionaria: la delegación de poderes legislativos. El Ejecutivo solicitó al Congreso la aprobación de un proyecto de ley de emergencia económica, cuyas medidas apuntaban a una reducción inmediata y temporal del gasto público, principalmente mediante cortes a los diversos regímenes de subsidios. Asimismo, Menem solicitó la aprobación de otro proyecto para la reforma del Estado, que declaraba en estado de emergencia la prestación de servicios públicos, las empresas, las sociedades y las otras esferas del aparato estatal. Este proyecto autorizaba al Poder Ejecutivo a disponer sobre la intervención del Estado, transformar su tipicidad jurídica y proceder a su privatización total o parcial. Junto a las medidas propuestas, ambas leyes incluyeron una serie de disposiciones tendientes a garantizar al Ejecutivo los instrumentos necesarios para su implementación sin interferencias.

Es decir, el gobierno procedió, frente al contexto de crisis, a demandar al Congreso poderes legislativos que le permitieran instrumentar, por medio de decretos, un gran número de privatizaciones (especificadas en el apéndice de la Ley de Reforma del Estado) y de otras medidas que, en circunstancias distintas, hubieran requerido la aprobación de varias leyes particulares. En virtud de la delegación, el presidente y su gabinete serían los encargados de instrumentar la política privatizadora, mientras que al Congreso se reservaban meramente funciones de control a través de una comisión que se crearía con ese objeto.

La sanción de la Ley 23.696 de Reforma del Estado y de la Ley 23.697 de Emergencia Económica fue posible en virtud de la convergencia política motivada por el contexto crítico en que se desenvolvía la transición presidencial. Los acuerdos interpartidarios que precedieron la llegada de Menem a la presidencia no sólo establecieron acortar los tiempos de la transición presidencial de diciembre a julio, sino que fijaron las pautas que regirían la cohabitación institucional de los dos partidos durante esos meses. Como el acortamiento de los plazos involucraba a la presidencia, no obstante que se mantenía diciembre como fecha para la renovación parlamentaria, los radicales mantenían su mayoría en la Cámara Baja y Menem debía comenzar su gobierno sin apoyo parlamentario. Por ello, los acuerdos celebrados incluyeron el compromiso del Partido Radical de contribuir a la aprobación de las medidas ideadas por el nuevo gobierno en respuesta a la crisis.¹⁶

Al acuerdo político entre radicales y peronistas, el gobierno sumó el respaldo de las fuerzas de centro-derecha que se identificaron con el programa que postulaban las leyes. Así, los udeceístas y los partidos provinciales completaron los apoyos y contribuyeron al voto unánime de las propuestas en el Senado y a una amplia mayoría en la Cámara Baja. El resultado fue una actitud de entera cooperación por parte de las fuerzas políticas representadas en el Congreso y, por lo tanto, la consagración del criterio presidencial en la implementación de las reformas.

¹⁶ Los acuerdos incluyeron el compromiso del Partido Radical con la "cláusula 75", a través de la cual este partido debía reducir la presencia de su bloque en las sesiones legislativas a un máximo de 75 diputados. En virtud de ello, el justicialismo pasaba a ser mayoría, lo cual, sin el acuerdo de por medio, sólo hubiera sido posible a partir de diciembre. El número 75 no era arbitrario, sino que se refería al total de diputados del bloque radical luego de la renovación parlamentaria del 10 de diciembre. Entrevistas realizadas en Buenos Aires con los diputados nacionales, por la Unión Cívica Radical César Jaroslavski, en septiembre de 1996, y Federico Storani, en noviembre de 1996.

Dinámica intrajejecutivo

Una estrategia básica del Poder Ejecutivo en esta arena –y una de las que se mantuvo permanentemente– fue actuar con rapidez. Seguidores y opositores de Menem no habían salido aún de su sorpresa por el súbito giro ideológico que éste realizó al poco tiempo de asumir el cargo, cuando fueron dados los primeros pasos para concretar vastos objetivos privatizadores que terminarían con décadas de estatismo. Los plazos que se establecieron –especialmente para los casos designados como “casos prioritarios”– fueron muy cortos y adquirieron prioridad sobre otros objetivos. En el caso de ENTel, por ejemplo, la regla de oro parece haber sido su transferencia a manos privadas en la fecha prevista antes que cualquier otro aspecto de la concesión del servicio público. Por eso, frente a desacuerdos con los potenciales inversionistas y cualquier otro tipo de obstáculos, el gobierno cedió a las presiones de sus interlocutores, priorizando avanzar con rapidez hacia su objetivo, incluso a costa de obtener un menor rédito económico o de sacrificar instrumentos de regulación propios del Estado.

Asimismo, la rapidez se unió al factor sorpresa antes mencionado para disminuir las probabilidades de formación de frentes de resistencia a la decisión presidencial. Ésta continuó siendo la manera de actuar del Ejecutivo a todo lo largo del proceso privatizador, por ejemplo, cuando estuvo en juego la credibilidad política del gobierno frente a la comunidad empresarial o cuando desde algún sector (como los sindicatos) se amenazó con poner algún obstáculo a su avance. Esto permitió concluir algunas privatizaciones en tiempo récord y darle así un carácter único a la experiencia argentina. La efectividad de esta estrategia, en realidad, se vio reforzada por la combinación con otros mecanismos de acción, como la concentración de la toma de decisiones en el Ejecutivo y el uso del decreto.

En efecto, durante el primer periodo presidencial de Menem, el Ejecutivo recurrió con mucha frecuencia al *decretismo*, es decir, a la toma de decisiones por medio de decretos presidenciales. Amparándose en las facultades reglamentarias y de jefe de la administración general del país que le otorgaba la Constitución de 1853, así como en la delegación de facultades legislativas antes mencionada, puso en práctica una larga serie de decisiones unilaterales que le allanaron el camino hacia sus objetivos y le permitieron avanzar con rapidez.

Por un lado, el Ejecutivo utilizó el decretismo para llevar a cabo su decisión de privatizar. Un ejemplo de ello fueron los cuatro decretos

firmados por el presidente y que dispusieron los lineamientos generales de la concesión del servicio telefónico a principios de 1990. Estos decretos siguieron lo estipulado por la Ley de Reforma del Estado. El decreto 1591/89 dispuso la venta de Aerolíneas Argentinas; el decreto 2778/90 aprobó el plan de reestructuración de YPF, concediendo incluso un alto grado de discrecionalidad al interventor de la empresa para ir más lejos de lo que la citada ley autorizaba y para eludir el control del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; también el estatuto interno de YPF —pieza clave en la negociación de la privatización— fue aprobado por decreto, al igual que las normas que establecieron la desregulación de las actividades del sector petrolero; el decreto-plan 668/89 inició el proceso de privatización de Ferrocarriles Argentinos y marcó sus pautas básicas de desarrollo.

