



**LA REPÚBLICA ALTERADA:**  
**LAS PRESIDENCIAS IMPERIALES DE**  
**CARLOS MENEM Y NÉSTOR KIRCHNER**

Por Ignacio Lopez, Coordinador Académico de Universo Agora Asociación Civil.

Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

Junio 2007.

Ponencia del VIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Panel: Problemas Institucionales en la Democracia Argentina.

**RESUMEN**

*Este trabajo desarrolla algunas de las principales causas de la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo Nacional durante los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner.*

*El énfasis está colocado, no sólo en los dispositivos legales mediante los cuales se ha dado dicha alteración al sistema republicano, sino también a la cultura política presente, que ha fomentado y legitimado este desequilibrio. Esta forma y concepción del poder del partido de gobierno (Justicialismo), basada en la verticalidad del proceso decisorio, el pragmatismo dirigencial y el culto a la figura del Líder, es lo que entiendo por "tradición política peronista".*

*Por ende, el uso discrecional del poder en las únicas presidencias que desde 1983 gozaron de estabilidad, se debe a la utilización abusiva de herramientas institucionales extraordinarias, pero fundamentalmente, a una causa más profunda que es la cultura política proclive a los "éxitos y resultados" (llevada a cabo por el peronismo en el poder), más que al apego de la sociedad argentina, y el sistema político propiamente*

*dicho, a los valores republicanos básicos como la división de poderes y la obtención de consenso.*

#### ABSTRACT

*This piece of work develops one of the principal causes of faculties' concentration in the Executive Branch during the administrations of Carlos Menem and Néstor Kirchner.*

*It is emphasized not only the legal dispositions by which that alteration of the republican system has taken place, but also the present political culture , which has promoted and legitimized this disequilibrium. This form and conception of power of the party in government (Justicialismo), based on the vertical position of the decision process, ruling pragmatism and cult of the leader, is understood as "political tradition peronista".*

*Hence, the discretionary use of power in the only administrations that enjoy stability since 1983, is due to the abusive use of extraordinary institutional tools, but, principally, to a deeper cause, the political culture tending to "successes and results" (made up by the peronismo in power). This cause is deeper than the affection of the Argentine society, and the political system, to basic republican values as power division and consensus.*

#### **Key Words:**

Presidencialismo – República – Peronismo

### **1. Introducción**

¿Por qué se ha dado un aumento en los poderes del Ejecutivo en detrimento del Poder Legislativo y Judicial en los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner? Es decir, ¿por qué en períodos de estabilidad política los dos presidentes sostuvieron una concentración del poder? Esta es la pregunta que pretendo analizar en las páginas que siguen.

El sistema político argentino, según el texto constitucional, es republicano. Esto significa que el país adoptó, una vez alcanzado el consenso interno para la organización nacional, una determinada forma de ejercer el poder.

Me parece sumamente importante entender y explicar la alteración al esquema republicano, acaecida por una concentración del poder en manos del Poder Ejecutivo, en los dos gobiernos que, desde 1983, han completado sus mandatos.

Por eso intentaré:

Explicar la concentración de poder en la figura del Presidente ocurrida en ambos gobiernos.

Identificar mecanismos por los cuales se dio dicho proceso.

Identificar el papel que ha tenido el Partido Justicialista en ambas presidencias.

Es importante detectar las causas de dicha alteración, para comprender la realidad actual argentina, y los modos propios de gobierno durante los últimos 23 años de democracia.

Elijo las presidencias de Carlos Menem y Néstor Kirchner por dos motivos:

Son los únicos presidentes desde la restauración democrática, en completar sus períodos estipulados constitucionalmente, accediendo al poder vía mandato popular.

Es en estos dos gobiernos peronistas donde se da una mayor alteración al esquema de división de poderes.

Ello no quita que mencione a todas las presidencias desde 1983, para corroborar que estas dos presidencias se ajustan efectivamente a la estabilidad con alteración del esquema republicano.

### **1.1 Presidencias desde 1983: Selección de casos.**

Analizo a las presidencias desde 1983 por dos parámetros: Estabilidad (mandato presidencial completo, sin renuncia anticipada) y dinámica en la construcción del poder (Centralista: si el PE busca avanzar sobre los demás poderes, para el aumento de prerrogativas; Republicana: si el PE mantiene una actitud colaborativa y de búsqueda de consenso, acercándose al equilibrio).

Raúl Alfonsín (1983 – 1989): Inestabilidad + Republicano.

Carlos Menem (1989 – 1999): Estabilidad + Centralista.

Fernando De la Rúa (1999 – 2001): Inestabilidad + Republicano.

Adolfo Rodríguez Saa (2001): Inestabilidad + Republicano.

Eduardo Duhalde (2002 - 2003): Inestabilidad + Republicano.

Néstor Kirchner (2003 – 2007): Estabilidad + Centralista.

Por estos dos parámetros los gobiernos de Menem y Kirchner son los únicos que gozan de Estabilidad. Sin embargo, en su lógica de construcción del poder son Centralistas.

Por ende, solamente me centraré en los gobiernos de Menem y Kirchner. Ya que en ellos se da la conjunción de ESTABILIDAD + CENTRALISMO. He optado para caracterizar a estas presidencias, la denominación de presidencias imperiales<sup>1</sup>.

Claramente, no voy a estudiar las presidencias inestables.

## 2. Antecedentes en la Literatura:

Los debates dados en la Literatura han sido amplios y variados. Para esquematizar, y a manera de simplificación para mi trabajo, dividiré a un grupo de estudios centrados en las ventajas y desventajas del sistema presidencialista versus el sistema parlamentario en contexto general (Sartori, Linz, Mainwaring y Shugart, Shugart y Carey) y un segundo grupo de trabajos centrados en el estudio de los sistemas presidencialistas latinoamericanos entre sí. Asimismo, estos últimos estudios pueden diferenciarse en descriptivos de las particularidades del esquema presidencial (Ferreira Rubio, Mustapic, Cox y Morgenstern, Palermo, por ejemplo) y aquellos que tienen una finalidad prescriptiva sobre las medidas a tomar para solucionar algunos problemas del presidencialismo latinoamericano (Colomer y Negretto).

También han sido importantes los estudios centrados en el presidencialismo argentino anterior y posterior a la reforma del 94 y la relación entre los poderes (Mustapic, Ferreira Rubio y Goretti, Helmke, Serrafiero, Novaro y Palermo); como así también los estudios sobre las transformaciones acaecidas en el Partido Justicialista durante los años 90 (Levitsky: 2004, Burgess y Levitsky: 2003).

