

MENEMISMO Y REFORMA: REVISANDO EL MODELO DE DEMOCRACIA DELEGATIVA

ENRIQUE PERUZZOTTI

En la actual discusión sobre los problemas de consolidación institucional, el diagnóstico de O'Donnell acerca del carácter delegativo de las presentes democracias ha logrado amplia aceptación. Las nuevas democracias latinoamericanas, se sostiene repetidamente, han exhibido un pobre récord institucionalizante. Términos como delegativa, frágil, inestable, etc. son frecuentemente elegidos con el fin de resaltar el carácter no institucionalizado de la mayor parte de los regímenes democráticos de la región. El objetivo del presente trabajo es cuestionar dicho diagnóstico a través del análisis de un caso paradigmático de delegativismo: la presidencia de Menem. Según O'Donnell, el estilo delegativo de Menem es continuador de un estilo político populista que socava cualquier intento de institucionalización política y económica. Este trabajo presenta una interpretación alternativa acerca del fenómeno menemista. El estilo delegativo de Menem, sostengo, no está enraizado en las tradiciones políticas del populismo sino que es un fenómeno político novedoso que está intrínsecamente relacionado con la situación de emergencia económica que sacudió a la sociedad argentina a raíz de la crisis hiperinflacionaria que afectó a la administración del presidente Alfonsín en 1989. El delegativismo presidencial fue parte de un intento exitoso de restauración de la capacidad regulatoria de un estado que se encontraba en una situación de indefensión frente a la dinámica salvaje del pretorianismo económico. El éxito de la estrategia presidencial puede ser explicado a partir del análisis de cómo la dramática experiencia hiperinflacionaria representó un punto de inflexión

en la historia argentina contemporánea que puso fin a la cultura económica pretoriana que había dominado las dinámicas sociales por décadas. A través del análisis del periodo menemista el trabajo cuestiona dos premisas del argumento de O'Donnell. La primera, que tanto el menemismo como el apoyo electoral al mismo han estado determinados por la supervivencia de una cultura política populista-delegativa que alimenta un círculo vicioso de pretorianismo y desinstitucionalización, mas bien, el apoyo electoral al proceso de reformas indica el surgimiento de una cultura política de autolimitación económica que contribuyó al éxito del plan de reformas; segundo, que el liderazgo delegativo que caracterizó al proceso de reforma económica operó en una situación de vacío institucional.

EL ARGUMENTO SOBRE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA

¿Cuál es el récord institucionalizante de la nueva ola democratizante en América Latina? ¿Se encuentran las democracias latinoamericanas en vías de consolidación o simplemente estamos presenciando sin nuevo capítulo del movimiento pendular entre democracia y autoritarismo que ha caracterizado la vida política de gran parte de la región? En caso de que la respuesta a la primera parte de la pregunta fuera afirmativa, ¿que tipo de democracia se está consolidando? Los problemas y desafíos que confrontan los actuales procesos de democratización han generado un vasto corpus de estudios dirigidos a desentrañar tanto la naturaleza como los prospectos de las emergentes democracias latinoamericanas. Gradualmente la “transitología” ha sido desplazada por la “consolidología” (Schmitter 1995): el interés sobre las condiciones que llevan al quiebre institucional fue sustituido por el análisis acerca de las posibilidades de reconstrucción institucional. Dicho giro analítico ha estado acompañado por un generalizado cambio anímico: el optimismo inicial que caracterizaba a la literatura sobre transiciones democráticas ha sido reemplazado por diagnósticos prospectivos sombríos acerca de las posibilidades de consolidación democrática en la región.

El actual desaliento no es fruto, como en el pasado, del temor a una regresión autoritaria. En realidad, los analistas políticos están sorprendidos por la inusual fortaleza de las administraciones democráticas. Al menos en este aspecto, la reciente ola democratizante se diferencia de anteriores transiciones continentales. El movimiento pendular entre democracia y autoritarismo que ha caracterizado buena parte de la historia política contemporánea de América Latina pareciera haberse

detenido: no se atisban nubarrones autoritarios en el horizonte político latinoamericano. La región habría alcanzado una meseta democrática. La detención del péndulo democracia-autoritarismo no ha llevado, sin embargo, a la solución del crónico déficit institucional que ha caracterizado a la vida política de buena parte del continente. Los recientes análisis sobre consolidaciones democráticas han llamado la atención sobre el pobre desempeño institucionalizante de las nuevas democracias (Alberti 1991; O'Donnell 1993, 1994; Schmitter 1995; Torre 1993, 1994; Weffort 1993, 1992; Whitehead 1993). La debilidad institucional continúa siendo, en opinión de la literatura sobre democratización, un rasgo patológico de la vida política latinoamericana.

Guillermo O'Donnell ha caracterizado a esta combinación peculiar de regímenes duraderos pero no institucionalizados como *democracias delegativas*¹. El concepto de democracia delegativa rescita una vieja preocupación huntingtoniana acerca del bajo nivel de institucionalización política de las sociedades latinoamericanas. Huntington consideraba al subdesarrollo institucional como el principal problema del patrón de desarrollo latinoamericano (Huntington 1968). Esto último se traducía en un proceso de modernización aquejado por recurrentes crisis de ingobernabilidad, fruto de un proceso de mobiización política que no se veía correspondido por un simultáneo proceso de desarrollo institucional. En ausencia de un tejido institucional adecuado para el procesamiento y mediación de los conflictos sociales y políticos, los distintos sectores de la sociedad se enfrentaban unos a otros de manera abierta y generalmente violenta. El resultado era la emergencia de sociedades pretorianas, es decir, de sociedades complejas y diferenciadas que sin embargo no lograban establecerse institucionalmente². En la actualidad, sin embargo, la subinstitucionalización política que O'Donnell describe no ha llevado al escenario pretoriano descrito por Huntington sino que pareciera haber dado origen a un tipo distintivo de democracia cuya integración y supervivencia depende más de las habilidades exhibidas por ciertos líderes políticos que del funcionamiento de mecanismos constitucionales (O'Donnell 1994). El cemento que da coherencia a dicha forma de democracia, a ojos de

¹ Aunque la presente sección se concentra en el análisis de O'Donnell, un diagnóstico similar puede ser encontrado en la mayor parte de la literatura sobre democratización. Algunos ejemplos relevantes son Alberti 1991; Botana 1994; Corradi 1992; Nun 1994; Schmitter 1995; Weffort 1993, 1992; Whitehead 1993.

² He analizado el argumento de Huntington en Peruzzotti 1997c

O'Donnell, no son las instituciones sino el carisma presidencial. El escenario político de las democracias delegativas aparece dominado por figuras presidenciales que exhiben un marcado grado de indiferencia con respecto a las restricciones impuestas por el sistema de separación de poderes. En el modelo democrático descrito por O'Donnell, el poder ejecutivo gobierna libre de mecanismos horizontales de *accountability*. La única limitación efectiva es necesariamente pos-fáctica: la sanción electoral.