Por otro lado, el Ejecutivo utilizó también el recurso del decreto a fin de acelerar el proceso privatizador y de sortear obstáculos durante la etapa de implementación del programa de privatizaciones. Cuando se estaba negociando, por ejemplo, la transferencia del servicio telefónico en 1990, utilizó este mecanismo para intervenir dos veces consecutivas —haciendo una excepción a normas anteriores— en auxilio de ENTel, a fin de evitar su quiebra y un posible fracaso de la privatización. También empleó este mecanismo en febrero de 1991 para dejar cesante al titular de la Inspección General de Justicia, quien había hecho importantes objeciones jurídicas a esta privatización y a la de Aerolíneas Argentinas.

Más allá del uso de estos decretos, durante la primera presidencia de Menem —especialmente en los dos primeros años— hubo una abrumadora proliferación de los llamados “decretos de necesidad y urgencia”, mediante los cuales el Ejecutivo decidió legislar sin que mediara delegación expresa del Congreso ni antecedentes históricos significativos. Sobre un total de 336 decretos de necesidad y urgencia dictados por Menem entre julio de 1989 y agosto de 1994, 32 (alrededor de 10%) estuvieron referidos a la contención del gasto público y a la reestructuración de organismos públicos. La mayoría de ellos fue dictada durante 1990 (Ferreira y Goretti, 1996).

En tercer lugar, dentro de las estrategias que atañen a la dinámica intraejecutivo sobresale el alto grado de concentración del poder de decisión en su propia estructura. Para ello se avanzó en dos planos: respecto de la esfera del Ejecutivo en sí mismo y respecto de otros poderes y organismos del gobierno, a fin de neutralizar su influencia y poder de veto.

En el primer caso se llevaron al cabo algunas modificaciones en la estructura y la organización de los ministerios dependientes del Poder Ejecutivo. Todas ellas apuntaron a la centralización del poder de decisión en las áreas encargadas de llevar adelante las reformas. Al llegar Domingo Cavallo al Ministerio de Economía, y a instancia suya, se adoptó la más importante de estas medidas: la fusión de los ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos, que quedaron desde entonces al mando del nuevo ministro. De este modo, se reforzó la centralización y se sentaron las bases para la consolidación del liderazgo del presidente y su ministro durante la segunda etapa de privatizaciones.

En el caso de otros poderes y organismos, se pusieron en práctica algunos mecanismos que coadyuvaron a la concentración del poder de decisión y, más aún, a la neutralización de aquellos centros de decisión u órganos de control que podrían haber manifestado disidencias y llegado a bloquear la venta de las empresas públicas. Ya hemos mencionado que parte de esta concentración se logró mediante la generación de un marco legal acorde con la necesidad del Ejecutivo de imponer sus objetivos (por ejemplo, las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica). De ese modo, el Ejecutivo pudo continuar la decisión de privatizar según su propio criterio. A ello se sumó la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia y el cubrimiento de esos cargos con jueces que apoyaban la orientación oficial.¹⁷ Además, por ese entonces se dispuso también el relevo de las autoridades de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y la recomposición de otro organismo de control administrativo: el Tribunal de Cuentas. La efectividad de estos procedimientos quedó demostrada cuando la Suprema Corte, luego de que se aplicara un mecanismo de dudosa base jurídica —el *per saltum*—, anuló la decisión de un juez de suspender la privatización de Aerolíneas Argentinas por irregularidades en el proceso de licitación.

La concentración del poder de decisión, a su vez, facilitó el uso de una cuarta estrategia. Frente a los potenciales obstáculos, las resistencias ideológicas y, sobre todo, las dilaciones que podía generar la puesta en marcha de las decisiones presidenciales por los canales habituales de la burocracia estatal, se recurrió al montaje de una suerte de administración paralela que se hizo cargo de las empresas públicas por privatizar.

¹⁷ Esta modificación en la composición de la Corte se originó mediante un proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo en septiembre de 1989 y sancionado por el Congreso en abril de 1990, luego de denuncias por irregularidades en los procedimientos legislativos de aprobación.

El Ministerio de Obras y Servicios Públicos, a cargo de la implementación de la política de privatizaciones antes de su fusión con el Ministerio de Economía, decidió que las empresas por privatizar funcionarían como órganos ejecutivos encargados de llevar a cabo las decisiones de dicho ministerio, pero sus directorios fueron suprimidos y reemplazados por un único administrador o interventor. Éste a menudo llegaba acompañado de su propio equipo: unos cuantos asesores que lo secundaban en su tarea y llevaban adelante las negociaciones con otros actores. Se daba así una suerte de concentración del poder de decisión también al nivel micro de instrumentación de la política.

Varias de las empresas ubicadas en la primera etapa de privatización tuvieron como interventores a figuras clave, reclutadas no tanto por sus conocimientos en la materia, sino más bien por su afiliación política o institucional, por su reputación en el mundo de los negocios o por su adscripción lisa y llana a la visión desestatizante más simplista del neoliberalismo. Los casos de María Julia Alsogaray (interventora de ENTel), hija del líder de la UCD y ferviente defensora de la política de privatizaciones, y José Estenssoro (interventor de YPF), reconocido empresario del sector petrolero, son ilustrativos de este fenómeno. Tales designaciones persiguieron dos objetivos principales: por un lado, asegurar la aplicación a rajatabla y sin demoras o vueltas atrás de la decisión presidencial; por otro, colocar al frente del proceso a individuos “confiables” a los ojos de los potenciales inversionistas y con estrechos lazos con la comunidad económico-financiera local e internacional.

Asimismo, en estrecha conexión con la anterior, puede identificarse una quinta estrategia: la delegación de un alto grado de autonomía en los interventores de las empresas públicas respecto de las decisiones concretas sobre “cómo” privatizarlas. Esta estrategia es un fiel reflejo de la dinámica intraejecutivo que se generó en la primera etapa de las privatizaciones.

El hecho de que no existiera un diseño de política *a priori* y de que se asignara tanta prioridad al cumplimiento de plazos perentorios, provocó necesariamente que los procedimientos y el contenido de la política se fueran discutiendo y resolviendo sobre la marcha dentro de la esfera del Ejecutivo. El proceso de formulación de la política descansó entonces en unos pocos actores: el presidente, el ministro de Obras y Servicios Públicos, el ministro de Economía y los interventores.

Pero estos últimos, al llevar a cabo las negociaciones con los agentes económicos privados, fueron definiendo aspectos concretos de las

condiciones de licitación y concesión o venta, es decir, de la futura relación entre el poder público y el sector privado. El ejemplo más notable en este caso es quizá la discrecionalidad con que la interventora de ENTEL negoció con los futuros concesionarios (en virtud del poder de decisión conferido por el propio presidente y que la dejaba exenta del control del Ministerio de Obras y Servicios Públicos) la fijación de la nueva tarifa telefónica y los mecanismos de su ajuste para el futuro.