---

<sup>1</sup> Esta denominación surge del trabajo de Gary Cox y Scott Morgenstern. Los autores utilizan la figura de presidentes imperiales para aquellos que adoptan medidas unilaterales frente a legislaturas recalcitrantes, que rechazan dichas medidas. Si bien no comparto en totalidad la idea de que la legislatura argentina haya reaccionado en ambas presidencias de manera desafiante, considero que la denominación de *presidente imperial*, resalta la unilateralidad del accionar de ambos mandatarios.

### 3. El presidencialismo argentino

Es importante en este punto resaltar lo que comenta Serrafiero: El funcionamiento del presidencialismo es producto de la interacción entre el diseño institucional y cierta dinámica política. Es decir que bajo un mismo formato constitucional el presidencialismo ha funcionado históricamente de modo distinto, advirtiéndose diferencias entre regímenes y presidencias (Serrafiero).

El diseño institucional emerge principalmente de la Constitución Nacional y de leyes fundamentales que regulan la estructura y el funcionamiento de las instituciones. Además del diseño, también influyen las prácticas institucionales o comportamientos para-constitucionales desplegados regularmente por los actores político-institucionales.

Factores que juegan un peso considerable en la dinámica política cabe mencionar el sistema de partidos, el estilo de liderazgo presidencial y la cultura política.

Ahora bien, sostengo que la concentración del Poder Ejecutivo en el esquema constitucional argentino, se ha dado por la utilización de diversas prácticas en contextos de profundas crisis, pero también, por los rasgos definitorios del mismo partido de gobierno. Es decir que el estilo de liderazgo del que gobierna + cierta cultura política presente (no sólo en el que gobierna sino en la vida política), influyen en el debilitamiento del sistema institucional republicano.

Pero, ¿cómo las prácticas de un partido pueden extrapolarse para explicar desequilibrios en el sistema institucional? Por varias razones:

Desde 1983 el Partido Justicialista ha conservado la Presidencia de la Nación 15 años (65%), de los 23 totales; mientras que la UCR la ha mantenido 8 años (2 de los cuales gobernó en coalición con el Frepaso).

De las 3 reformas a la Corte Suprema de Justicia, 2 han sido iniciadas a instancias del PJ cuando era gobierno; sólo una por la UCR.

Desde 1983 el Partido Justicialista ha conservado la mayoría ininterrumpida en la Cámara de Senadores, y ha mantenido un promedio de 117 diputados en la Cámara Baja, desde 1983. Durante los últimos 23 años el desempeño promedio en las elecciones legislativas ha sido de aproximadamente 40%<sup>2</sup>.

Es decir, que el Partido Justicialista, ha sido protagonista indiscutido de la vida institucional argentina durante los últimos 23 años de democracia. Y si bien la

---

<sup>2</sup> Datos extraídos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior de la Nación.

presencia de otros actores institucionales y la oposición política son fundamentales para el juego republicano, el Justicialismo tiende, cuando es gobierno, a dejar su estilo propio debilitando el sistema institucional.

#### **4. La alteración republicana**

Mi hipótesis es la siguiente: La concentración de poder en el Ejecutivo en ambos gobiernos, se debe, a prácticas institucionales para solucionar contextos de crisis político – económicas y, a la tradición política peronista<sup>3</sup>.

##### **4.1 Concentración de poder en el Ejecutivo:**

No es novedosa la idea de un presidente fuerte en el sistema institucional argentino. Históricamente el diseño constitucional (Alberdi) tendió a resaltar la figura del presidente para evitar que cualquier tipo de anarquía sacudiera a la Nación. Sin embargo, desde 1983 a la fecha, y sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1994, los poderes del presidente se han visto reforzados (Serrafero: 1999).

Durante los dos gobiernos peronistas analizados se ha dado un avance de los poderes del Poder Ejecutivo en detrimento del PL y el Poder Judicial. La reforma constitucional, y ciertas prácticas de facto de situaciones que sólo en casos de excepcionalidad pueden realizarse (DNU, delegación legislativa, cambios en el P. Judicial), son muestras de una alteración lenta y legitimada de la división de poderes.

##### **4.2 Prácticas institucionales en contexto de crisis político – económicas:**

En el caso del gobierno de Menem, asume anticipadamente en julio de 1989, por la renuncia de Raúl Alfonsín y tiene como escenario una crisis hiperinflacionaria grave. En este marco, el presidente inicia una serie de reformas estructurales, utilizando herramientas institucionales excepcionales y transformándolas en ordinarias y constitucionales durante sus dos gobiernos (Ferreira Rubio y Goretti, 1996). En el caso de Kirchner, asume con un 22 % de los votos, y con una situación económica desequilibrada producto de la crisis de 2001. Durante este período, inicia la construcción de un espacio de poder propio de manera centralista, utilizando también

---

<sup>3</sup> Agradezco a la Prof. Carla Carrizo por ayudar a la denominación final de esta variable.

de forma ordinaria, y una vez pasada la crisis, herramientas como DNyU y delegación legislativa, además de alterar la composición de la Corte Suprema de Justicia.

El tema ha sido tratado en numerosos trabajos (Ferreira Rubio y Goretti), y solamente me limitaré a reseñar las principales características.

Analizaré la alteración del esquema republicano en ambos gobiernos a la luz de las intromisiones que hicieron en los poderes Legislativo (uso abusivo de los DNyU, delegación legislativa, etc.) y Judicial (cambios de la Corte Suprema a instancias del Ejecutivo al inicio de ambos mandatos).

#### **4.3 La tradición peronista:**

La utilización de dispositivos institucionales para la salida de situaciones de emergencia, no explica por sí sola, la concentración de poder en el Ejecutivo ni su estilo de gobierno en ambas presidencias. Es importante, por ende, considerar al factor peronista.

El Partido Justicialista, es uno de los partidos populistas más grandes de Latinoamérica y se caracterizó durante la segunda mitad del siglo XX, por su adhesión obrera y sindical. Asimismo, el partido goza de fuertes principios de verticalidad, personalización y pragmatismo, que le dan rasgos particulares y mutables en cada situación histórica (Nazar Anchorena: 1994).

El estilo peronista de gobierno (como "tipo ideal") concibe la relación entre medios y fines de una manera muy diferente a la tradición liberal-democrática. La condición democrática se centra para él en el voto popular; no en el respeto a las reglas y mecanismos formales de limitación del poder (división, control, responsabilidad horizontal, ejercicio del gobierno sujeto a las leyes, etc.) que constituyen el núcleo esencial de un régimen político liberal-democrático (Novaro y Palermo, 1997).

Por lo tanto podríamos caracterizar a la tradición política peronista como:

- 1) Verticalidad en el proceso de toma de decisiones.
- 2) Pragmatismo dirigencial.
- 3) Culto a la figura del Líder.