El concepto de democracia delegativa representa un escenario político no previsto por la literatura sobre transiciones. Esta última asumía que las transiciones políticas de regímenes burocrático-autoritarios a democracias representativas iban necesariamente a desembocar o en democracias representativas o en un retorno a regímenes autocráticos. Las otras opciones consideradas, *democraduras* y *dictablandas* no representaban en sí mismas regímenes alternativos sino un interregno distintivo del periodo transicional (O'Donnell & Schmitter 1986:13). Dichos híbridos no podían ser considerados democráticos, pues no reunían los requisitos asociados al concepto de poliarquía (Schmitter, 1995). Mas bien, *democraduras* y *dictablandas* representan ejemplos de formas autoritarias parcialmente liberalizadas o democratizadas. Los eventos políticos desafiaron la prognosis de la literatura sobre democratización. El resultado descrito por O'Donnell — la democracia delegativa — no encaja en ninguno de los escenarios anunciados sino que representa una situación imprevista, en la cual la transición no lleva ni a la democracia representativa ni a la autocracia sino a una forma *sui generis* de democracia no consolidada³. En contraste con las *democraduras* o las *dictablandas* que indican variantes liberalizadas de autoritarismo, el concepto de democracia delegativa corresponde a un subtipo de poliarquía (O'Donnell 1993:1355).

¿Cómo interpretar tan inesperado resultado? Para O'Donnell, las herramientas teóricas de la literatura sobre democratización no parecieran proveer de un instrumento adecuado para responder satisfactoriamente dicho interrogante. Desde su punto de vista, es necesario abandonar el miope interés en las dinámicas estratégicas entre elites e introducir variables históricas y estructurales en el análisis de procesos de democratización (O'Donnell 1994:55). Su modelo de democracia delegativa correc-

³Si bien exitosa en la instauración de un gobierno democrático, la transición no condujo a la consolidación definitiva de un régimen democrático. Es en este sentido que O'Donnell sostiene la necesidad de una "segunda transición" desde un gobierno democráticamente elegido a una democracia consolidada (O'Donnell 1994:56; 1992)

tamente señala variables de largo plazo que parecieran estar condicionando al proceso de institucionalización democrática. El modelo está construido sobre dos tipos de argumentos: el primer argumento se concentra en el tipo de cultura política que contribuye a la reproducción de dicho tipo de democracia, el segundo argumento, en cambio, hace hincapié en el medio estructural que sirve de marco para este tipo de régimen político. Analicemos brevemente cada uno de estos argumentos.

El argumento culturalista de O'Donnell se concentra en el problemático legado cultural del populismo. A pesar de que son presentados como "nueva especie política que requiere teorización", la descripción que hace O'Donnell de las características más salientes de la cultura política de los regímenes delegativos pareciera indicar que lejos de encontrarlos ante un fenómeno novedoso, lo que estamos presenciando es la resurrección de identidades y prácticas populistas pasadas. Véase por ejemplo el siguiente párrafo de O'Donnell:

"Las democracias delegativas se basan en la premisa de que cualquiera que gane la elección a la presidencia está autorizado a gobernar como lo crea necesario... El presidente aparece como la encarnación de la nación, como el custodio y definidor de sus intereses.... Dado que dicha figura paterna está supuestamente a cargo de la nación toda, su base política solo puede ser un movimiento... En esta perspectiva, otras instituciones, como ser las cortes y las legislaturas, aparecen como estorbos a la acción presidencial" (O'Donnell 1995:59-60).

En realidad, no hay nada particularmente novedoso en la anterior descripción de los regímenes delegativos. Movimentismo, mayoritarismo, nacionalismo y patriotismo representan rasgos característicos de las formas de autoentendimiento populista (Peruzzotti 1996). Más que indicar la existencia de procesos de innovación cultural, el argumento sobre democracia delegativa subraya la supervivencia de estilos y prácticas políticas populistas en el actual período democrático. La cultura populista, lejos de haberse erosionado, pareciera gozar de muy buena salud en gran parte del continente, particularmente en aquellas sociedades donde la tradición populista ha sido históricamente fuerte, como es el caso de los tres ejemplos en los cuales O'Donnell centra su argumento: Argentina, Brasil y Perú. En sociedades en las cuales las tradiciones liberales tuvieron mayor impronta en la cultura política, el caso de Chile y Uruguay, por ejemplo, el resultado de la transición ha sido significativamente diferente, dando lugar a formas de democracia más cercanas al modelo representativo (O'Donnell 1994-64; Torre 1994:8-12).

Si en términos de cultura política la democracia delegativa pareciera ser un *aggiornamento* de las tradiciones populistas, cual es entonces su rasgo distintivo? Lo que en el argumento de O'Donnell distingue a esta versión de la democracia de pasados experimentos democráticos es el contexto histórico-estructural en el cual operan estos regímenes. Las democracias delegativas suelen surgir en países afectados por señas crisis económicas y políticas, es decir, en países con tendencias pretorianas. De un lado, existe una profunda crisis del estado como institución que se traduce en una déficit tanto de legitimidad como de efectividad. El estado es incapaz de imponer su autoridad sobre la sociedad dado que no es percibido por esta última como un espacio público sino como una arena a ser colonizada por intereses particulares (O'Donnell 1993: 1358). Por otro lado, existe una crisis económica de proporciones dramáticas que contribuye a exacerbar la crisis de la institución estatal (O'Donnell 1993:1363). Recurrentes escaladas inflacionarias (e hiperinflacionarias) son seguidas de impotentes intentos por parte de las autoridades estatales por controlar la inflación y reformar la economía. Cada nuevo esfuerzo gubernamental por estabilizar la economía es desafiado por una pluralidad de poderes corporativos.

Los reiterados fracasos de los intentos gubernamentales de estabilización económica contribuyen a un perverso proceso de aprendizaje colectivo: los actores asumen que cada nuevo intento de estabilización tendrá el mismo destino que los anteriores y por lo tanto apuestan a la derrota de los esfuerzos económicos del gobierno. Las sociedades pretorianas quedan aprisionadas en un gigante juego de relaciones sociales de suma cero. La espiral pretoriana conduce al progresivo e inevitable deterioro institucional y económico. El resultado es una crisis general tanto del estado como de la sociedad: O'Donnell habla de una evaporación de la dimensión pública del estado” y de una “pulverización de la sociedad” en una multitud de actores oportunistas. Tal escenario sólo refuerza las tendencias delegativas de dichas sociedades, socavando todo intento de reconstrucción institucional (O'Donnell 1993:1365). Como resultado, O'Donnell sostiene, “... en estas condiciones se avanza muy poco, si es que se avanza, hacia la creación de instituciones representativas y responsables. Por el contrario, conectándose con profundas raíces históricas de estos países, la atomización del estado y la sociedad, la expansión de las zonas marrones y su forma particular de defender sus intereses, y la enorme urgencia y complejidad de los problemas que deben enfrentarse, alimentan la predisposición delegativa y plesbicitaria de estas democracias” (O'Donnell

1993:180). Dichas sociedades se encuentran por lo tanto atrapadas en un colosal dilema del prisionero que no solo perpetúa sino que lleva a una escalada del juego pretoriano que impide todo tipo de institucionalización. “El juego pretoriano tiene una dinámica poderosa”, sostiene O’Donnell, por lo que debemos suponer que la democracia delegativa será parte importante del horizonte político de las sociedades latinoamericanas (O’Donnell 1993:1367).