El alto grado de autonomía de los interventores fue supliendo la falta de diseño y definiendo el contenido de la política sobre la marcha. Esto ocurrió con una alta dosis de personalismo y discrecionalidad, al tiempo que se reforzaba el efecto antes mencionado de concentración del poder de decisión al nivel micro de instrumentación de esta política.

En gran medida, el corolario de las dos estrategias anteriores estuvo dado —en el paso de la primera a la segunda etapa de privatización— por una sexta estrategia: la designación y el posicionamiento de cuadros técnicos que trajo consigo el nombramiento de Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía. Como se mencionó en la tercera parte, el nuevo ministro no sólo aportó un plan de acción concreto con un alto grado de diseño, sino también un grupo numeroso y compacto de especialistas (alrededor de 200) que compartían su perfil profesional tecnocrático, en el sentido de que poseían especialización y entrenamiento específico en ciertas áreas ya técnicas; muchos de ellos contaban incluso con experiencia académica y habían obtenido diplomas en universidades extranjeras.¹⁸ También compartían con el ministro sus preferencias ideológicas en materia de política económica, y pronto adquirieron una identidad como equipo. A ello se sumó una fluida dinámica de grupo y la virtual inexistencia de disputas por los espacios de poder en las áreas dependientes del ministro, junto con una total lealtad a su figura.¹⁹

¹⁸ Algunos de estos profesionales habían estado previamente vinculados con Cavallo como colegas en la Fundación Mediterránea, en Córdoba (Carlos Sánchez, viceministro de Economía; Aldo Dadone, presidente del Banco Nación; Felipe Murolo, vicepresidente del Banco Central; Edmundo Soria, Secretario de Transportes); otros eran viejos amigos de Cavallo de la época en que fue funcionario del último gobierno militar o ex compañeros de estudios (Luis Murina, subsecretario de Coordinación Administrativa; Juan Carlos Bongiovanni, subsecretario de Comercio; Ricardo Gutiérrez, secretario de Hacienda; Roque Fernández, presidente del Banco Central; Horacio Tomás Liendo, secretario de Coordinación Legal y Técnica); o bien habían sido técnicos independientes con vinculación temporal con la fundación (Walter Schulthess, secretario de Seguridad Social; Carlos Tacchi, secretario de Finanzas Públicas), o se habían relacionado con Cavallo por sus actividades político-partidistas (Juan Schiaretta, secretario de Industria; Guillermo Seita, secretario de Relaciones Institucionales; Juan Llach, secretario de Programación Económica).

¹⁹ Entrevistas a Horacio Liendo (h), Buenos Aires, 26 de enero de 1996, y a Juan José Llach, Buenos Aires, 13 de febrero de 1996.

Cabe destacar que estos factores, junto con su posicionamiento en el nivel más alto de la estructura de decisión y en las áreas clave del aparato estatal (aquellas a las que iban dirigidas las reformas), favorecieron la implementación de la nueva política económica, en la medida en que suplieron la falta de diseño político y de capacidades burocráticas antes mencionados y permitieron avanzar coherentemente en la implementación de los cambios. El hecho de que por varios años Cavallo gozara de un alto grado de autonomía respecto del ala política del gobierno permitió, por un lado, que los técnicos desplegaran su capacidad de gestión y, por otro, redundó en un fortalecimiento de la capacidad del Ejecutivo de encabezar un proceso de innovación.

Dinámica Ejecutivo-Legislativo

La etapa de implementación de la política de privatizaciones que comenzó en 1991 originó una nueva dinámica institucional cuyo eje principal fueron las relaciones que el Poder Ejecutivo entabló con el Poder Legislativo. La disposición del Ejecutivo de mejorar los procedimientos de privatización, sumada a su interés por la venta de activos públicos que excedían el alcance de la Ley de Reforma del Estado, motivó la adopción de nuevas medidas legislativas. Debido al reacomodamiento de las fuerzas sociales y partidarias que conformaba un contexto de organización distinto, no se repitió la delegación de poderes que caracterizó la etapa anterior. En cambio, el Ejecutivo impulsó diez proyectos de privatización en el Congreso y se enfrentó, por lo tanto, al riesgo que implicaba un mayor número de trámites legislativos.²⁰

Ciertamente el Ejecutivo contaba con muchos recursos que auguraban el éxito de la empresa. Los recursos institucionales y de apoyo electoral seguían vigentes desde su arribo al poder, y estos últimos fueron confirmados en las elecciones de renovación parlamentaria. Además, la dinámica intraejecutivo previa había dejado como saldo una presidencia unificada e institucionalmente fortalecida para empujar con contundencia y sin separarse de la dirección reformista. No obstante, el trámite parlamentario de esas iniciativas generaba incertidumbre, no sólo porque exigía el pronunciamiento expreso de los legisladores justicialistas en favor de las privatizaciones (sin el apre-

²⁰ Para mayores detalles acerca del trámite legislativo de las leyes de privatizaciones, consúltese Mariana Llanos (1998).

mio de la crisis económica como motivación), sino también porque requería la cooperación de otras fuerzas políticas para acompañar las sanciones o para la formación del quórum.²¹

En este nuevo escenario, el Poder Ejecutivo desplegó estrategias de conducción que estuvieron destinadas a superar los obstáculos presentes en los diversos puntos de veto del proceso legislativo. En la elaboración de estas estrategias participaron no sólo el presidente y sus más cercanos colaboradores, sino también el ministro de Economía y el importante plantel de ese ministerio; ambas partes actuaron conjuntamente o bien desarrollaron estrategias separadas que, no obstante, apuntaron en el mismo sentido.²² Un conjunto de estrategias promovió la aprobación de los proyectos del Poder Ejecutivo de diversas maneras y en distintos frentes desde el momento del arribo de las iniciativas al Congreso hasta su aprobación final. Otro, en cambio, fue destinado a corregir las leyes una vez sancionadas, de modo que las acercara lo más posible a los objetivos iniciales planteados por el Poder Ejecutivo. En otras palabras, el Ejecutivo no se limitó a hacer llegar sus proyectos al Congreso, sino que se ocupó de seguir los pasos legislativos de manera constante e ininterrumpida. El saldo de esta dinámica fue la aprobación de todos los proyectos.