Ahora bien, con las reformas implementadas durante los años 90, dos factores han marcado profundamente al Movimiento: el elemento tecnocrático (Novaro y

Palermo, 1997), y el proceso de desindustrialización y de adopción de nuevos estratos sociales como potenciales votantes (Levitsky: 2004).

De hecho, estos factores han acentuado la verticalidad del partido. Por un lado, profesionalizando la toma de decisiones en manos de unos pocos; y por el otro, desalojando a un sector de poder como fue la rama sindical, y provocando que la estructura partidaria se moldee a cada líder que goce de algún poder. Las políticas clientelistas y la negociación particular entre dirigentes, son canales válidos y usuales de comunicación política interna (Levitsky).

Identificaré la tradición peronista, es decir, su “modus vivendi”, y sobre todo, intentaré demostrar cómo esto afecta a nivel público y sistémico. Para ello, detectaré el papel de los legisladores peronistas en el Congreso en ambas presidencias, además de mencionar ciertas prácticas internas del partido que en determinado momento adquieren relevancia institucional (Por ejemplo: postura de la dirigencia del PJ frente a elecciones 2003).

## **5. Peronismo Centralizador: Presidencias imperiales de Carlos Menem y Néstor Kirchner**

Así como más arriba mencioné que el estilo de gobierno del peronismo es antagónico a la tradición liberal, es importante, en este punto, afirmar que el Peronismo, bajo el liderazgo de Menem sustituyó al populismo tradicional por una suerte de neopopulismo (Zermeño, 1989), que a diferencia de aquél, incorpora a la fórmula tradicional dos nuevos elementos: la eficacia gubernamental (en estos años encarnada en la racionalización y modernización de la economía y el Estado, vigencia de un marco de estabilidad y seguridad, crecimiento, etc.), y el respaldo electoral obtenido en elecciones libres y competitivas, asentado en la confiabilidad del nuevo líder; que a diferencia de la del líder natural, debe ser renovada periódicamente (Novaro y Palermo: 1997. p 261). Es decir que Menem dio pasos significativos para superar la disociación Liberalismo – Populismo. Y si bien no satisfizo en forma plena la accountability horizontal (obligación de rendir cuentas ante los otros poderes), sí se verifica en él la accountability vertical, la obligación del gobernante de rendir cuentas ante el gobernado. (Novaro y Palermo: 1997. p 262).

En el caso de Néstor Kirchner, el legado neopopulista menemista se mantiene. Ambos presidentes encontraron un contexto de emergencia que requería un modelo ejecutivista que muestre “éxitos” y “resultados”. Sin embargo pasada la etapa crítica y de emergencia, el estilo de liderazgo centralista perdura. Incluso en el caso de

Kirchner, en comparación de Menem, este legado se ha visto despojado, a nivel discursivo, de su veta más liberal, y se ha vuelto a nociones demagógicas, que sintonizan más claramente con la vieja retórica peronista.

Efectivamente esto parece afirmar, como ha ocurrido muchas veces en la historia argentina, una tradición cultural favorable a la discrecionalidad del poder y al uso extensivo de los recursos presidenciales en desmedro del poder compartido y de los mecanismos habituales para el logro del consenso institucional (Ferreira Rubio y Goretti).

### **5.1 DNYU y Cambios en la Corte Suprema en ambos gobiernos.**

#### 5.1.1 Decretos de Necesidad y Urgencia:

El presidente Carlos S. Menem asume en julio de 1989, y rápidamente inicia una serie de cambios enmarcados en el saneamiento de la economía y en la reestructuración del Estado (Ley de Emergencia Administrativa 23.696 y Ley de Emergencia Económica 23.697).

Durante sus diez años de gobierno, Menem firmó 545 DNU.

En su primer gobierno (1989 – 1994) firmó 336 decretos, 51% de los cuales (170 casos), no fueron reconocidos por el Poder Ejecutivo con el carácter de urgente. Asimismo, el 38% de los decretos, fueron dictados mientras el Congreso sesionaba en forma ordinaria, y el 62% restante fue emitido mientras el Congreso estaba reunido en sesiones extraordinarias y no durante el receso (Ferreira Rubio y Goretti, 1994, p. 454 y ss). El ranking de temas lo ocuparon Impuestos, Salarios, Organismos públicos e Inmuebles.

DNYU Presidentes	Carlos Menem	Néstor Kirchner
Número total de DNYU	545 (1989 – 1999)	249 (2003 – Septiembre de 2007)
Ranking de	Impuestos Salarios	Sueldos, jubilaciones y asg. familiares

Temáticas	Organismos públicos Inmuebles	Beneficios fiscales Presupuesto nacional Obras y servicios públicos
-----------	----------------------------------	--

En el caso de Néstor Kirchner, en tres años de gestión (hasta 2007), firmó 249 DNU. Por el promedio anual de firmas de decretos (67 al año), si el presidente gobernara durante un decenio, como lo hizo Carlos Menem, el volumen total llegaría a 670 DNU (Ferreira Rubio, 2006).

Según comentan los autores en un artículo en el diario “La Nación” el ranking de los DNU de Kirchner está liderado por temas salariales. Cuestiones como aumentos de sueldos, jubilaciones y asignaciones familiares, cambios en los aportes e indemnizaciones y aguinaldos para desocupados que reciben los planes sociales fueron materia de 25 DNU, que corresponden al 34,2% de los decretos que firmó Kirchner entre el 25 de mayo de 2004 y la misma fecha de 2005.

Es más, Kirchner utilizó esta herramienta principalmente para cuestiones económicas. Hay, por caso, nueve decretos que regulan beneficios fiscales (promoción industrial, régimen de incentivos, pago de tributos con bonos); siete que modifican el presupuesto nacional, y otros siete sobre obras y servicios públicos. En este punto es importante señalar cuatro decretos que merecen la atención:

Decreto 685/04: dispone el aumento de salarios del 100% para el Presidente y sus ministros.

Decreto 906/04: modifica el manejo de los fondos fiduciarios (fondos del Estado destinados a un fin específico, que suman una cifra cercana los 10.000 millones de pesos), que ahora pueden ser redireccionados para otros usos.

Decreto 917/04: modifica el presupuesto mediante una reestructuración de más de 4200 millones de pesos, que autoriza, entre otras cosas, a aumentar el presupuesto de publicidad y de propaganda oficial.

Decreto 908/04: autoriza al jefe de Gabinete a modificar el presupuesto más allá de los límites fijados por el Congreso<sup>4</sup>.

#### 5.1.2 Cambios en la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

<sup>4</sup> Diario *La Nación*, 13 de junio de 2005, Sección Política.