El modelo de O’Donnell se concentra en algunos rasgos problemáticos de las nuevas democracias, como ser las consecuencias negativas del decisionismo presidencial para el desarrollo de instituciones democráticas autónomas. El delegativismo del ejecutivo, sostiene, impide el desarrollo de las ramas judiciales y legislativas, privando al sistema democrático de un efectivo mecanismo de control horizontal del poder político (O’Donnell 1994:61-2). El *decretismo* también empobrece el proceso de formulación de políticas públicas. Según O’Donnell, el argumento que sostiene que el aislamiento de los centros de decisión económica de presiones sociales se compensa con un aumento de la eficiencia de las políticas públicas es engañoso: un proceso de toma de decisiones más gradual y consensual no sólo puede prevenir los serios errores generalmente derivados de la discreción presidencial sino que aumenta la probabilidad de implementar con éxito dichas medidas⁴. Otro aspecto importante del argumento de O’Donnell es que pone al presente proceso de democratización en una perspectiva de largo plazo en la que afloran problemas crónicos de las sociedades latinoamericanas como ser el pretorianismo político y económico que ya fuera señalado por Huntington varias décadas atrás (O’Donnell 1993). Por dichas razones, las observaciones de O’Donnell respecto de las democracias delegativas deben de tomarse como una refrescante ruptura respecto de la miopía demostrada por la literatura sobre transiciones con respecto a los condicionantes económicos, políticos y culturales del proceso de democratización. Sin embargo, es necesario plantearse si el argumento sobre delegativismo es el que mejor caracteriza la naturaleza de este último proceso democratizante.

El argumento que guía este trabajo es que el modelo de democracia delegativa, al centrarse unilateralmente en cierto tipos de conductas del ejecutivo, deja de lado los aspectos innovadores del presente proceso de

⁴Un argumento similar, basado en un interesante estudio de casos de procesos de reforma económica en Europa Central y del Este es desarrollado por David Stark y Laño Bruszt (en publicación).

democratización. Si bien el modelo introduce una perspectiva de largo plazo que es crucial para comprender aquellos obstáculos que históricamente han impedido la institucionalización de regímenes democráticos en la región, ignora aquellas dinámicas que pueden estar contribuyendo a la superación del pretorianismo y del autoritarismo. A través del análisis del caso argentino, el trabajo cuestiona dos premisas del argumento de O'Donnell: primero, la existencia de una cultura política neopopulista o delegativa que alimentaría el anteriormente mencionado círculo de pretorianismo y desinstitucionalización (secciones II y III); segundo, la afirmación de que las llamadas democracias delegativas operan en una situación de vacío institucional.

¿Porque concentrarme en el caso argentino? Porque de los tres casos ejemplares de delegatividad — el Brasil de Collor de Melo, el Perú de Fujimori y la Argentina de Menem — sólo este último ha logrado mantener considerable apoyo popular dentro de un marco democrático. La caída de Melo cuestiona dos aspectos entrales del modelo de democracia delegativa: en primer lugar, la suposición de una cultura política legitimante en la sociedad civil, en segundo lugar, el que estas sociedades carecen de mecanismos institucionales efectivos de control del poder político⁵. En cuanto a Fujimori, si bien mantiene importantes niveles de popularidad, su administración ha modificado el marco institucional en dirección a cierto tipo de *democradura*, que coloca a Perú fuera del modelo de poliarquía delegativa propuesto por O'Donnell⁶. Como argumenta Conaghan, el Fuji-golpe de 1992 no sólo constituye la primera ruptura del orden constitucional peruano desde la transición a la democracia iniciada en 1985 sino también el primer caso de interrupción autoritaria de la última ola democratizante latinoamericana (Conaghan 1995)⁷.

⁵Un ilustrativo análisis de la caída de Collor de Melo como un conflicto entre una sociedad civil transformada y una sociedad política tradicional puede encontrarse en Avritzer 1995.

⁶O'Donnell mismo ubica a el Perú post-golpe fuera de la categoría genérica de poliarquía, sea del tipo representativo como delegativo (O'Donnell 1996:35)

⁷En contraste con Argentina y Brasil, donde importantes sectores de la sociedad civil y/o políticos experimentaron procesos de aprendizaje colectivo (Avritzer 1995; Costa 1997; Peruzzotti 1997b), la transición peruana no ha estado acompañada por profundos cambios en la cultura política sino que ha estado marcada por la continuidad de estilos o formas de autoentendimiento populistas (Alberti 1991, 1996; Lynch 1997). En un interesante artículo Giorgio Alberti ha analizado como la cultura populista-movimentista ha marcado con su impronta al último proceso democratizante peruano que culminó en el régimen autoritario de Fujimori. En su perspectiva, Fujimori no es más que el último ejemplo de una cuestionable tradición política que conspira contra todo tipo de institucionalización de un régimen democrático. Alberti extiende erróneamente su conclusión del análisis peruano a toda América Latina, sin ver que en algunas de estas sociedades (Argentina por ejemplo) procesos de aprendizaje colectivos fruto de dramáticas experiencias erosionaron dicha tradición y dieron luz a nuevas formas de politización (Peruzzotti 1997b)

Dado que del grupo de sociedades seleccionadas para ejemplificar el argumento sobre democracia delegativa, sólo una (Argentina) se ha mantenido dentro de los presupuestos del modelo, el caso argentino aparece como el referente inevitable a la hora de analizar la hipótesis sobre delegatividad pues pareciera ser el ejemplo que mejor se ajusta, por lo menos a primera vista, al modelo desarrollado por O'Donnell. En las siguientes secciones analizaré algunos cambios significativos producidos a nivel de la cultura política y económica que parecieran indicar una ruptura con el pasado populista y pretoriano que caracterizó a buena parte de la vida pública argentina contemporánea (secciones II y III respectivamente). En la última parte se analizan las dinámicas institucionales a fin de evaluar el récord “constitucionalizante” de la actual democracia (sección IV)

CULTURA POLÍTICA I: ¿INNOVACIÓN CULTURAL O TRADICIONES POPULISTAS?

Centrado exclusivamente en las prácticas y estilos de las élites políticas, el argumento sobre democracia delegativa ignora los dramáticos cambios operados en el seno de muchas de las sociedades civiles latinoamericanas, los cuales otorgan a esta transición un carácter distintivo. Este no es un problema exclusivo del argumento sobre democracia delegativa sino de la literatura sobre democratización en general. Las distintas variantes de dicha literatura han sido incapaces de reconocer procesos de cambio cultural a nivel de la sociedad civil que son cruciales a la hora de analizar procesos de institucionalización política⁸.

La gran novedad política en el escenario latinoamericano no está dada por el delegativismo del ejecutivo sino por la conciencia de la sociedad civil acerca de las tendencias delegativas de la sociedad política.

⁸ El predominio en la literatura sobre democratización de un concepto movilizador de la sociedad civil ha imposibilitado una cabal comprensión de la [potencial] contribución de la sociedad civil a procesos de consolidación institucional. Degradada a formas no institucionalizadas ni institucionalizantes de acción colectiva (movilizaciones populares, levantamientos populares, etc.) la sociedad civil sólo cumple un papel relevante en un breve período de la transición como desestabilizadora de regímenes autoritarios. El concepto pierde toda relevancia en la etapa de consolidación democrática, donde todos los esfuerzos están orientados no a la desestabilización sino a la reconstrucción institucional. Ver, O'Donnell & Schmitter 1985. Una crítica del uso del concepto de sociedad civil en el campo de estudios latinoamericanos puede encontrarse en Peruzzotti 1996.

