

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

(FLACSO)

SEDE ACADÉMICA BUENOS AIRES – ARGENTINA

**TESIS PARA ASPIRAR AL GRADO DE MAGISTER Y
ESPECIALISTA EN CIENCIA POLÍTICA & SOCIOLOGÍA
(CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA)**

Interpretaciones teóricas sobre la relación entre el uso de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999)

TESISTA: ANA SOLEDAD ROSSA

DIRECTORA: LIC. MERCEDES KERZ

CO-DIRECTOR: LIC. MARIO MAURICH

BUENOS AIRES, AGOSTO DE 2009

RESUMEN

El objetivo general de la presente investigación consiste en analizar las interpretaciones teóricas elaboradas por los analistas políticos nacionales acerca del uso de los decretos de necesidad y urgencia y su relación con el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).

El dato curioso que surge al cabo de la investigación, reside en observar que si bien los analistas condenaron la recurrencia con que Carlos Menem ejerció esta facultad legislativa, entre 1995 y 1999, al relacionarla con el fenómeno de concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional; paradójicamente, justificaron dicha violación a la división de poderes al carecer de una conceptualización especializada acerca de las razones de necesidad y urgencia. En su lugar, construyeron un discurso académico que postula la existencia de una crisis permanente en Argentina desde, por lo menos, 1989 hasta la actualidad.

Como conclusión se destaca la importancia de destinar esfuerzos para edificar, en el ámbito de las ciencias sociales en general y de la ciencia política en particular, un vocabulario especializado.

Introducción

El objetivo general de la presente investigación consiste en analizar las interpretaciones teóricas elaboradas por los analistas políticos nacionales acerca del uso de los decretos de necesidad y urgencia y su relación con el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).

La emisión recurrente de decretos de necesidad y urgencia durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1994) fue interpretada, inicialmente, por los analistas políticos nacionales en relación al fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional (Molinelli, 1991; Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Maurich y Liendo, 1998).

A través de neologismos como *el decretazo* (Ferreira Rubio y Goretti, 1996) o *la estrategia decretista de gobierno* (Maurich y Liendo, 1998), estos analistas intentaron, por un lado, conceptualizar un tipo de ejercicio del poder inédito, basado en la utilización reiterada de los decretos de necesidad y urgencia y; por el otro, advertir acerca de la creciente concentración del poder en el Ejecutivo; es decir, acerca del avasallamiento y hasta ignorancia de los canales institucionales¹.

De acuerdo al análisis político-institucional efectuado por Delia Ferreira Rubio y Mateo Goretti (1996), los decretos de necesidad y urgencia no integraban el conjunto de poderes presidenciales fijados por la Constitución de 1853. Sin embargo, según los autores, “desde 1853, ante situaciones de notable gravedad institucional o crisis

¹ Aportaron a esta visión teórica adjetivaciones como la de “presidencia imperial” (Torre, 1991), “democracia con soberano” (Kvaternik, 1998), “democracia delegativa” (O’Donnell, 2004); entre otras.

económica, los presidentes argentinos dictaron decretos de necesidad y urgencia, asumiendo para sí facultades que, en el esquema constitucional, correspondían al Congreso” (1996:449). De este modo, el empleo de los decretos de necesidad y urgencia no sólo suponía una excepción transitoria al principio de división de los poderes, sino que además constituía una excepción transitoria de origen extra o para constitucional (Novaro, 1998:43).

En ocasión de la reforma constitucional de 1994, los decretos de necesidad y urgencia fueron incluidos entre las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional. Dentro del conjunto de modificaciones, el artículo 99, inciso 3º, establece: “El Poder Ejecutivo 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.” (Constitución Nacional, 1994).

Consecuentemente, a partir de 1994 los decretos de necesidad y urgencia se transforman en una facultad legislativa de naturaleza constitucional a la que el titular del Poder Ejecutivo Nacional puede apelar, como lo indica su nombre, por razones de necesidad y urgencia. Las razones de necesidad y urgencia constituyen, como lo estipula el texto constitucional, la única justificación que habilita al presidente a no seguir los trámites ordinarios previstos para la elaboración de la legislación (artículo 99, inciso 3°). Dicho de otro modo, sólo en circunstancias excepcionales el presidente se encuentra autorizado a no respetar el principio de la separación y división de poderes, es decir, a concentrar el poder².

La cuestión de la concentración del poder en los gobernantes, es definido como un problema por la teoría política propiamente moderna. Fue el derrumbe del derecho divino de los reyes a gobernar, al cabo del proceso de secularización (Manent, 1990), el hito que contribuyó, en gran medida, a configurar una nueva matriz de análisis centrada en evaluar el modo en que los gobernantes ejercían el poder. Las revoluciones inglesa (1688), norteamericana (1776) y francesa (1789), propiciaron la oportunidad y, asimismo, generaron la tarea de imaginar diseños institucionales que aseguraran el control o limitación del poder de los gobernantes. Entre los siglos XVII y XVIII, desde una óptica liberal-republicana, autores como Montesquieu (2000), John Locke (1969) y James Madison (1994) encararon dicha empresa formulando, junto con los principios de la soberanía popular y del gobierno representativo-democrático, el mecanismo de la separación y división de poderes. Estos dispositivos, pero en especial el último,

² Esta innovación produce, al inclinar la balanza a favor del Poder Ejecutivo Nacional, un gran desequilibrio entre los poderes (Palermo y Novaro, 1996:369; Cheresky, 1997:26; Ansaldi, 2001:39; entre otros).

respondieron al propósito de desarticular la figura del gobernante como un *legibus solutus*, vigente en el esquema de dominación política de las monarquías absolutistas (Hobbes, 1980).