En el año 1990, mediante la ley 23.744, el entonces presidente Carlos S. Menem aumentó el número de integrantes de la Corte de cinco a nueve miembros, lo que le permitió designar conjuntamente a un grupo de jueces que constituyeron la (así llamada) “mayoría automática”<sup>5</sup>. Continúa el informe detallando, que la selección de la mayoría de los miembros se basó en pliegos de antecedentes incompletos, muchos de los cuales no tenían una extensión mayor a las cuatro líneas. A su vez, en ese período resultó imposible hacer a los senadores políticamente responsables de sus decisiones ante el electorado, ya que las sesiones de acuerdo eran secretas y no quedaba registro de la discusión ni del voto de los senadores<sup>6</sup>.

La Corte Suprema siguió estando integrada de esta forma hasta principios del año 2002, cuando a iniciativa del entonces Presidente Dr. Eduardo Duhalde se impulsó la remoción de algunos jueces y fue nombrado como nuevo integrante el Dr. Maqueda.

Los jueces Julio Nazareno, Guillermo López, Eduardo Moliné, Adolfo Vázquez, Augusto Belluscio y Antonio Boggiano fueron dejando lugar a un recambio político en la Corte Suprema. Permaneciendo en sus funciones Carlos Fayt y Enrique Petrachi desde 1983. Ya Presidente de la Nación el Dr. Néstor Kirchner, con aprobación de la mayoría justicialista en el Senado, se designaron cuatro nuevos integrantes en reemplazo de varias vacantes por destituciones y renunciaciones producidas entre el 2002 y 2004. Entonces llegaron Eugenio Zaffaroni, Elena Highton, Ricardo Lorenzetti y Carmén Argibay.

Jueces de la Corte / Presidentes	Carlos Menem	Néstor Kirchner
Totalidad de jueces de la Corte Suprema	9	7
Número de jueces incorporados por el gobierno	5	4

<sup>5</sup> Informe ADC sobre la Corte Suprema de Justicia durante el año 2003.

<sup>6</sup> Informe ADC sobre la Corte Suprema de Justicia durante el año 2003.

Tipo de Mayoría que representan los jueces designados	Absoluta	Absoluta
<p>* Considero en este punto al porcentaje en base a la cantidad de jueces que designó el Gobierno (es decir, "oficialistas") en relación con la totalidad de jueces que posee la Corte. La consideración de un juez como oficialista, no quita que este se comporte en ciertas cuestiones de manera independiente al gobierno que lo nombró. Simplemente hago esta referencia a manera de establecer cierta vinculación política como ha demostrado la práctica institucional en los últimos 30 años. Véase Helmke, La lógica de la defección estratégica<sup>7</sup></p>		

Actualmente los miembros de la Corte Suprema son siete. Sin embargo, por la ley 26.183, sancionada por el Congreso de la Nación el 15 de noviembre de 2006, se reduce nuevamente el número de jueces a cinco, estableciéndose ciertas cláusulas transitorias para la toma de decisiones<sup>8</sup>.

Más allá de los cambios de número lo importante son los motivos y las consideraciones políticas que llevan a la destitución y nombramiento de dichos jueces. Si bien durante el 2003, según se comenta en el Informe antes mencionado, se dieron pasos cualitativos en cuanto la transparencia y participación ciudadana en la designación de los jueces, no es claro, en cambio, el proceso de remoción de los antiguos jueces, especialmente el del juez Moliné O'Connor (ya que entre otras cuestiones se lo enjuiciaba en forma exclusiva por sentencias en las que había votado junto con otros jueces; porque existía prejuizgamiento por parte de quienes lo

<sup>7</sup> Según la autora, la justicia argentina no goza de seguridad institucional. Esto provoca que la independencia de la Corte dependa de la fortaleza o debilidad del gobierno de turno. Si éste se muestra fuerte y seguro, la Corte se muestra de su lado. Si en cambio, este se debilita, los jueces defecionan estratégicamente.

<sup>8</sup> Según el artículo 3° de dicha ley, las decisiones se tomaran: Desde la entrada en vigencia de la ley se reducirá transitoriamente a SIETE (7) el número de jueces que la integran. A partir de dicha reducción, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se adoptarán por el voto mayoritario de CUATRO (4) de sus miembros. A posteriori, en oportunidad de producirse una vacante definitiva se reducirá transitoriamente a SEIS (6) el número de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En dicho período las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se adoptarán por el voto mayoritario de CUATRO (4) de sus miembros. Producida una nueva vacante definitiva, se reducirá a CINCO (5) el número de jueces que la componen. Las decisiones se adoptarán por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

acusaban; y porque la suspensión en su cargo durante la sustanciación del proceso era contraria a la Constitución Nacional).

Esto demuestra que la intención política final, es la de construcción de un espacio de poder propio y captación de adeptos, más que la consolidación republicana y el respeto institucional del Poder Judicial.

## **5.2 El Factor peronista en ambos gobiernos.**

El segundo punto que debemos analizar es la tradición política peronista. No es un tema simple, ya que involucra una serie de cuestiones referidas al cómo se gobierna y cómo se conciben los fines últimos de realidades más complejas referidas al poder, al régimen, y porque no, al estado.

He considerado que los rasgos característicos del peronismo podrían sintetizarse como verticalidad en el proceso de toma de decisiones, pragmatismo dirigencial y culto a la figura del líder.

Ahora bien, ¿Qué entiendo por cada uno de estos rasgos?

Por verticalidad en el proceso decisorio, entiendo la existencia de una persona, o en algunos casos, una minoría, que es la encargada de tomar la decisión política fundamental sin encontrar autoridad superior (o inferior) que pueda deslegitimar, o a lo sumo cuestionar su accionar.

Por pragmatismo dirigencial, hago referencia a la fuerte adaptabilidad o bajo grado de institucionalización que posee el partido justicialista (Burgess y Levitsky: 2003), lo que le permite adecuarse rápidamente a la coyuntura sin sufrir drásticos planteos ideológicos o programáticos a nivel interno.

Por culto a la figura del Líder, entiendo la cuasi-mítica personificación del poder y lo que esto implica a nivel político. Juan Domingo Perón, figura emblemática y fundante del Movimiento peronista, supo imprimir estos rasgos, que no son menores a la hora de entender la posible alternativa de cuestionar al líder o, por lo pronto, plantear un mínimo disenso. Cualquier oposición ante la cabeza del partido, involucraría una deslealtad, o una traición a los postulados peronistas<sup>9</sup>.

Por lo tanto, intentaré rastrear estos rasgos en las dos presidencias, preguntándome qué rol cumplieron los legisladores peronistas en el Congreso Nacional, quizás el sitio natural para intentar un diálogo republicano, y demostrando cómo las prácticas partidarias, sobre las cuales se imprimen los rasgos antes

---

<sup>9</sup> Recordemos en este punto a la frase de J. D. Perón: “Para un peronista no hay nada mejor que otro peronista”

mencionados, han dañado el sistema institucional y fomentado cierto uso discrecional del poder.