La cultura política representa una variable fundamental para la comprensión de procesos de reconstrucción institucional, dado que un aspecto fundamental de toda dinámica institucionalizante es el anclamiento de los principios de validez de un régimen en una cultura política específica. Dado que refiere a aquella esfera social donde se originan las identidades colectivas, el análisis de desarrollos políticos en el seno de la sociedad civil emerge como una variable fundamental para el análisis de procesos de consolidación democrática. El papel que juegan los movimientos sociales, las asociaciones civiles y la opinión pública en la redefinición de identidades políticas es crucial a la hora de determinar las posibilidades de éxito o fracaso del actual proceso de democratización, especialmente en aquellas sociedades donde las prácticas e identidades democráticas han sido tradicionalmente débiles o se han desarrollado bajo formas de autoentendimiento fundamentalistas. Lejos de exhibir continuidad cultural, hay indicios de la existencia de una profunda metamorfosis de la cultura política argentina. En primer lugar, hubo una descomposición considerable del eje polarizante peronismo-antiperonismo que signó por varias décadas la política argentina y que impidió la constitución de una auténtica opinión pública. En segundo lugar, surgió una nueva forma de política de derechos que ha llevado a la constitucionalización de las relaciones entre estado y sociedad civil.

I. La erosión de las tradiciones populistas creó condiciones conducentes a la emergencia de públicos políticos autónomos. En el pasado, las identidades populistas habían inhibido la formación de una *opinión pública* genuina. Los ideales democracias populistas se oponen a la formación discursiva de un público democrático desde abajo sino que descansan en un modelo aclamativo de formación de la voluntad popular⁹. En dicha forma de autoentendimiento no existe espacio institucional para la formación de una voluntad popular por fuera del estado. El líder y el movimiento monopolizan la representación pública: aquellos que se oponen son considerados parias que no pertenecen al demos. La polarización y sobrepolitiización que inevitablemente genera dichas formas de autoentendimiento dificultan la formación de públicos con importante grado de autonomía con respecto a la sociedad política, llevando a la fragmentación de la sociedad en dos campos irreconciliables. La derrota electoral del peronismo en 1983 fue el primer signo de la ruptura con las lealtades del pasado, tendencia que luego fue confirmada en ulteriores elecciones. La disolución de los elec-

⁹ Ver Peruzzotti 1996.

torados cautivos ha dado lugar a comportamientos electorales más fluidos e impredecibles. Dicho fenómeno representa un sano proceso de despolitización de la sociedad civil, es decir, sugiere un proceso de autonomización de la sociedad civil con respecto al sistema político. Este fenómeno no debe de ser unilateralmente interpretado como indicador de una preocupante tendencia a la despolitización y desmovilización social (Cheresky 1996). El ocaso del tipo de politización característico del populismo es la precondition para la emergencia de formas de politización más productivas, como ser la política de derechos. Esto nos lleva al segundo punto.

2. En otros trabajos he afirmado que la política de derechos humanos actuó como catalizadora de procesos de cambio cultural que han llevado a una profunda renovación de las tradiciones políticas argentinas¹⁰. El ideal democrático defendido por el movimiento de derechos humanos difiere drásticamente de previas formas de autoentendimiento populista. El discurso sobre derechos reúne dos elementos que la cultura política opulista había mantenido separados: democracia y constitucionalismo. El movimiento de derechos humanos inaugura una nueva forma de hacer política que desafía abiertamente al modelo de corporativismo de estado populista. La política de derechos iniciada por el movimiento de derechos humanos y que fue continuada por generación posterior de movimientos sociales, asociaciones civiles e iniciativas ciudadanas implica una redefinición de las formas corporativas y movimentistas de articulación entre estado y sociedad civil en favor de un modelo de relación de neto corte liberal. Mientras que el corporativismo populista contribuyó a la dediferenciación institucional entre estado y sociedad civil, la política de derechos apunta a restablecer claros límites legales entre dichas esferas institucionales. También se diferencia con el movimentismo en cuanto presenta una forma autolimitada de politización que contrasta con las tendencias hegemónicas que caracterizaron a la política de anteriores movimientos democratizantes y que impidieron la consolidación de un sistema democrático de partidos.

Guiados por una radicalización del mayoritarismo democrático que veía a la democracia como la realización irrestricta de la voluntad popular que expresaba el movimiento populista, el proceso de democratización populista no respetó los límites impuestos por las estructuras constitucionales. Limitaciones constitucionales, instituciones políticas de mediación, o la mera presencia de partidos o grupos opositores eran

¹⁰ He desarrollado estos argumentos en Peruzzotti 1996, 1997b

percibidos como vallas destinadas a obstaculizar la realización de la voluntad del pueblo. ercibiéndose como privilegiados intérpretes de la voluntad popular, los movimientos populistas rehusaron encasillarse en una identidad meramente partidaria o ajustarse a una determinada normativa constitucional. La falta de autolimitación política que signó el proceso democratizante populista no sólo inhibió la consolidación de un sistema político ampliado sino que erosionó la autoridad del constitucionalismo como institución (Peruzzotti 1997a).

El surgimiento de una política de derechos ha contribuido tanto a la “autorización” como a la “efectivización” de los derechos como instituciones y, consecuentemente, a la juridificación de las relaciones entre estado y sociedad. Un gran legado de la política de derechos humanos fue el establecimiento de una red de asociaciones permanente dedicadas al monitoreo de las autoridades estatales. Asociaciones de derechos humanos, asociaciones de ayuda legal, movimientos y organizaciones contra la violencia policial, etc. cumplen un papel fundamental en defensa de la autonomía societal.

CULTURA POLITICA II: EMERGENCIA ECONÓMICA Y MANEJO DELEGATIVO DE LA CRISIS

La irrupción de Menem en el escenario político argentino y su éxito electoral pone en cuestión el argumento anteriormente desarrollado acerca de la erosión de las identidades populistas. A primera vista, el fenómeno del menemismo pareciera corroborar la hipótesis de O'Donnell sobre el delegativismo democrático. Antes de llegar a conclusiones apresuradas, es necesario contextualizar al Menemismo. Dos preguntas deben orientar la reflexión acerca del delegativismo de Menem: en primer lugar, ¿cual es la determinante del delegativismo presidencial? y en segundo lugar, ¿cuales han sido las razones del apoyo popular a su figura? Mi argumento es que ni las practicas de Menem ni el apoyo popular a su figura están determinados por una forma de autoentendimiento populista. La legitimidad presidencial no esta basada en una ideología movímientista, nacionalista o en una interpretación radical del mayoritarianismo democrático sino que ha estado íntimamente asociada a una aguda crisis de integración sistémica. La irrupción del liderazgo delegativo en la escena política esta relacionada con la emergencia económica. El fenómeno delegativo está asociado a una demanda por gobemabilidad económica que es indicación de una demanda novedosa de autolimitación económica que complementa

la cultura de autolimitación que en lo político representa la política de derechos descripta en la sección anterior.