En principio, pueden mencionarse dos mecanismos de presión desplegados fundamentalmente a través de los medios gráficos y televisivos: los cronogramas de acción y las amenazas de vetos y decretos. Los cronogramas adaptaron la estrategia de actuar con rapidez que venía desarrollándose desde el comienzo del periodo presidencial, al nuevo escenario en el que se daba prioridad a las relaciones con la rama legislativa. Estos cronogramas fueron establecidos mediante decretos muy publicitados, en donde se programaban estrictamente los plazos de cada etapa del proceso privatizador y se fijaban ajustadas fechas tope. Mediante estos decretos, el presidente presionaba a los distintos actores que participaban en el proceso de formulación de

²¹ El Partido Justicialista mantuvo su mayoría en ambas cámaras del Congreso durante los seis años de la presidencia de Menem. Dicha mayoría fue absoluta en el Senado pero sólo relativa en la Cámara Baja.

²² La construcción de puentes interinstitucionales fue realizada tanto desde las oficinas políticas del Ejecutivo (la Secretaría General de la Presidencia, principalmente, pero también el Ministerio del Interior y la Secretaría Legal y Técnica) como desde las secretarías y subsecretarías dependientes directamente del ministro de Economía. Las relaciones entre el "sector político" y el "sector técnico" del Ejecutivo no fueron necesariamente armoniosas; más bien estuvieron plagadas de rivalidades. No obstante, sólo hacia finales de la primera administración de Menem estos conflictos obstaculizaron el curso de la política privatizadora, concretamente en el caso del correo.

la política (ministros, secretarios, interventores y legisladores), al tiempo que enviaba señales a los inversionistas locales y externos. Esto sucedió, a manera de ejemplo, con un decreto emitido a fines de 1991, pocos días después de un viaje presidencial a Estados Unidos.²³ El decreto establecía un cronograma de privatizaciones y disponía que todas las privatizaciones consideradas en la agenda del gobierno debían quedar concluidas en diciembre de 1992.

Una vez fijados los tiempos, los diputados y los senadores sabían que el presidente también estaría dispuesto a utilizar sus propios recursos legislativos en caso de no encontrar una respuesta favorable. Con la amenaza del reemplazo de la ley en discusión por el recurso automático del decreto de necesidad y urgencia, el presidente intentó, en varias oportunidades, apurar los tiempos legislativos, mientras que con la amenaza del veto parcial procuró controlar los contenidos de las modificaciones que el Congreso estaba imprimiendo a sus proyectos de ley. Tanto la amenaza de decreto como la de veto fueron usadas en ocasión del tratamiento de varias leyes, como las de las privatizaciones de gas y electricidad, y, posteriormente, la de la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones. Asimismo, esta estrategia se acompañó de acciones similares ejecutadas por el ministro de Economía, quien también aprovechó su presencia en los medios de comunicación para expresar su malestar por las respuestas insatisfactorias de los legisladores, y para presionar por acciones favorables a sus planes de reforma y amenazar con vetos y decretos. La credibilidad de que gozaron dichas amenazas residió en que, desde el Poder Ejecutivo, en no pocas oportunidades se mostró una inclinación favorable a la adopción de decisiones por esos medios.

La dinámica Ejecutivo-Legislativo no sólo se caracterizó por las presiones ejercidas desde el Ejecutivo: desde éste también se desarrollaron simultáneamente estrategias de persuasión. Cabe mencionar aquí, por un lado, las frecuentes invitaciones que los diputados y senadores recibieron para participar en actos especiales en la residencia presidencial. Estos encuentros de tipo informal fueron explotados por su gran valor simbólico y alta repercusión pública, y permitieron al presidente utilizar la atmósfera distendida para solicitar el tratamiento de alguna legislación demorada. Con los gobernadores peronistas se repitieron encuentros similares. Por su conducto, Menem intentó persuadir a quien encabezaba la estructura política a la que

²³ *Ámbito Financiero*, 13 de noviembre de 1991, y *Clarín*, 13 de noviembre de 1991.

pertenecían los legisladores y sellar acuerdos que redundaran en apoyos en el Congreso.

Por su parte, el ministro Cavallo también desplegó importantes tareas de persuasión que motivaron sus frecuentes visitas al Congreso. Su mejor recurso era el conocimiento, ya que él interpretó que debía instruir a los políticos desinformados sobre problemas y soluciones económicos.²⁴ Las actividades ejercidas ocasionalmente por el ministro en el Congreso fueron realizadas de modo permanente por los secretarios y subsecretarios involucrados directamente en algún proceso de privatización, así como por los funcionarios de las oficinas de enlace creadas por ese ministerio. El personal de estas oficinas se ocupó de documentar lo que sucedía en las reuniones de la comisión y en el pleno, de seguir el curso de los proyectos que ese ministerio había girado, y fundamentalmente de obtener información sobre la actuación y las preocupaciones de los legisladores que permitiera acrecentar las posibilidades del ministro en las negociaciones y frenar a tiempo cualquier proyecto que se alejara de los intereses del Ejecutivo. De este modo, el ministro y sus funcionarios siguieron de cerca el curso de sus proyectos en el Congreso y desplegaron importantes funciones de persuasión. En ese proceso, las redes de vinculación interinstitucional fueron adquiriendo paulatinamente un carácter permanente e institucionalizado.²⁵

Las estrategias de presión y persuasión del Poder Ejecutivo debieron acompañarse de otras que surgieron del complejo proceso de negociación en el que se desarrolló la aprobación de las leyes. Al poco tiempo de iniciarse el trámite de las leyes privatizadoras quedó claro que, si el Ejecutivo no deseaba comprometer la sanción final, debía efectuar concesiones sobre algunos de los contenidos. Frente al riesgo que implicó la negociación, el Ejecutivo también desplegó sus estrategias, una de las cuales tuvo que ver con el diseño de las privatizaciones por aprobarse en el Congreso.

En los casos en que el Ejecutivo propuso un proyecto técnicamente sólido, bien trabajado y detallado, dejó al descubierto la inferioridad

²⁴ Así, se presentaron charlas didácticas en el bloque peronista y en las comisiones legislativas, mientras visitas espontáneas al recinto de ambas cámaras complementaron las tareas explicativas. Es preciso aclarar, sin embargo, que el carácter enérgico con que el ministro solía defender sus políticas tarde o temprano le costaría la fama de irritable y entorpecería la fluidez de sus relaciones con los legisladores. Sin diferencias de partido, los legisladores expresaron en varias oportunidades su disgusto por la arrogancia con que el ministro privilegiaba la consistencia técnica frente al consenso político (Natale, 1993).