### 5.2.1 ¿Qué hizo el peronismo en el Congreso frente al aumento del poder del Presidente?

El papel del Congreso es clave para explicar el sistema republicano. Según los autores clásicos, el parlamento es el sitio natural donde nacen las leyes que rigen las vidas de los ciudadanos y consagran sus derechos fundamentales (así lo resaltan Locke, Montesquieu, Hamilton, Madison, Jay). No hay República, sin un Parlamento apto y capaz de regir, valga la redundancia, la cosa pública.

Las presidencias de Menem y de Kirchner parecen alejarse de dicho ideal. No hay en ambos mandatarios indicios claros y contundentes de revalorizar el papel del Congreso, y todo lo que ello significa para la vida institucional del país. Tampoco hay una actitud desde el mismo Parlamento, que pueda caracterizarse como desafiante y reactiva frente a los acontecimientos que erosionaban su poder<sup>10</sup>.

Si bien algunos autores consideran que el Congreso no debe ser ignorado, ni su papel subestimado<sup>11</sup> (Mustapic: 2000), considero que el alto grado de disciplina partidaria es muestra importante para explicar el rol de los legisladores en el Congreso (Jones: 1998).

Es importante aquí considerar que la disciplina partidaria hace referencia a la habilidad de los partidos para lograr que sus miembros voten del mismo modo en el parlamento<sup>12</sup>. Según Mainwaring y Shugart, son tres las características que afectan fuertemente el grado de influencia que tienen los líderes sobre los miembros rasos: a) Control de selección de candidatos, b) Control del orden en el cual los miembros son elegidos dentro de la lista partidaria, y c) Repartición de los votos entre los candidatos de los partidos (Mainwaring y Shugart: 1997. p. 282).

Hay diversos modos de medir la disciplina. Uno de ellos (el usual) es a través de la votación nominal. Sin embargo, este tipo de voto, no agota, al proceso de disciplina. Por lo tanto, tomaré a este indicador (tipo de voto nominal) en la presidencia

---

<sup>10</sup> Es importante aclarar, que mi análisis toma cuenta de la “actitud mayoritaria” de los legisladores peronistas en el Congreso. Eso no quita que desde el mismo partido de gobierno, o desde los partidos de oposición hayan existido (o existan aún hoy) actitudes que buscasen preservar el sitio institucional del Parlamento, reaccionando de manera limitada (o con firmeza), frente a la concentración de poder que se sucedía.

<sup>11</sup> La autora considera que las relaciones Ejecutivo – Legislativo en el sistema argentino operan a partir de dos lógicas superpuestas: la presidencial y la parlamentaria. Ésta última les otorga a los legisladores un margen de autonomía en condiciones de limitar el liderazgo presidencial. Personalmente adhiero a la tesis contrapuesta.

<sup>12</sup> Mustapic, “*Las Relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina*”. p. 581

de Menem, mientras que durante la presidencia de Kirchner, por escasear la información, y por no ser adecuado el sistema de votación nominal para explicar la nueva realidad, tomaré otro indicador (como las negociaciones de comisión entre las facciones peronistas).

Según Mark Jones, son cinco los factores que afectan y/o determinan la disciplina en el Congreso argentino: 1) Alto grado de control partidario en el modo de votación y sus aspiraciones de reelección; 2) Muchos legisladores persiguen una carrera política con vinculación muy fuerte a su partido; 3) La mayoría de los legisladores que votan en contra de su partido tiene altas posibilidades de ser expulsados; 4) La fuerte capacidad del líder partidario para determinar recursos u oportunidades al legislador, tanto a nivel provincial, como nacional; 5) Ser considerado peronista o radical es fundamental para la identidad y relaciones sociales del legislador (Jones: 1998, p. 13 y 14)

#### 5.2.1.1 Legisladores menemistas

Ahora si, recordemos, la actitud de los parlamentarios del mismo partido de gobierno durante la llamada “década menemista”.

Según Jones, durante el período 1989-1991 la disciplina en el Congreso ha sido relativamente alta. En el caso del Partido Justicialista la disciplina relativa ha sido en promedio de 94, y la absoluta de 7313. Pero más allá de los números, es importante entender el mecanismo que hace que los legisladores sean disciplinados. De hecho, más de 54 diputados peronistas que ocuparon su asiento en el Congreso en el lapso 1991 – 1995, fueron relocalizados para 1998, en diversos puestos que van desde cargos partidarios hasta altas posiciones sindicales (Jones: 1998, Tabla 6).

Lo dicho hasta aquí, nos lleva a pensar, que los premios y castigos que posee el partido sobre el legislador no pueden ser ignorados. Como insistí más arriba, no creo que el sólo hecho de una votación nominal, pueda definir con profundidad la actuación de un legislador, ya que nos impide ver el proceso de formación de dicha disciplina (Mustapic: 2000, p. 581).

Pero creo que hay algo aún más relevante en cuanto a la actuación del legislador peronista: hay una fuerte tradición de lealtad al líder y hacia la verticalidad del partido en general, que hace que cualquier peronista que abandone el partido, sea

---

<sup>13</sup> El porcentaje más bajo que exhiben las cifras de disciplina absoluta se deben a que el autor toma en cuenta el número de diputados que estando en sesión o bien la abandonan, se abstienen o votan en contra. En Mustapic, “*Las Relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina*”. p. 581.

visto como un traidor (Jones: 1998, p. 33). Ergo, la tradición peronista, es fundamental a la hora de votar.

No olvidemos, tampoco, que el lapso analizado para determinar la disciplina en el Congreso argentino (1989 – 1991), fue un período, en el que se llevaron a cabo reformas estructurales en la Argentina, que iban en contra de las políticas públicas de los últimos 50 años. Debemos contemplar también la dimensión cualitativa, que escapa al mero promedio. Es decir, que el partido justicialista tenga una disciplina relativa de 94, cuando se estaba llevando a cabo medidas contrarias a lo que se consideraba como la “Doctrina Peronista”<sup>14</sup>, no es un dato menor.

Por lo tanto, el alto grado de disciplina en el partido justicialista durante esos años, es una muestra fiel de un proceso, que si bien no se agota en el voto nominal, puede ser claramente descifrado mediante éste.

#### 5.2.1.2 Legisladores Kirchneristas

El comportamiento de los legisladores en la “Era Kirchner”, no es muy diferente al ocurrido bajo el gobierno de Menem.

Si bien el actual presidente hoy cuenta con 119 diputados en su bloque (Frente para la Victoria – Partido Justicialista), cuenta con el apoyo de otros bloques satelitales que le brindan su apoyo<sup>15</sup>. Es importante aclarar que sólo 69 diputados de la totalidad de los miembros del recinto, figuran como pertenecientes al Partido Justicialista, de los cuales 44 se agrupan bajo el Frente para la Victoria. Los restantes 75 legisladores que completan a este bloque, lo nutren desde otras estructuras partidarias<sup>16</sup>.