1. El comportamiento delegativo de Menem puede ser interpretado como un intento dramático de restauración de la capacidad regulatoria de un estado desbordado por el pretorianismo económico. Menem asumió la presidencia en medio de la peor crisis hiperinflacionaria de la historia argentina. En un ambiente en el cual todos los canales de mediación de intereses han sido largamente sobrepasados por una multiplicidad de grupos socioeconómicos rebeldes, sólo una decisiva intervención del estado puede llevar al restablecimiento de niveles aceptables de gobernabilidad. Como señala Juan Carlos Torre, “cuando los precios de la economía aumentan a una tasa diaria del 1% es casi imposible negociar un pacto social . . . en una coyuntura semejante prácticamente desaparecen las bases para una acción cooperativa ... Así las cosas, sólo la intervención unilateral del gobierno puede detener la escalada de precios y re-crear un contexto mínimo de estabilidad . . .” (Torre 1994:16-17).

En la ausencia de filtros institucionales efectivos, el fortalecimiento de las capacidades reguladoras del estado aparece como la única salida a la crisis. Esto último requiere de la autonomización del sistema administrativo tanto del contexto societal pretoriano como de poderes y agencias estatales “colonizadas”. El decisionismo ejecutivo y el tecnocraticismo administrativo (representados respectivamente por Menem y Cavallo), al aislar al estado de la lucha pretoriana, contribuye a la restauración de las capacidades regulatorias de la administración. A través de la centralización de la autoridad en el ejecutivo, la administración de Menem logró recomponer el poder regulatorio del estado, lo cual se tradujo en un aumento de la eficiencia de algunos sectores de la administración estatal. El aislamiento efectivo del proceso de toma de decisiones económico evitó anteriores bloqueos en el proceso de toma de decisiones generado por la pugna entre una pluralidad de grupos de interés que desafían las políticas estatales. La existencia de un ejecutivo decisionista que se encuentra apoyado en un fuerte mandato electoral permitió desafiar exitosamente las políticas de bloqueo que en el pasado habían impedido el éxito de esfuerzos de estabilización y reforma económica.

2. Después de señalar los obstáculos que históricamente han conspirado contra la institucionalización política y económica en América Latina, O'Donnell se interroga acerca de la posibilidad de romper con la destructiva espiral pretoriana. La interrupción de la perversa dinámica pretoriana, sostiene, sólo cuando los costos del juego son percibidos por la mayoría de los actores como intolerables. Ese tipo de *ceiling consensus* tiende a darse en aquellas

sociedades en las cuales la crisis ha tocado fondo (O'Donnell 1993:1366). En otro trabajo he argumentado que la experiencia del terrorismo estatal contribuyó a un proceso de aprendizaje colectivo que puso fin al pretorianismo político (Peruzzotti 1996). ¿Representa el apoyo electoral a las políticas de estabilización y reforma económica una señal de aprendizaje a nivel económico? Pues si es este el caso, el delegativismo actual tendría un significado mucho más ambiguo que el atribuido por O'Donnell y por gran parte de la literatura sobre consolidación democrática. La crisis económica alteró drásticamente tanto los términos de la agenda pública como el ambiente en el que opera el sistema político: las demandas de constitucionalización del sistema político fueron postergadas frente a la necesidad imperiosa de restablecer marcos de gobernabilidad económica¹¹. En 1989 la sociedad argentina, en términos de O'Donnell, tocó fondo. El *ceiling consensus* suscitado por la figura de Menem ha estado íntimamente asociado a su capacidad de establecer condiciones de gobernabilidad y estabilidad económica. El mandato delegativo no expresa necesariamente un apoyo a un ideal democrático mayoritario o a principios autoritarios de validación política sino que es indicativo de un proceso de aprendizaje colectivo que no debe de ser soslayado: si bien es un paréntesis en las demandas por constitucionalización, el apoyo a las reformas representa un esfuerzo colectivo de autolimitación económica que contribuyó a recrear un mínimo de eficiencia en la gestión estatal de la economía¹².

¹¹ La emergencia económica congeló las demandas constitucionalizantes, las cuales se mantuvieron en estado latente. Las mismas reemergieron a la superficie en las elecciones a constituyentes del 10 de abril de 1994, que ofrecieron una rara ocasión de votación puramente política en las cuales la preocupación por la estabilidad económica fue relegada temporalmente. El inesperado desempeño del Frente Grande, que organizó su campaña alrededor de un discurso republicano, es un indicador de que los cambios a nivel de la cultura política estaban lejos de haberse desvanecido (Cheresky 1994). Las demandas de control del poder político se intensificaron luego de la remoción del ministro Cavallo por parte de Menem. Este último suceso representó un reconocimiento tácito del gobierno de que la situación de emergencia económica (discurso que había logrado renovada credibilidad luego de la crisis del tequila) había sido finalmente superada. En los meses siguientes la administración de Menem fue bombardeada por denuncias de corrupción. El inesperado impacto público del asesinato del periodista gráfico José Luis Cabezas, por ejemplo, representa un claro caso de descongelamiento de las demandas juridificantes en el período post-emergencia.

¹² Desde esta perspectiva, la contradicción entre delegatividad y accountability señalada por O'Donnell se suaviza en el sentido de que la demanda social de gobernabilidad se expresa en una delegación al ejecutivo para que reestablezca la capacidad de regulación del estado frente a los intentos de colonización de las políticas e instituciones estatales por parte de poderes socioeconómicos. En este sentido, la demanda apunta a la recreación del estado como poder público, es decir, a la desprivatización de un estado débil capturado por intereses particulares o "anillos burocráticos". El gran desafío de la etapa post-emergencia es precisamente el de hacer a las instituciones estatales accountable sin que se restablezcan los "anillos burocráticos" que privatizaron en el pasado al aparato estatal. Sobre el estado colonizado, ver DaMatta 1989; O'Donnell 1977, 1989; Peruzzotti 1993.

DIFERENCIACIÓN INSTITUCIONAL: EL RÉCORD CONSTITUCIONALIZANTE DE LA DEMOCRACIA ARGENTINA

El argumento de este trabajo es que la presencia de actitudes delegativas en el ejecutivo nos impide ver procesos fundamentales de cambio en la cultura económica y política argentina. Sin embargo, cambios a nivel de la cultura política no garantizan de por sí el éxito del proceso de institucionalización política. Procesos de aprendizaje normativo puede afectar las dinámicas democratizantes sólo si logran redefinir el contexto institucional. El trasvasamiento del cambio normativo al nivel institucional es probablemente el principal desafío del presente período democratizante. Es necesario, por tanto, ampliar la perspectiva mas allá del análisis de la emergencia de cierta cultura política para incluir las dinámicas políticas e institucionales a fin de evaluar el récord institucionalizante del proceso de consolidación democrática. ¿Cual es el récord constitucionalizante de la actual democracia argentina? A fin de determinar el índice de constitucionalización” de un régimen político es necesario distinguir dos niveles de análisis que corresponden respectivamente a dos de las dimensiones de todo complejo constitucional moderado:

a) la diferenciación institucional entre estado y sociedad y su estabilización legal a través del establecimiento de un sistema de derechos efectivo, y b) la diferenciación institucional del estado en el sentido de una separación de poderes (Peruzzotti 1996, 1997a).

La anteriormente mencionada política de derechos expresa un proceso jurificante desde abajo destinado a establecer claros límites institucionales entre estado y sociedad civil (Peruzzotti 1997a). Dicho fenómeno representó quizá la mayor novedad del período transicional y contribuyó en gran medida a la “autorización” y “efectivización” de los derechos como instituciones, que había sido seriamente dañada por las prácticas corporativas y movtnientistas populistas, permitiendo la constitucionalización de las relaciones entre estado y sociedad.