²⁵ La oficina de enlace del Ministerio de Economía fue creada en 1991 con el nombre de Dirección Nacional de Asuntos Políticos (dependiente de la Secretaría de Relaciones Institucionales) y sobrevivió al alejamiento de Cavallo en 1996.

técnica del Congreso para cuestionar seriamente una propuesta de estas características. El diseño de las privatizaciones del gas y la electricidad (elaboradas con la participación activa de asesores del Banco Mundial) fue más cuidadoso que el de otras privatizaciones, y aunque los proyectos fueron modificados en el Congreso, no resultaron sustancialmente alterados. Estos casos contrastan con otros proyectos importantes, como la privatización de YPF que el Ejecutivo intentó inicialmente llevar a cabo invitando al Congreso a la simple ratificación de un decreto. El presidente no pudo menos que retirar el proyecto inicial e intentar retomar las negociaciones con un segundo “[que] sigue en lo sustancial los lineamientos del presentado por el diputado justicialista José Luis Manzano”.²⁶ Algo similar sucedió con la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones, aunque en este caso el diseño técnico era mucho más sólido. Sin embargo, el Ejecutivo debió enfrentar la tenaz oposición de los diputados oficialistas en la Cámara Baja y no pudo evitar que la versión final del proyecto del Ejecutivo incluyera muchas de sus propuestas.

Si bien el Poder Ejecutivo mantuvo la iniciativa legislativa durante todo el proceso privatizador, también es cierto que el mismo trámite parlamentario lo condujo a aplicar estrategias reactivas. El Ejecutivo intentó frenar los avances de las propuestas que alteraban sustancialmente sus iniciativas. Durante la discusión de la ley de electricidad, por ejemplo, fue sorprendido con el dictamen de mayoría de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, donde se excluía la posibilidad de privatizar algunas centrales hidroeléctricas. Las decisiones de privatización quedaban, en esos casos, a voluntad de las provincias donde las centrales se hallaban ubicadas. Esta enmienda provocó la respuesta inmediata del Ejecutivo. El secretario general de la Presidencia, Eduardo Bauzá, organizó una reunión urgente con el presidente de la comisión, con el diputado Antonio Cassia, con el secretario de Energía, con Carlos Bastos, en representación del Ministerio de Economía, y con algunos senadores.²⁷ Al poco tiempo, los diputados peronistas habían revisado su postura sobre las centrales hidroeléctricas.²⁸

Por otra parte, muchos son los artículos de ley en los que puede observarse que el Ejecutivo debió otorgar compensaciones a fin de

²⁶ Véase mensaje del Poder Ejecutivo Nacional y proyecto de ley, *Diario de Sesiones*, Cámara de Senadores de la Nación, 24 de junio de 1992, p. 1255.

²⁷ *El Clarín*, 14 de diciembre de 1991.

²⁸ *El Clarín*, 18 de diciembre de 1991.

avanzar con las sanciones legislativas. La ley de privatización del gas muestra numerosos ejemplos. El Artículo 80 fue agregado en el Senado a fin de incluir una cláusula para la emisión de bonos que permitieran al personal de las empresas participar de los beneficios de las privatizaciones; los diputados confirmaron después esta cláusula, incorporándole la obligación de emitir 10% de las acciones como parte del programa de propiedad participada. Asimismo, los Artículos 50, 52, 54, 82, 92 y 95 buscaban satisfacer de una u otra manera intereses provinciales, entre éstos, especialmente, los de las provincias más consumidoras, que buscaban protección jurídica ante eventuales aumentos de tarifas. En un mismo sentido se actuó con la ley de privatización de YPF, mediante la cual las provincias no sólo consiguieron el reconocimiento de la propiedad provincial sobre los yacimientos, sino que se aseguró la cancelación de viejas deudas que la nación tenía con ellas por concepto de regalías. Por último, la privatización del sistema de pensiones, cuyo proyecto original fue profundamente modificado, incorporó compensaciones a los sindicatos entre esas modificaciones. Incluir la autorización a éstos, entre otras organizaciones, para actuar como administradoras de jubilaciones y pensiones, permitió destrabar el voto de los representantes sindicales en las comisiones de la Cámara Baja.

En consecuencia, las negociaciones en torno del contenido de las leyes muestran que el Congreso se involucró activamente en la discusión de las privatizaciones. Ante ello, el Ejecutivo se dispuso a evitar que las mismas comprometieran las privatizaciones buscadas, aceptando a cambio compensaciones y modificaciones al diseño de la política. Sin embargo, en varios casos el Congreso actuó fuera de esos márgenes, avanzando mucho más de lo que el Ejecutivo estaba dispuesto a permitir.

El Ejecutivo recurrió entonces a mecanismos que le permitieran recuperar el espacio perdido. El más utilizado fue el veto parcial que llegó al final del trámite de las leyes de privatización del gas (Ley 24.076), de la electricidad (Ley 24.065), de los puertos (24.093), del petróleo (Ley 24.145) y de la reforma del sistema de pensiones (Ley 24.241). El veto puede ser interpretado como una manera, bastante efectiva, de reconstruir un poder que se consideraba desafiado. Actuó de modo correctivo porque, si bien permitió al Ejecutivo reforzar su punto de vista, no le dio la posibilidad de retornar la ley exactamente a su forma original. De hecho, en una que otra oportunidad el Ejecutivo debió recurrir a otras estrategias que complementaron el veto, como

fueron cierta manipulación del contenido de los decretos reglamentarios y la búsqueda de la sanción mediante leyes correctivas.

El controvertido caso de la reforma del sistema de jubilaciones, cuyo trámite legislativo duró 15 meses e incluyó el retiro del proyecto original del Ejecutivo y extensas modificaciones al subsiguiente, demandó el uso de estas estrategias. El veto a esta ley atendió sobre todo a cuestiones formales y de técnica legislativa. Sin embargo, el Poder Ejecutivo decidió volver al ruedo cuando la tormenta de las negociaciones había pasado. Su principal preocupación era la redacción del Artículo 40 de la ley, donde los legisladores habían logrado incluir que la administradora de pensiones estatal ofreciera garantías especiales (esto es, en dólares) a quienes optaran por su servicio. La estrategia del Ejecutivo fue enviar una ley modificatoria al Congreso y, al ver que no era tomada en cuenta, emitir un decreto de necesidad y urgencia (decreto 660/94). Frente a esta jugada, el Congreso no tuvo más remedio que aprobar la ley modificatoria que el Ejecutivo le había solicitado (Ley 24.347).

Así, como sucediera con la dinámica institucional previa, los avances autocráticos terminaron siendo parte de las numerosas estrategias desplegadas por el Poder Ejecutivo para mantener el diseño de la política dentro de parámetros que se consideraban innegociables. No obstante, a diferencia de la dinámica anterior, las estrategias de corte autocrático no actuaron aquí con exclusividad, sino que tuvieron más bien un carácter reactivo y se usaron en combinación con otras estrategias más participativas e inclusivas que habían permitido la intervención de otros actores en el proceso de formulación de la política y que dejaron su huella en el diseño final.