Esto da cuenta, de la profunda crisis de fragmentación de los partidos políticos en la Argentina post 2001.

La falta de producción de trabajos referidos a la disciplina partidaria desde 1999, hacen difícil determinar como funciona en ese aspecto el Congreso actual. Asimismo, la fragmentación partidaria, dificulta un correcto análisis sobre votaciones nominales, ya que según algunos no sería sencillo determinar quién es peronista, y quién no lo es.

Por lo tanto, propongo analizar el Congreso de la presidencia de Kirchner, y su “modus vivendi” peronista a través de la disciplina, pero no mediante el voto nominal, sino a través de las negociaciones que se dan en las comisiones del Congreso. Específicamente en la Comisión Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas

---

<sup>14</sup> Véase, Nazar Anchorena, “*Doctrina peronista (1946-1955)*”

<sup>15</sup> Peronismo Federal (19 diputados) y Justicialista Nacional (11 diputados).

<sup>16</sup> Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

al Poder Ejecutivo Nacional y en Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación

Creo que por las actuales circunstancias, este es un elemento importante para determinar como funcionan los legisladores.

Aquí me remito a un excelente trabajo realizado por Bonvecchi, Shijman y Zelaznik que pretende estudiar la “sanción tácita” en la Argentina, en lo referido a la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia durante el gobierno de Néstor Kirchner.

Los autores consideran que la sanción tácita<sup>17</sup> pasó a formar parte del debate político a principios de la década del '90 debido a su utilización para la aprobación de los Decretos de Necesidad y Urgencia, pero que sin embargo la reforma constitucional de 1994 dio un paso importante en la controversia respecto de ese mecanismo al establecer, en el artículo 82, que “la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.” (Bonvecchi, Shijman y Zelaznik: 2005, p. 1)

Más adelante el mismo mecanismo fue explícitamente adoptado a fines de 2003, ya durante el gobierno de Néstor Kirchner, para el tratamiento legislativo de las propuestas de la renegociación de contratos de servicios públicos. (Bonvecchi, Shijman y Zelaznik: 2005, p. 2)

Los autores analizan el mecanismo de sanción tácita en dos situaciones que intentaré sintetizar:

Renegociación de los contratos de Servicios Públicos: Entre mayo y agosto de 2005 recibieron dictamen de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional, (CBSFD) 18 cuatro Actas de Entendimiento entre el gobierno y empresas de servicios públicos privatizados. Los tres primeros trámites ocurrieron mientras las negociaciones al interior del PJ por el armado de las listas de candidatos a diputados y senadores nacionales para las elecciones de octubre estaban en curso. En cambio, el análisis por las Cámaras de la renegociación del contrato con Distrocuyo, último de la serie aquí estudiada, aconteció una vez cerradas las listas. De estas cuatro renegociaciones, la correspondiente a la

---

<sup>17</sup> La sanción tácita o ficta es un mecanismo mediante el cual una iniciativa puesta a consideración del Congreso se da por aprobada sin manifestación expresa de voluntad por parte de las Cámaras. Por lo general, las iniciativas sujetas a aprobación tácita por el Congreso tienen origen en el Poder Ejecutivo más que en las Cámaras. (Bonvecchi, Shijman y Zelaznik: 2005, p. 2)

<sup>18</sup> Esta Comisión fue creada por la Ley 25.561 (de Emergencia Económica) de 2002 con el objeto de “controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo” en el marco de dicha norma; cuyo artículo 9 autoriza al PEN a renegociar los contratos de prestación de servicios públicos y establece los criterios a tener en cuenta en las renegociaciones. La CBSFD es presidida por un legislador del partido de oposición más numeroso, y sus dictámenes sobre los contratos renegociados, que debe remitir a ambas Cámaras, deben evaluar si el Poder Ejecutivo respetó estos criterios en sus tratativas con las empresas concesionarias. (Bonvecchi, Shijman y Zelaznik: 2005, p. 3)

distribuidora energía platense EDELAP fue la única en obtener dictamen unificado del PJ en la CBSFD y la única conseguir la aprobación explícita del Congreso. Las otras tres salieron de la Comisión con algún tipo de objeción por parte de miembros del PJ y fueron ratificadas por el Congreso por sanción ficta. Por ende el estancamiento de las negociaciones dentro del PJ por el armado de las listas primero, y el cierre de estas listas después, influyeron en el comportamiento de los legisladores duhaldistas tanto en la Comisión Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (CBSFD) como en el recinto de ambas Cámaras. Este comportamiento impactó en el tipo de sanción obtenido por cada renegociación: la sanción expresa para EDELAP no volvió a reiterarse. (Bonvecchi, Shijman y Zelaznik: 2005, p. 3 y ss.)

Reglamentación del Control de los Decretos de Necesidad y Urgencia: El 29 de octubre de 2004 la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación emitió 6 dictámenes destinados a reglamentar el Art. 99 inc. 319 de la Constitución Nacional. La principal diferencia entre los distintos dictámenes emitidos gira alrededor de la cuestión de la sanción tácita y diferencia al dictamen de mayoría respecto de los de minoría<sup>20</sup>. Lo único que estipula la Constitución sobre la Comisión Bicameral Permanente es que su composición debe respetar la proporción de las representaciones políticas del Congreso y que en un plazo de diez días debe elevar su despacho al plenario de cada Cámara. (Bonvecchi, Shijman y Zelaznik: 2005, p. 8)

Todos los dictámenes contemplan que la votación sea a libro cerrado: la comisión sólo puede aceptar o rechazar el DNU.

Existen ciertos elementos que permiten dar cuenta de la falta de incentivos, por parte de los legisladores del partido mayoritario actualmente en el gobierno, para aprobar cualquier reglamentación del control de los DNU. La aprobación tácita le permite al partido mayoritario resolver problemas de acción colectiva en caso de estar en el gobierno. Sin embargo, aún estando en la oposición, y dada la

---

<sup>19</sup> Art. 99 inc. 3: El Poder Ejecutivo participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. No podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