La segunda dimensión del proceso de constitucionalización es probablemente mas problemática, y es la que esta en el centro de la crítica de O’Donnell a las democracias actuales, y se refiere a la efectivización de un proceso de diferenciación institucional del poder estatal en dirección a una separación de poderes. La constitucionalización de la institución estatal en el sentido de un proceso funcional de separación de poderes es crucial para el aseguramiento de la autonomía social, dado que todo complejo de derechos efectivo depende de la existencia de una división del poder estatal en una rama ejecutiva, legislativa y judicial. Ha estado el pro-

ceso de democratización acompañado por una constitucionalización del estado argentino? La hipótesis delegativa responde negativamente a dicho interrogante. Sin embargo, un análisis más detallado del récord institucionalizante del período lleva a un diagnóstico mucho más ambiguo que el sugerido por el argumento sobre democracia delegativa.

Sería injusto calificar a la administración de Alfonsín como delegativa. Tanto en su retórica como en sus prácticas políticas el gobierno de Alfonsín no concuerda con la hipótesis delegativa. En dicha administración, el poder ejecutivo realizó un esfuerzo consciente de autolimitación política, en particular, en relación al poder judicial. La estrategia de autolimitación presidencial rompió con una larga tradición de subordinación del poder judicial por parte del ejecutivo¹³. El reforzamiento de la autonomía judicial tuvo un costo político significativo para la administración de Alfonsín, y en gran parte las actitudes autónomas del poder judicial fueron responsables del fracaso de la estrategia gubernamental de derechos humanos. La autonomía judicial se tradujo en desafíos recurrentes a las resoluciones presidenciales. La lógica legal del poder judicial impidió la realización de los objetivos políticos del gobierno radical con respecto al tratamiento de las violaciones de derechos humanos cometidas por la institución militar durante el último gobierno dictatorial: castigo ejemplar y limitado. La política oficial sufrió repetidos desafíos por parte de autoridades judiciales, desde simples jueces hasta la Corte Suprema de Justicia.

La misma suerte corrieron los distintos intentos por parte del gobierno de poner punto final a los procesos penales. El veredicto de la corte federal en el juicio a las juntas, lejos de cerrar el capítulo sobre violaciones de derechos humanos, dejó canales legales abiertos para la prosecución y extensión de los procesos legales contra autoridades militares. El intento posterior por parte del ministerio del interior por limitar los enjuiciamientos generó la abierta oposición de las cortes federales. Un nuevo intento de solucionar el conflicto a través de la apelación por parte del gobierno a la corte suprema, dio nuevamente resultados negativos; la corte respaldó la decisión de las cámaras federales. La sanción de la ley de punto final tuvo un efecto boomerang para el gobierno debido a una nueva actitud desafiante por parte de las autoridades judiciales, las cuales suspendieron el receso veraniego de las cortes con el objetivo de acelerar el procesamiento de centenares de casos contra autoridades militares que hubiesen prescrito debido a la sanción de la nueva ley.

¹³ Una visión general del poder judicial argentino puede hallarse en Oteiza 1994. Para un análisis de los obstáculos históricos a la formación de un poder judicial independiente en América Latina, ver Negretto y Ungar 1996, Verner 1984

La combinación de a) una política de derechos desde la sociedad civil que tiene como principal interlocutor al poder judicial, b) la transformación de las formas de autoentendimiento del poder judicial mismo, y c) una política de autolimitación del poder ejecutivo con respecto a las autoridades judiciales contribuyó a un proceso efectivo de diferenciación institucional de la esfera estatal en la dirección de una separación de poderes. El poder judicial abandonó su tradicional posición de subordinación al poder político e irrumpió en la escena pública como un poder con prestigio propio. El juicio a las juntas representa la entrada del poder judicial en el horizonte político argentino como un poder autónomo y con peso institucional propio. En este sentido, el impacto nacional e internacional del juicio contribuyó en gran medida a dicha modificación de la posición histórica del poder judicial argentino. Desde dicha fecha, el poder judicial se ha establecido como un actor institucional de peso en la política argentina, hasta el punto en que se ha llegado a hablar de una creciente judicialización del conflicto político (Smulovitz 1994; Landi y Bombal 1994).

La redefinición del papel institucional del poder judicial dentro del estado indica un proceso de constitucionalización de la esfera estatal que contradice abiertamente el argumento sobre las características delegativas de las actuales democracias. A pesar de que la tendencia a la autonomía del poder judicial sufrió un duro revés con la decisión del presidente Menem de ampliar el número de magistrados de la corte suprema, el poder judicial se ha mantenido como un actor central del escenario político. Sin lugar a dudas, la decisión políticamente motivada de modificar el número de magistrados con el fin de llenar a dicho cuerpo con *yes-men* adictos al ejecutivo hirió gravemente a la autonomía judicial. Sin embargo, las demandas por justicia y la tendencia a la judicialización de los conflictos permanece como un dato establecido de la Argentina posdictatorial. A pesar del recorte autoritario de la autonomía institucional de la corte suprema, las tendencias juridificantes desde abajo anteriormente mencionadas mantienen su presencia dentro de la sociedad civil argentina.

Con relación al papel desempeñado por el poder legislativo en la nueva democracia, los resultados están nuevamente lejos de ser concluyentes. Los distintos análisis sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el congreso describen un cuadro mucho más complejo que el trazado por el argumento sobre la elegatividad. Diversos análisis de las dinámicas ejecutivo-legislativo muestran a un poder legislativo reticente a jugar un papel institucional de subordinación al ejecutivo. La independencia de criterio del poder legislativo con respecto al ejecutivo bajo la administración Alfonsín llevó a un drástico recorte de las ambiciones presidenciales.

Alfonsín debió compartir el poder con un poder legislativo donde el peronismo controlaba al Senado. La paridad de fuerzas a nivel legislativo no desembocó, sin embargo, en parálisis legislativa.

Radicales y peronistas establecieron modalidades de cooperación, como lo indica el alto número de leyes sancionadas conjuntamente por las bancadas de ambos partidos (Mustapic y Goretti 1992). Incluso en temas conflictivos como la reforma fiscal y la sanción del presupuesto, la cooperación triunfo sobre la confrontación (Mustapic y Goretti 1992). La existencia de una cultura de compromiso no debe de ser interpretada como una abdicación del congreso de su papel de organismo de control del poder ejecutivo. Si bien se lograron compromisos, el congreso no se abstuvo de bloquear muchas de las iniciativas presidenciales. Con la llegada de Menem a la presidencia se establece una modalidad de gobierno por decreto que tiende a afectar profundamente el equilibrio entre poderes. En su primera presidencia (1989-93), Menem sancionó 308 decretos (Goretti 1995). El número adquiere una dimensión mucho mas impresionante si se la compara con la cantidad de decretos sancionados desde el establecimiento de la constitución de 1853: 35 (10 de los cuales fueron sancionados bajo la administración de Alfonsín). El uso repetido de los llamados decretos de necesidad y urgencia representa una clara invasión de prerrogativas legislativas por parte del ejecutivo.