La construcción del liderazgo presidencial

La descripción de las distintas dinámicas institucionales realizada en la sección anterior ha tenido por objeto mostrar que, respecto de la política de privatizaciones, la presidencia argentina efectuó un ejercicio activo de liderazgo, entendido como la capacidad de conducir y controlar el proceso decisorio y de implementación de dicha política. Para la consecución de sus objetivos, el Ejecutivo utilizó diversas estrategias que se reforzaron mutuamente. Si bien el contexto de crisis favoreció a algunas de ellas, el presidente adoptó –aunque no siempre de manera deliberada– cursos de acción que lo aproximaban a sus fi-

nes. Es decir, contó con cierto margen para moldear el proceso decisivo y lo utilizó, demostrando así que su presencia y sus acciones tuvieron un efecto sobre los resultados. No obstante, debido al carácter esencialmente interactivo o relacional de todo liderazgo, su margen de acción se vio condicionado por el marco institucional en el que operaba y por las dinámicas que se generaron a partir de la interacción con otros actores en distintos ámbitos institucionales. Por tanto, con el tiempo el ejercicio del liderazgo tuvo que adaptarse a los cambios que se iban produciendo en el contexto y en dichas dinámicas.

Consideramos que el contexto de crisis funcionó como una variable que intervino abriendo una ventana de oportunidad para la innovación en materia de política económica. El contexto de emergencia que caracterizó el arribo de Menem a la presidencia posibilitó el lanzamiento del programa de reformas estructurales –incluida la política de privatizaciones–, no sólo porque proveyó de argumentos sobre la inevitabilidad del cambio y porque los fracasos anteriores sirvieron para convalidar nuevos rumbos, sino también porque la urgencia justificó el uso de mecanismos extraordinarios (y a menudo cuasiautoritarios) para la adopción de decisiones. En pocas palabras, la percepción generalizada de crisis terminal facilitó el giro drástico impuesto a la política económica, amplió los márgenes de maniobra del gobierno y facilitó la puesta en práctica de las reformas. Sin embargo, si bien el contexto marca los límites de lo posible, es la habilidad de los individuos la que determina hasta qué punto un líder saca provecho de las ventajas que el contexto le provee.²⁹

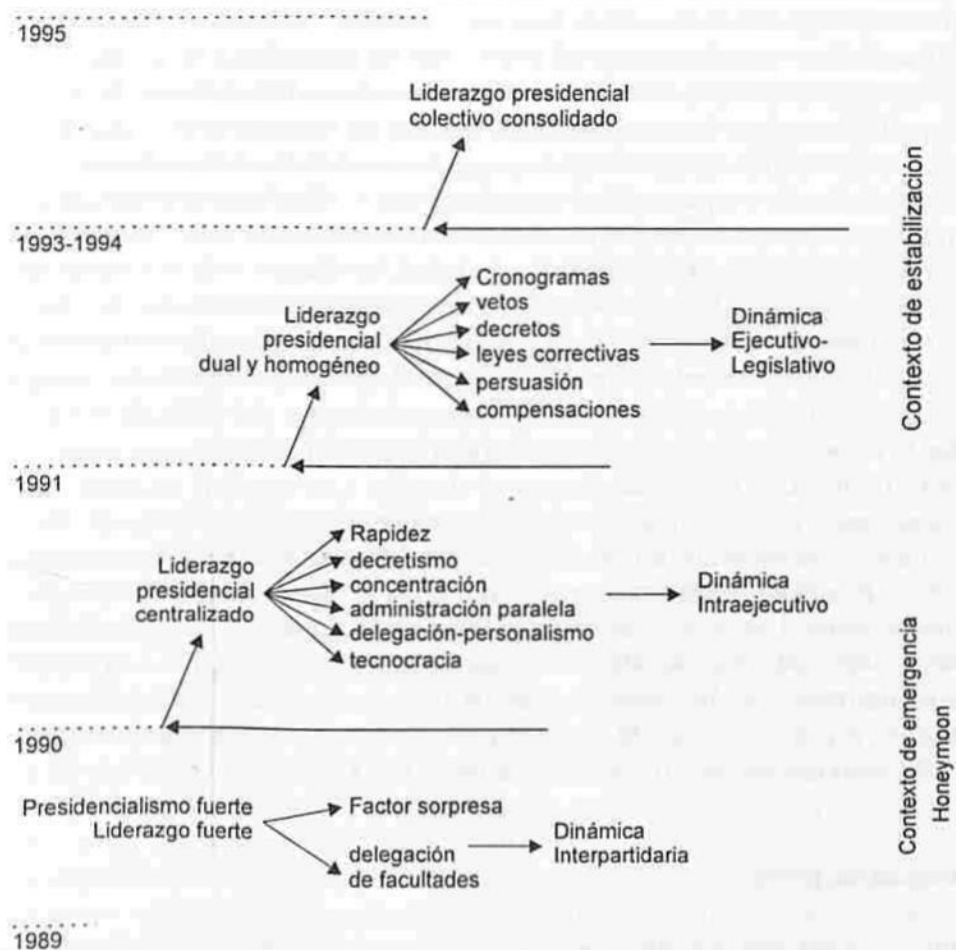
Al respecto, es posible argumentar de acuerdo con Corrales (1997) que si bien toda crisis favorece la ruptura de viejas estructuras y la introducción de innovaciones en materia de políticas públicas, nada en ella nos indica la dirección que tomará el cambio; de ahí la relevancia del liderazgo en la provisión de dirección. Además, un contexto de crisis no siempre facilita la acción gubernamental sino que más bien puede complicar la gobernabilidad, dado que agrega incertidumbre sobre la conducta de los actores. No puede asumirse que dicha conducta será necesariamente cooperativa. Una vez más, resulta de gran relevancia el ejercicio eficaz del liderazgo para sumar voluntades en torno de un proyecto reformista.

²⁹ Cabe aclarar que, en el caso de Menem, esa habilidad se vio potenciada por tratarse de un líder que no se mostró atado por condicionamientos éticos o pruritos legalistas, por lo que todas las estrategias –incluso las más transgresoras– resultaban válidas en cuanto a su proyecto transformador.

Sin embargo, no se desprende de esto que Menem haya sabido a ciencia cierta y en todo momento cuál era la mejor estrategia y optado por ella. Conviene recordar que, según ciertos autores, el líder no es quien posee un plan de acción o sabe exactamente cuál es el camino correcto. Precisamente, la necesidad de un líder aparece cuando nadie sabe qué hacer. Si el curso de acción estuviera claro, bastaría con que la autoridad lo aplicara. Por el contrario, lo importante es quién y cómo maneja la propia influencia para movilizar los recursos que le permitan alcanzar determinadas metas (Heifetz y Sinder, 1990, pp. 191-195). Ello incluye una capacidad previa: la de controlar la fase del proceso de formulación de políticas correspondiente a la definición del problema y la solución que se le dará. En esta tarea Menem utilizó su influencia, y aunque no de manera totalmente deliberada, sumó con éxito recursos y estrategias. La dinámica intraejecutivo precisamente pone de manifiesto que los medios elegidos para la consecución de los objetivos privatizadores (muchos de los cuales bien podrían ser cuestionados por hallarse al borde de la legalidad) no sólo le garantizaron alcanzarlos, sino que también dejaron como saldo, al final de la primera etapa, un liderazgo presidencial centralizado, más sólido y unificado que al comienzo de su gestión. A nuestro entender, este proceso de construcción del liderazgo al interior del gobierno le permitió a Menem incrementar su capacidad de mando durante la segunda etapa de privatizaciones, cuando el contexto era ya muy diferente al del inicio de su mandato.