<sup>20</sup> El dictamen de mayoría fue firmado por diputados del PJ y del FMP (PJ San Luis), mientras que los cinco dictámenes en minoría fueron suscriptos por legisladores de la UCR, ARI/PS, Compromiso por el Cambio, Partido Demócrata Progresista y Frepaso. (Bonvecchi, Shijman y Zelaznik: 2005, p. 10)

configuración del sistema de partidos argentino, es altamente probable que siga conservando la mayoría legislativa en alguna Cámara. En este caso, podría impedir que un Presidente perteneciente a otro partido hiciese uso de la sanción tácita votando explícitamente en contra de los DNU. Esto es, la estrategia sería la de hacer uso del mecanismo cuando se está en el gobierno, pero evitar su eficacia cuando se está en la oposición. En un contexto de legitimación por parte del Poder Judicial del actual mecanismo, los incentivos del partido mayoritario serían, no votar la reglamentación de los DNU ya que ello implicaría apoyar expresamente el mecanismo de aprobación tácita. Por el contrario, mantener el status quo implica aprobarlo tácitamente. (Bonvecchi, Shijman y Zelaznik: 2005, p. 9 y 10)

Esto significa, que si bien es difícil realizar un análisis por la fragmentación en el partido de gobierno, ello no quita que sus rasgos, es decir, la tradición que los une, permanezca inmune, e incluso delate, en cuestión de negociaciones y concepción del poder, a aquellos que se ocultan o disfrazan detrás de distintos bloques. Por ende, si entendemos una división en el Partido Justicialista hoy, no es tanto por diferencias de principios o de métodos, sino más bien, luchas internas por el control de parte del poder que unos gozan y otros no.

### 5.2.2 Prácticas internas que dañan al sistema republicano y legitiman el uso discrecional del poder.

Con lo expuesto hasta aquí el panorama es bastante claro: el peronismo no es ajeno al proceso de legitimación de un poder discrecional, sino más bien cómplice y protagonista.

Pero hay más. El extenso (y necesario) desarrollo del rol de los peronistas en el Congreso no es conclusivo del análisis de su tradición, sino más bien representa una efímera y pequeña muestra de su actuación en la vida institucional.

En las líneas que siguen intentaré demostrar que, así como la verticalidad en el proceso de toma de decisiones, y el culto a la figura del líder, son indispensables para entender el rol de los legisladores peronistas en el Congreso, el pragmatismo dirigencial es fundamental para explicar las prácticas internas del partido durante ambas presidencias.

En el caso de Menem intentaré demostrar cómo el sector sindical asistió pasivo ante reformas que iban en contra de los postulados peronistas básicos; en el caso de Kirchner analizaré el proceso de lucha interna que lo consagró como Presidente de la Nación.

### 5.2.2.1 Menem y los sindicatos

Como ya he mencionado, Menem lanzó un plan de reformas estructurales, que gozaron de éxito, pero en esencia contradecían la memoria del peronismo histórico. Significaban no sólo la contrafigura del pasado justicialista sino la modificación de las alianzas sociales y económicas que habían caracterizado la coalición de base del peronismo. (Floria y G. Belsunce: 2004)

Las reformas no se agotaron el plano económico (Convertibilidad de la moneda, Privatizaciones de empresas públicas, Equilibrio fiscal, Desregulación de mercados bloqueados, etc.) sino trascendieron a otras esferas como la internacional (alineación a Estados Unidos, acercamiento al MERCOSUR, buenas relaciones con los organismos multilaterales de crédito, etc.). Es decir, que si uno compara esencialmente lo que hizo Menem en materia de gestión con lo que realizó Juan Domingo Perón durante la década del 50, puede concluirse que sus gestiones fueron totalmente disímiles.

Ahora, ¿cómo reaccionaron los dirigentes peronistas? Recordemos que Perón consideraba que el Movimiento peronista estaba constituido por tres ramas (Sistema de tercio): el Partido Justicialista Masculino, el Partido Justicialista Femenino, y la Confederación General del Trabajo. (Nazar Anchorena: 1994).

La reacción de la dirigencia del PJ que ocupaba cargos públicos ya ha sido ampliamente estudiada: asistió pasivamente.

Pero ¿qué sucedió con la rama sindical? ¿Acaso no fue el sindicalismo el más perjudicado con las reformas que se estaban implementando?. Según Levitsky, la consolidación del PJ como partido clientelista provocó una abrupta caída de la influencia sindical. Los jefes sindicales fueron excluidos cada vez más de los puestos de conducción del partido<sup>21</sup>. De hecho la participación sindical durante los noventa cobró tres formas diferentes: 1) Ganar influencia a través de tratativas encubiertas (Unión Obrero Metalúrgica); 2) Auspiciar agrupaciones territoriales par obtener cargos públicos (Solidaridad, Agrupación 2 de Octubre); 3) Creación de “mesas sindicales”, lo que les permitió negociar con los jefes del partido como bloque. (Levitsky: 2004, p. 22 y 23)

Es decir, que las políticas de reforma impulsadas por un presidente peronista, provocaron que los sindicatos perdieran en forma relativa su poder dentro del

---

<sup>21</sup> Los sindicalistas elegidos para la Cámara de Diputados por el PJ en los cinco distritos industriales más grandes del país (Cap. Fed., Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe) pasaron de 19 en 1983, a 4 en 1993 y a 1 en el 2001.

Movimiento, pero que sin embargo continuaran siendo bases de apoyo electoral incapaces de discutir las reformas que habían originado su nueva posición en la sociedad.

Pero este proceso influyó de manera decisiva en la dirección del PJ, ya que incrementó su autonomía frente a la rama sindical y conservó el apoyo relativamente estable entre los votantes de bajos ingresos, producto del fortalecimiento de los vínculos clientelistas. (Levitsky: 2004, p. 24)

En resumidas cuentas, la conducción política se libró del sindicalismo como un factor de poder, pero no lo perdió como aliado incondicional para obtener votos. Mientras que el peronismo histórico mantenía al sindicalismo compartiendo la conducción política, el nuevo peronismo lo mantiene con recursos que permiten su supervivencia.

Nuevamente vemos como uno de los rasgos del peronismo (pragmatismo dirigencial) primó sobre los supuestos “principios”, para desechar cualquier posibilidad de que una de las ramas del Movimiento pudiese plantear algún tipo de oposición frente a las reformas que se llevaban a cabo, aún cuando éstas iban en contra de los postulados básicos del justicialismo.

#### 5.2.2.2 Kirchner y la fragmentación justicialista

La renuncia del presidente radical Fernando de la Rúa en diciembre de 2001 llevó a una serie de presidencias legislativas turbulentas<sup>22</sup> que culminan con la asunción de Eduardo Duhalde como presidente de la Nación, el 1 de enero de 2002.

La situación del país era sumamente grave por la crisis, no sólo económica, sino político-institucional. En este contexto el presidente Duhalde inicia una serie de reformas tendientes a “sanear” el cuerpo político.

Sin embargo, su mandato que estaba asegurado hasta el 10 de diciembre de 2003, se vió autorecortado por los graves disturbios y la efervescencia social.

Es así como se establecieron las elecciones anticipadas para el 27 de abril de 2003.