El *decretismo* ha estado complementado por el uso de vetos presidenciales. Tanto en la administración Alfonsinista como Menemista, la cantidad de vetos presidenciales a iniciativas congresionales superan la media histórica (Mustapic y Ferretti 1995; Mustapic 1995). Alfonsín vetó un 8% del total de iniciativas legislativas (49 vetos) mientras que Menem vetó un 13% (Mustapic 1995). El instrumento del veto provee al ejecutivo de un efectivo mecanismo de control al legislativo, aunque durante la administración Menemista también ha sido usado como un mecanismo *sui generis* de revisión de medidas legislativas originadas en el ejecutivo (Mustapic 1994).

El incremento dramático tanto de la legislación vía decreto como de los vetos presidenciales al legislativo representan preocupantes prácticas *de facto* que contradicen el principio constitucional de separación de poderes. Como correctamente argumenta Mustapic, dichas practicas contribuyen a la cristalización de mecanismos institucionales no contemplados-en la constitución, es decir, nos encontraríamos frente a una modalidad institucionalizante *de facto* contraria a la normatividad constitucional.

A primera vista, la revisión anterior de las prácticas del poder ejecutivo parecieran confirmar el diagnóstico de O'Donnell acerca del carácter no institucionalizado de las actuales democracias. La descripción

de las tendencias presidenciales hegemónicas en detrimento del poder legislativo pareciera encajar perfectamente con la imagen de una presidencia delegativa que constantemente circunvala los mecanismos constitucionales establecidos. De hecho, gran parte de la literatura político-institucional coincide con el diagnóstico de O'Donnell (Cheresky 1996; Corradí 1993; Novaro 1994; Sarlo 1994; Torre 1994). No hay lugar a dudas de que nos encontramos frente a una figura presidencial con tendencias decisionistas. Sin embargo, esto último no presupone automáticamente la existencia de un vacío institucional a nivel del poder legislativo o ejecutivo. La presencia de un alto número de vetos y decretos presidenciales no sólo es indicativa de las tendencias hegemónicas del ejecutivo sino, y esto es más importante a la hora de evaluar el récord institucionalizante de un régimen democrático, de un importante grado de conflicto entre el ejecutivo y el legislativo. Visto desde un ángulo diferente, las prácticas presidenciales sugieren un conflicto de poderes ocasionado por la negativa del congreso a jugar un papel de subordinación institucional al ejecutivo¹⁴. La presencia de conflictos es siempre un índice de diferenciación funcional (Peruzzotti 1997b). Es la autonomía congresional lo que está forzando al ejecutivo a circunvalar los procedimientos legislativos habituales.

El hecho de que muchos de los vetos de la administración Menemista fueron ejercidos contra un congreso con mayoría justicialista contradice aún más a la tesis sobre la delegatividad. El conflicto no sólo refleja un enfrentamiento entre poderes sino también entre la administración y el partido de gobierno. Esto último echa por tierra la hipótesis de un posible renacimiento del movimientismo en la nueva democracia, indicando en cambio la operación de un proceso de diferenciación institucional en dos niveles distintos: de un lado, una tendencia a la separación de poderes dentro del estado, de otro lado, un proceso de diferenciación entre estado y sociedad política. Ambos tipos de conflicto habrían sido impensables durante las primera dos presidencias de Perón, donde una bancada justicialista compuesta por lo que Weber llamaría "yes-men" y una integración verticalista del movimiento peronista cantaba tanto a congresionales como a partidarios a un papel de meros ratificadores de las iniciativas presidenciales. La fusión entre administración y movimiento característica de las democracias populistas está claramente ausente en el Menemismo¹⁵.

¹⁴ Un argumento similar desarrollan Molinelli 1996 y Novaro y Palermo 1996.

¹⁵ Para un análisis de las relaciones entre la administración de Menem y el partido peronista ver Corrales 1995, 1996. También véase Etchmeny 1995, donde analiza los conflictos que surgieron a raíz de los intentos de reforma laboral.

En líneas generales, el balance pareciera ir en detrimento de la autonomía legislativa, aunque se pueden señalar imp[ortantes victorias del legislativo sobre el ejecutivo (Etchmendy 1995; Novaro 1995). En cualquier caso es importante destacar también que la delegatividad no está libre de costo para el ejecutivo. Políticas que son unilateralmente implementadas, muchas veces en abierta oposición al congreso, tienden a ser menos efectivas en cuanto a ala generación de confianza que aquellas políticas que son consensuadas.

Mientras que la ejecutividad presidencial puede jugar un papel crucial en la superación de las resistencias corporativas pretorianas llevando a una estabilización económica exitosa, la consolidación de las reformas requiere de la reducción de la discrecionalidad presidencial y del establecimiento de un marco institucional predecible. El éxito de la segunda etapa de las reformas estructurales requiere de la colaboración legislativa como también de la existencia de un poder judicial autónomo que pueda garantizar un marco institucional predecible. Finalmente la calidad de las instituciones económicas emergentes dependerá también de la emergencia de activas organizaciones de consumidores que luchen contra la monopolización de sectores y servicios así como por una adecuada regulación legal de los mismos. Sólo el constitucionalismo puede proveer un horizonte institucional de largo plazo a estados y mercados. Las sociedades latinomarianas deben retornar a sus raíces históricas y restablecer al constitucionalismo como un instrumento privilegiado de reconstrucción institucional, de lo contrario corren el riesgo de retornar al estéril patrón pretoriano.

ENRIQUE PERUZZOTTI é membro do Departamento de
Ciência Política e Governo da Universidade
Torcuato di Tella, de Buenos Aires.

REFERENCIAS

- ALBERTI, Giorgio. 1991. "Democracy by Default: Economic Crisis, 'Movimientismo' and Social Anomie". Trabajo presentado en el Xvth World Congress of the International Political Science Association". Buenos Aires, 1991.
- ALBERTI, Giorgio. 1996. "Movimientismo and Democracy: an Analytical Framework and the Peruvian Case Study". in Eli Diniz (ed) *Obstáculos de la Democracia en América Latina*. Ildes.
- AVRITZER, Leonardo. 1995. "Transition to Democracy and Political Culture: An Analysis of the Conflict Between Civil and Political Society in Post-Authoritarian Brazil". *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol.2, n.o 2, pages 242-265.