Ahora bien, el liderazgo es básicamente una actividad y por lo tanto no existe una receta única e inmutable que garantice la adquisición y el mantenimiento de la cualidad de líder. El ejercicio del liderazgo requiere la movilización de recursos y el despliegue de cursos de acción que fluctúen constantemente de acuerdo con la conducta de todos los involucrados. El caso que nos ocupa muestra que las estrategias del Ejecutivo dieron lugar a dinámicas institucionales que hasta cierto punto escaparon de su control, por lo cual se vio obligado a moverse desde el unilateralismo-imposición de decisiones y subordinación de los otros poderes públicos, hacia estrategias que implicaron mayor negociación y consenso. Es decir, si bien Menem prefirió la primera modalidad desde un principio y trató de aplicarla en etapas posteriores, el reacomodamiento de otros actores ante el fin de la emergencia económica escapó a su control y desafió el logro de sus metas. De esta manera, la nueva dinámica institucional lo llevó a flexibilizar su posición inicial en busca de la consecución de sus objetivos.

Figura 1



Esta capacidad de adaptación no sólo le permitió cambiar de una estrategia a otra, sino también sumarlas a las anteriores e ir construyendo nuevas. De ese modo, dotado de importantes recursos de variado tipo, Menem fue apuntalando su liderazgo, fortaleciéndolo con lo ya conseguido, y logró que perdurara a lo largo del tiempo. Este derrotero puede graficarse como una secuencia de estrategias y dinámicas que se refuerzan a través de los años, como se muestra en la figura 1.

En síntesis, el contexto de emergencia fue el puntapié inicial de un proceso de cambio, mientras que la identificación con las reformas –o voluntad política para emprender el cambio económico– fue sólo un

componente más del liderazgo ejercido por Menem. Por diversas razones, el presidente se identificó efectivamente con la política de privatizaciones y se puso a su servicio. Este compromiso e identificación tuvieron importantes consecuencias sobre el juego de interacciones que se estableció con los otros actores involucrados en el proceso de formulación de la política, porque les permitió saber que cada vez que aparecía el tema en el escenario político estaba en juego la voluntad del presidente.

Asimismo, su capacidad para manejar dinámicas institucionales que llevaron al realineamiento de los otros actores e instituciones fue también producto de una acción política tendiente a la construcción de poder político y dejó como saldo una gran coherencia dentro de la institución presidencial. La unidad de criterios entre el presidente, el ministro de Economía y los implementadores de las reformas otorgaron al liderazgo político individual de comienzos del periodo un tono más institucional y colectivo, el cual aumentó la fuerza y el poder de persuasión del Ejecutivo frente al desafío que implicó el paso a un modo más consultivo de adopción de decisiones. Se produce así, como queda expresado en la figura 1, un movimiento ascendente y acumulativo desde un liderazgo presidencial centralizado hasta uno dual y homogéneo. Posteriormente, la combinación de estrategias unilaterales y consensuales permitió manejar la dinámica Ejecutivo-Legislativo sin comprometer los objetivos del primero y permitiéndole fortalecerse. El punto de llegada fue, entonces, lo que hemos denominado liderazgo presidencial colectivo consolidado.

Conclusiones

La primera conclusión que nos interesa destacar se vincula con el análisis teórico del liderazgo presidencial. Según se desprende de este caso, dicho análisis teórico debe reunir dos perspectivas diferentes pero no excluyentes: la que atañe a la institución presidencial y la referente a las personas que la ocupan; es decir, es preciso conjugar tanto factores institucionales como individuales a fin de captar la interacción permanente entre conducta individual y sistema político. En ese sentido, los recursos institucionales mencionados en la tercera parte sintetizan las características de la institución presidencial argentina que condicionan la conducta de quienes, en determinado momento, desempeñan ese papel. Sin embargo, según se expresó también en esa parte, la arquitectura constitucional deja abierto un am-

plio margen en cuanto a la modalidad que hay que elegir para la adopción de decisiones. La opción resultante, y su éxito en la resolución de conflictos políticos, depende en gran medida de las elecciones que realiza quien ocupa del cargo presidencial. En otras palabras, así como la voluntad política sin recursos institucionales y políticos no es suficiente para la consecución de objetivos, la existencia de amplios recursos no implica su utilización y mucho menos su utilización efectiva. El desempeño de Menem en dicho cargo muestra el caso de un presidente que utilizó inicialmente determinados recursos y luego fue ampliándolos, sumándolos a otros, a fin de no perder el control sobre la consecución de sus objetivos. Esta capacidad de flexibilizar sus opciones marcó una diferencia en cuanto a la posibilidad de que se implementaran efectivamente las reformas y otorgó al liderazgo de Menem un carácter singular que seguramente distinguirá su ejercicio presidencial del que han ejercido y ejercerán otros presidentes.

En segundo término, la introducción de la noción de dinámicas institucionales nos ha permitido atender dos rasgos intrínsecos del liderazgo político: su carácter cambiante y su carácter interactivo, los cuales exceden las variaciones atribuibles a los factores individuales. El caso de Carlos Menem muestra que no basta con comparar estilos de liderazgo entre presidentes —como hacen la mayoría de los estudios—, sino que también es preciso conocer cómo el ejercicio del liderazgo puede variar a través del tiempo en un mismo mandato y cómo esa variación es producto de la interacción con otros actores, ya que el liderazgo nos remite a una relación entre quien lo ejerce y sus interlocutores y/o seguidores. En el marco de esa relación estratégica, los presidentes ponen en juego sus preferencias y deben ser capaces de transformarlas en políticas públicas implementadas de manera cabal. Ningún estilo de liderazgo es necesariamente el mejor; en realidad, cada contexto requiere estrategias diferentes. Por eso, si bien todo presidente tiene sus preferencias en cuanto a la toma de decisiones, un líder presidencial hábil y resuelto a no comprometer sus objetivos finales no puede obviar su relación con los actores estratégicos y debe ser capaz de exhibir cierta capacidad de adaptación para suplantar sus opciones predilectas por segundas y terceras alternativas. Como ya se ha explicado, las preferencias del presidente Menem se inclinaron siempre por la opción unilateral, pero las dinámicas institucionales generadas en relación con la política de privatizaciones muestran que también fue empujado a recurrir a opciones más consultativas.