Pero en la interna del Partido Justicialista las negociaciones provocaron duros enfrentamientos entre el duhaldismo (que quería imponer como candidatos favoritos a Juan Manuel de la Sota o Néstor Kirchner) y el menemismo (que controlaba la Convención Nacional del PJ para el año 2003).

---

<sup>22</sup> Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño fueron efímeros presidentes. Todos ellos del Partido Justicialista.

El presidente Duhalde intentó desde un primero momento impulsar la candidatura de Carlos Reutemann, luego intentó con Juan Manuel de la Sota, cediendo finalmente por Néstor Kirchner el 15 de enero de 2003.

Las elecciones internas del Partido Justicialista primero previstas para diciembre de 2002, debieron postergarse para febrero de 2003, por falta de acuerdo entre Carlos Menem y Eduardo Duhalde.

De hecho hay un dato no menor. El duhaldismo intenta reunirse en Octubre de 2002 para alterar la Junta electoral encargada de fiscalizar los comicios internos y postergar las elecciones<sup>23</sup>. Esto provoca que la jueza Servini de Cubría suspenda la Convención del PJ y las internas abiertas. Sin embargo el Congreso sesionó, haciendo oídos sordos a la decisión de la justicia.

¿Cuál fue el resultado? El 24 de enero, y con el argumento de que los tres aspirantes por el peronismo que competían por la elección presidencial (Kirchner, Rodríguez Saá y Menem) presentaban programas contrapuestos, el congreso del Partido Justicialista Nacional toma una decisión inédita: suspender la elección interna y habilitar a todos los precandidatos el uso de los símbolos partidarios para presentarse a la elección general<sup>24</sup>. En la práctica, esto significaba que, aún cuando los tres estaban afiliados al justicialismo, se enfrentarían por partidos supuestamente distintos.

Nuevamente una muestra de pragmatismo: La fragmentación del partido, y la imposibilidad de negociar entre los dos líderes de mayor peso político (Duhalde y Menem), provoca que el peronismo burle un dispositivo legal, y resuelva una disputa interna en elecciones generales ante la sociedad entera.

## 6. Reflexiones finales

Entonces, ¿por qué en períodos de estabilidad tanto el presidente Menem como Kirchner sostuvieron una concentración del poder? La respuesta es contundente: dicha alteración en el esquema republicano se debe a la utilización abusiva de herramientas institucionales de emergencia, y a cierta cultura política favorable al uso discrecional del poder, fomentada, fortalecida, y consolidada por el partido justicialista en el gobierno.

---

<sup>23</sup> <http://parlamentario.com/noticia-1809.html>

<sup>24</sup> Se ve claramente la violación a la legislación electoral. **Ley 25.611. Art. 4:** En los partidos políticos o alianzas electorales nacionales la elección de los candidatos a presidente y vicepresidente, así como la de los candidatos a senadores y diputados nacionales se realizarán a través de internas abiertas. Por la ley **25.684 se suspende esta ley**. Actualmente rige la ley 23.298 y el Decreto 535/2005, que reglamentan nuevamente las internas abiertas.

Este análisis, no pretende ser exhaustivo de la complicada y variada realidad argentina de la democracia y el sistema republicano a partir de 1983. Simplemente, pretendo identificar aquel factor fundamental que debe ser tenido en cuenta para cualquier análisis serio de las posibles salidas: el peronismo, y detrás de él, la cultura proclive al “resultado” y al “éxito”, antes que a los “principios”, a las “leyes” y a “lo legal y correcto”.

No pretendo, tampoco cargar tintas sólo con el justicialismo. Sin dudas, los principales partidos opositores son responsables del desgaste y la deslegitimación del sistema republicano. Pero el mayor peso en una sociedad debe recaer, más que en la minoría pasiva, en la mayoría activa, aquella encargada de llevar a cabo las políticas públicas, y la guardiana de los valores y principios de la República.

Por lo tanto, la cultura política antirrepublicana, favorable al uso y abuso del poder para concentrar más poder, y proclive a la “acción” espuria y superficial, no es novedad para el sistema político argentino.

Quizás el cambio, más que por el sistema, deba provenir desde la sociedad, abandonando pretensiones rápidas y exitosas de un modelo demagógico y discrecional, para cultivar, fomentar y pretender un modelo más apegado al proceso republicano, a los valores democráticos legítimos, y a los frutos arduos de una sociedad pluralista cuyo centro sea, el debate y el consenso.

## **Bibliografía**

ADC, Informe sobre la Corte Suprema de Justicia durante el año 2003.

Alberdi, Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Plus Ultra, 13ra. Edición, Buenos Aires.

Bonvecchi, Alejandro, Schijman, Alejandra, y Zelaznik, Javier, La Sanción Tácita en la Argentina: El Congreso frente al Ejecutivo en la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia, Serie Aportes, No. 8, Fundación Pent, Octubre 2005.

Cox, Gary y Morgenstern, Scott, Legislaturas reactivas y presidentes preactivos en América Latina, Desarrollo Económico, Vol. 41, No. 163, Año 2001.

Ferreira Rubio, Delia y Goretti Mateo, Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (1989-1994), Desarrollo Económico, Vol. 36, No. 141, Año 1996.

Floria, Carlos y G. Belsunce, César, Historia de los argentinos, Larousse, Buenos Aires, 2004.

Helmke, Gretchen, La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en la Argentina en los períodos de la dictadura y la democracia, Desarrollo Económico, Vol. 43, No. 170, Año 2003.

Jones, Mark, Explaining the High Level of Party discipline in the Argentine Congress, Serie Documentos de Trabajo N° 14, CEDI, Junio de 1998.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, comps. 1997. Presidencialismo y democracia en América Latina, Cambridge University Press.

Mustapic, Ana María, "Oficialista y Diputados": Relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina, Desarrollo Económico, Vol. 39, No. 156, Año 2000.

Nazar Anchorena, Benito, ¿Doctrina Peronista? (1946-1955), Plus Ultra, Buenos Aires, 1994.

Negretto, Gabriel, Diseño Constitucional y separación de poderes en América Latina, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 65, No. 1, Año 2003.

Novaro, Marcos y Palermo, Vicente, Luces y sombras de la democracia argentina. Las instituciones después de Menem, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 59, No. 3, Año 1997.

Levitsky, Steven, Del sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999, Desarrollo Económico, Vol. 44, No. 173, Año 2004.

Levitsky, Steven, An 'Organised Disorganisation': Informal Organisation Local Party Structures in Argentine Peronism, Journal of Latin American Studies, Vol. 33, No. 1, Año 2001.

Levitsky, Steven y Burgess, Katrina, Explaining Populist Party adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela, *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 8, October 2003.

Serrafero, Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Año 1, No. 2, Año 1999.

Zermeño, Sergio, "El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden", *Revista Mexicana de Sociología*, No. 51/11, México, Año 1989.