- BOTANA, Natalio. 1995. "Las Transformaciones Institucionales Bajo el Menemismo". en Sidicaro. Ricardo y Ricardo Meyer (ed) *Política y Sociedad en los Años del Menemismo*. Buenos Aires, Editorial del CBC/IJBA.
- CHERESKY, Isidoro. 1996. "Cual Democracia?". Trabajo presentado en el seminario "Democracia en Argentina. Evolución Reciente y Perspectivas". Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani, Buenos Aires.
- CHERESKY, Isidoro, 1994. "Las Elecciones del 10 de Abril". Documento de Trabajo del Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani, Buenos Aires.
- CONAGHAN, Catherine, M. 1995 "Polls, Political Discourse, and the Public Sphere: The Spin on Peru's Fuji-golpe" in Peter Smith (ed.), *Latin America in Comparative Perspective*. Boulder, Westview Press.
- CORRADI, Juan. 1992. "The Argentina of Carlos Saul Menem". *Current History*, n.o 562.
- CORRALES, Javier. 1996. "State-Ruling Party Relations in Argentina and Venezuela, 1989-1993. Neoliberalism through Party Building". Trabajo presentado en la conferencia "Economic Reform and Civil Society in Latin America". David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- CORRALES, Javier. 1995. "From Market-Correctors to Market-Creators: Statist Political Parties Shrinking the State in Argentina and Venezuela (1989-1993)". Department of Government, Harvard University.
- DAHL, Robert. 1956. *Preface to Democratic Theory*. New Haven. Yale University Press.
- DA MATTA, Roberto. 1989. "A propósito de Microescenas y Macro dramas". *Nueva Sociedad*, n.o 104.
- ETCHEMENDY, Sebastian. 1995. "¿Límites al Decisionismo? El Poder Ejecutivo y la Formulación de la Legislación Laboral (1983-1994)". en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (eds.) *Política y Sociedad en los Años del Menemismo*. Buenos Aires. Editorial del CBC/Universidad de Buenos Aires.
- GORETTI, Mateo y Ferreyra Rubio. 1995. "Gobernar la Emergencia. Uso y Abuso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (1989-1993)". *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, n.o 3.
- HUNTINGTON, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven. Yale University Press.
- LANDI, Oscar e Inés Gonzalez Bombal. 1994. "Los Derechos en la Cultura Política" en VV.AA. *Juicio, Castigo y Memorias. Derechos Humanos y Justicia en la Política Argentina*. Buenos Aires. Nueva Visión.
- LYNCH, Nicolás. 1997. "New Citizens and Old Politics in Peru". *Constellations*, vol. 4, n.o 41.
- MOLINELLI, Guillermo. 1995. "Relaciones Presidente - Congreso en Argentina 1983-95". Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Ciencia Política. Mendoza.
- MUSTAPIC, Ana María y Natalia Ferreti. 1995. "El Veto Presidencial bajo los Gobiernos de Alfonsín y Menem". Buenos Aires. Universidad Torcuato Di Tella, Working paper n.o 14.
- MUSTAPIC, Ana María y Mateo Goretti. 1992. "Gobierno y Oposición en el Congreso: La Práctica de la Cohabitación Durante la Presidencia de Alfonsín". *Desarrollo Económico*, vol.32, n.o 126.
- NEGRETTO, Gabriel & Mark Ungar. 1996. "Judicial Independence, Rule of Law, and Democratization in Latin America". Trabajo presentado en el Seminario "Historia, Política y Sociedad". Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- NOVARO, Marcos. 1995. "Las Funciones Representativas del Parlamento Argentino". *Cuadernos del CLAEH*, n.os 73-74.

- NOVARO, Marcos & Vicente Palermo. 1995. "La Contribución del Menemismo a la Consolidación Democrática desde una Perspectiva de Largo Plazo". Trabajo presentado en el seminario "Democracia en Argentina. Evolución Reciente y Perspectivas". Instituto Gino Germani, Buenos Aires.
- NUN, José. 1994. "Populismo, Representación y Menemismo". *Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, n.o 5.
- O'DONNELL, Guillermo. 1996. "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, vol.7, n.o 2.
- O'DONNELL, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, vol.5, 41.
- O'DONNELL, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Societies". *World Development*, vol.21 n.o 8, pags.1355-1369.
- O'DONNELL, Guillermo. 1993b. "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Comunistas". *Desarrollo Económico*, vol. 33. n.o 130, pags. 163-183.
- O'DONNELL, Guillermo. 1989. "Privatización de lo Público en Brasil: Microescenas," *Nueva Sociedad*, n.o 104.
- O'DONNELL, Guillermo. 1977. "Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-76". *Desarrollo Económico*, vol. 16, n.o 64.
- O'DONNELL, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986. *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, John Hopkins University Press.
- OTEIZA, Eduardo. 1994. *La Corte Suprema. Entre la Justicia sin Política y la Política sin Justicia*. La Plata. Librería Editora Platense.
- PERUZZOTTI, Enrique. 1997a. "Civil Society and the Modern Constitutional Complex". *Constellations*, vol.4, n.o 1.
- PERUZZOTTI, Enrique. 1997b. "The Legacy of the Politics of Human Rights in Postdictatorial Latin America: Social Movements and Cultural Innovation in Argentina". Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper n.o 42.
- PERUZZOTTI, Enrique. 1997c. "Modernization and Juridification in Latin America. A Critical Assesment of the Latin American Developmental Path". Cornell University, Latin American Studies Program, Working Paper Series.
- PERUZZOTTI, Enrique. 1996. *Civil Society and Constitutionalism in Latin America. The Argentine Experience*. Ph.D. dissertation, Department of Sociology, The Graduate Faculty, New School for Social Research.
- PERUZZOTTI, Enrique. 1993. "The Weimarization of Argentine Politics and State Autonomy". *Thesis Eleven*, n.o 34.
- SARLO, Beatriz. 1994. "Argentina under Menem: The Aesthetics of Domination". *NACLA. Report on tite Americas*, vol. XXVIII, n.o 2.
- SCHMITTER, Philippe. 1995. "Transitology: Tite Science or the Art of Democratization?" in Joseph Tulchin (ed.), *The Consolidation of Democracy in Latin America*. Boulder, L. Rienner Publishers.
- SMULOVITZ, Catalina. 1994. "El Poder Judicial en la Nueva Democracia. El Trabajoso Parto de un Nuevo Actor", *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, n.o 2.
- SMULOVITZ, Catalina y Carlos Actúa. 1994. "Militares en la Transición Argentina: Del Gobierno a la Subordinación Institucional" en VV.AA. *Juicio, Castigo y Memorias. Derechos Humanos y Justicia en la Política Argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- STARK, David & Laszlo Bruszt. En publicación. *Postsocialist Pathways: Transforming*

- Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TORRE, Juan Carlos. 1994. "El Gobierno de la Democracia en Tiempos Dificiles". Documento de Trabajo del Instituto Di Tella, n.o 121, Buenos Aires.
- VERBITSKY, Horacio. 1993. *Hacer la Corte*. Buenos Aires: Planeta/Espejo de la Argentina.
- WERNER, Joel G. 1984. "The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature". *Journal of Latin American Studies*, n.o 16.
- WEFFORT, Francisco. 1993. "What is a New Democracy?" *International Social Science Journal*, n.o 436.
1992. *Qual Democracia?* São Paulo. Companhia das Letras.
- WHITEHEAD, Laurence. 1993. "The Alternative to `Liberal Democracy: A Latin American Perspective". en David Reid (ed.) *Prospects for Democracy*. Cambridge. Polity Press.

**MENEMISMO Y REFORMA: REVISANDO EL
MODELO DE DEMOCRACIA DELEGATIVA**

ENRIQUE PERUZZOTTI

Polemizando com a análise de Guillermo O'Donnell, centrada na idéia da democracia delegativa, o autor sustenta que o estilo político de Carlos Menem não tem caráter populista mas deve ser visto como um fenómeno político novo, ligado à situação de emergência econômica na Argentina a partir do final do governo Alfonsín.

MENEMISMO AND REFORM: REVISING THE MODEL OF DELEGATIVE DEMOCRACY

Against Guillermo O'Donnells well-known analysis centered on the idea of a delegative democracy the author holds that the political style of Carlos Menem is to be seen in its novelty rather than as an outcome of Argentine's populist tradition. Menem's style should be understood as an answer to the economic crisis at the end of Alfonsín's presidential rule.