Por último, en el plano de la práctica política, el estudio del ejercicio del liderazgo presidencial en la política de privatizaciones en Argentina nos advierte acerca de algunos de los riesgos y necesidades que enfrentan los regímenes democráticos en consolidación. El riesgo que implica el estilo de gestión que se desplegó a partir de un contexto de crisis es quizá lo que más obviamente percibimos. La concentración del poder en la rama ejecutiva y la personalización e imposición de las políticas "desde arriba", como rasgos dominantes de la instrumentación de las reformas económicas estructurales en varios países, han alentado visiones muy pesimistas sobre el futuro de los procesos de consolidación democrática. El proceso privatizador en Argentina, en efecto, confirmó la vocación autocrática del Poder Ejecutivo y exhibió un estilo de gestión propenso a actuar, en varias ocasiones, al borde de la legalidad. Sin embargo, en la medida en que el contexto de crisis se alejaba, las tendencias concentradoras no impidieron el simultáneo desarrollo de estrategias de otra índole, más cooperativas y deliberativas, mediante las cuales se procuraron consensos básicos que garantizaran la continuidad de la política. De modo que una evaluación del efecto de estas prácticas sobre el futuro de los procesos de reforma económica y consolidación democrática no puede basarse sólo en las características negativas del liderazgo presidencial antes mencionadas ni tampoco en una mirada que abarque solamente un único momento, sino que, por el contrario, debe atender a la complejidad y la evolución de las dinámicas institucionales sobre las que ese liderazgo se despliega.

Más aún, el liderazgo presidencial en el caso de Menem no sólo es relevante por los riesgos que plantean sus tendencias autocráticas, sino también por los riesgos que puede implicar la simple ausencia de liderazgo. El proceso de implementación de la política de privatizaciones mostró la necesidad de permitir el liderazgo a fin de que el aparato institucional se pusiera en movimiento y, por momentos, sorteara los escollos que se presentaban durante la implementación de dicha reforma. Las estrategias de conducción de Menem, más que ilustrar sobre las habilidades y los estilos de un presidente en particular, destacan los desafíos a los que se enfrentan los presidentes democráticos al intentar llevar a cabo un programa de gobierno innovador.

Falta saber ahora si en su búsqueda de mecanismos de conducción otros presidentes se inclinarán hacia uno u otro lado de la balanza; es decir, hacia las prácticas consensuales que sólo aparecieron con Menem en la segunda etapa del proceso privatizador o hacia las opciones uni-

laterales, concentradoras de poder. Sólo la extensión y profundización de este estudio desde una perspectiva comparativa nos permitirá dar una respuesta generalizable; mientras tanto, nos ofrece un argumento provisorio que indica que la respuesta se encuentra en la interacción concreta que se establezca entre el estilo de gestión del presidente en turno y las dinámicas institucionales que se generen a partir del ejercicio más o menos eficaz de su liderazgo político.

Referencias bibliográficas

- Ámbito Financiero*, Buenos Aires, Argentina, varios números.
- Constitución de la Nación Argentina* (1996), Texto Oficial de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1957 y 1994, ordenado por Ley 24.430, Buenos Aires, Editorial Astrea.
- Corrales, Javier (1997), "Do Economic Crises Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990's", *Political Science Quarterly*, vol. 112, núm. 4, invierno, pp. 617-644.
- De Riz, Liliana y Catalina Smulovitz (1991), "Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino", en Dieter Nohlen y Liliana De Riz (eds.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES-Legasa.
- Diario de sesiones* (1992), Cámara de Senadores de la Nación, Argentina.
- Edwards III, George C., John H. Kessel y Bert A. Rockman (eds.) (1993), *Researching the Presidency*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- El Clarín* (1991), Buenos Aires, Argentina, varios números.
- Elgie, Robert (1995), *Political Leadership in Liberal Democracies*, Houndmills, Macmillan Press.
- Éthier, Diane (1997), "Los determinantes del liderazgo político en materia de ajuste económico: lecciones del sur de Europa", *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, pp. 5-42.
- Ferreira Rubio, Delia y Mateo Goretti (1996), "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)", *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 141, abril-junio, pp. 443-474.
- Gardner, Howard (1996), *Leading Minds. An Anatomy of Leadership*, Londres, Harper Collins Publishers.
- Gerchunoff, Pablo y Guillermo Cánovas (1995), "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 136, enero-marzo, pp. 483-512.

- Greenstein, Fred I. (ed.) (1988), *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge y Londres, Harvard University Press.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman (1995), "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 139, octubre-diciembre, pp. 355-374.
- Heifetz, Ronald A. y Riley M. Sinder (1990), "Political Leadership: Managing the Public's Problem Solving", en Robert B. Reich (ed.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge y Londres, Harvard University Press, pp. 179-204.
- Jones, Bryan D. (ed.) (1989), *Leadership and Politics*, Kansas, University Press of Kansas.
- Kavanagh, Dennis (1987), *Thatcherism and British Politics. The End of Consensus?*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.
- Llach, Juan (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Llanos, Mariana (1998), "El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en Argentina (1989-1997)", *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 151, octubre-diciembre, pp. 743-770.
- Mainwaring, Scott y Matthew Sober Shugart (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Margheritis, Ana (1998), "Économie politique des privatisations en Argentine", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 29, abril-junio, pp. 99-124.
- Mettenheim, Kurt von (1997), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Washington, Johns Hopkins University Press.
- Mustapic, Ana María (1997), "Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina y Brasil", trabajo presentado en el Seminario Brasil-Argentina, organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales de Itamaraty, Río de Janeiro, 20-21 de noviembre.
- Natale, Alberto (1993), *Privatizaciones en privado*, Buenos Aires, Planeta.
- Nelson, Joan (1994), *Crisis económica y políticas de ajuste*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- Nelson, Michael (1990), *The Presidency and the Political System*, 3a. ed., Washington, CQ Press.
- Neustadt, Richard E. (1993), *El poder presidencial y los presidentes modernos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Nino, Carlos (1996), "Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina", en Arend Lipjhart y Carlos Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Novaro, Marcos (1994), *Pilotos de tormentas*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena.

- Nun, José (1995), "Populismo, representación y menemismo", en autores varios, *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Rockman, Bert A. (1997), "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems", en Kurt von Mettenheim, *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Washington, Johns Hopkins University Press, pp. 45-66.
- (1984), *The Leadership Question*, New York, Praeger.
- Sidicaro, Ricardo (1995), "Poder político, liberalismo económico y sectores populares, 1989-1995", en autores varios, *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto.
- Skowronek, Stephen (1997), *The Politics Presidents Make*, Cambridge y Londres, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Wynia, Gary (1986), *La Argentina de posguerra*, Buenos Aires, Belgrano.