Corresponde a Montesquieu la enunciación original del mecanismo de la separación y división de poderes (Leiras y Zimmermann, 2003). Al presuponer que “todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él” (Montesquieu, 2000:106), el autor afirmaba que resultaba necesario que fuera el mismo poder el que frenara al poder. El modo de concretar esta máxima en la práctica consistió en evitar que “el mismo hombre, el mismo cuerpo [...] ejer[za] los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares” (2000:107-108). Para el pensador, la libertad política de los ciudadanos quedaba así resguardada de las decisiones abusivas de los gobernantes.

Al retomar el caso del empleo de los decretos de necesidad y urgencia durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999), podemos enfocar el problema de la concentración del poder en los gobernantes a partir del concepto de *accountability*³. Para O'Donnell es posible distinguir una *accountability* horizontal, conceptualizada como “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (1998:19).

³ La noción de *accountability* proviene, originalmente, del inglés y se carece de un término equivalente en nuestro idioma. La *accountability* es entendida como “la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:25)

En un sentido similar, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz identifican una *accountability legal*, orientada a “garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente” (2002:26); es decir, a limitar la arbitrariedad del poder del Estado, mediante las instituciones propias del constitucionalismo moderno: “la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos” (2002:26)⁴.

A propósito del desempeño institucional de las democracias latinoamericanas, sostienen que la literatura revela un amplio consenso respecto de la debilidad de los mecanismos tradicionales de *accountability* en gran parte de la región; evidenciada a través de “[l]a ausencia de un sistema intraestatal eficaz de pesos y contrapesos entre poderes, la falta de instituciones judiciales autónomas y la existencia de corrupción en diferentes niveles de la administración pública” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:24).

Con la intención de encontrar claves que expliquen dicho déficit citan dos grupos de argumentos, el primero de ellos, “se centra en variables culturales e

⁴ Los autores se refieren asimismo a la existencia de: para O’Donnell, una *accountability vertical* que consiste en que “[p]or medio de elecciones razonablemente libres y regulares, los/as ciudadanos/as pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos – o por los candidatos de su preferencia en la próxima elección. También por definición, las libertades de opinión y de asociación, así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas, permiten plantear demandas a las autoridades públicas y eventualmente denunciar sus actos ilícitos” (1998:6). Y para Peruzzotti y Smulovitz, de una *accountability política* que, en una tónica parecida a la de O’Donnell (1998), definen como “la capacidad del electorado para que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. La *accountability política* está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática [...] En general se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control. Ellas proveen a los ciudadanos un mecanismo que periódicamente les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hacen.” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:27).

institucionales específicas que conspiran contra la existencia de incentivos que confronten a los gobiernos con la necesidad de responsabilizarse por sus actos. De esto se concluye que sólo es posible esperar gobiernos más representativos y responsables en la región si se remueven estos obstáculos” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:32). El segundo, por el contrario, “[s]ubraya que los déficits de accountability en América Latina son insalvables, ya que derivan de la propia estructura operativa que caracteriza los mecanismos verticales en todas las democracias” (2002:32).

Queremos volver a señalar que, de manera general, la emisión de decretos de necesidad y urgencia nos permite evaluar el funcionamiento práctico de los mecanismos de accountability horizontal (1998) y/o legal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). En términos concretos, los relevamientos empíricos indican que Carlos Menem dictó 226 decretos de necesidad y urgencia, durante su primer mandato presidencial (1989-1994), y 144 a lo largo de su segunda presidencia (1995-1999) (Ferreira Rubio, 2007)⁵. Hemos señalado anteriormente, que el uso recurrente de dicha facultad legislativa por parte del presidente, entre 1989 y 1994, motivó a los investigadores a trazar vínculos con el fenómeno de la concentración del poder (Molinelli, 1991; Ferreira Rubio y Goretti,

⁵ Llama nuestra atención que los diarios de mayor tirada del país, hagan públicas mediciones contradictorias respecto de la cantidad de decretos de necesidad y urgencia que fueron firmados por Carlos Menem, durante sus dos gobiernos (1989-1999); más aún, cuando citan como fuente a las investigaciones de Ferreira Rubio y Goretti. Así, en el año 1999 el diario El Clarín consignaba la suma de 472 decretos de necesidad y urgencia (El Clarín, Buenos Aires, 24 de febrero de 1999), mientras hacia el 2005 La Nación notificaba un total de 545 (La Nación, Buenos Aires, 13 de junio de 2005).

A esta confusión periodística se suman los desacuerdos que mantienen los analistas, al interior del ámbito del análisis político, respecto de la metodología más adecuada para computar la utilización de dicha medida de emergencia (Molinelli, Palanza y Sin, 1999 y Serrafero, 2005).

1996; Maurich y Liendo, 1998)⁶. A la luz de ello, si cotejamos los 226 decretos de necesidad y urgencia correspondientes al primer gobierno con los 144 pertenecientes al segundo, podemos constatar que Carlos Menem continuó empleando con regularidad dicha medida de emergencia⁷. Consecuentemente, nos preguntamos: ¿cómo interpretaron los analistas políticos nacionales este dato?

A partir de dicho interrogante, formulamos como objetivo central del presente trabajo: analizar las interpretaciones teóricas elaboradas por los analistas políticos locales acerca del uso de los decretos de necesidad y urgencia y su relación con el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).

A efectos de cumplir con este propósito, examinamos en profundidad treinta y tres producciones académicas publicadas por los analistas políticos nacionales, entre 1995 y 2005⁸, con miras a desarrollar tres objetivos específicos: en primer lugar, indagar las alusiones realizadas a la utilización de los decretos de necesidad y urgencia durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), en segundo lugar, examinar el vocabulario empleado para caracterizar a dicho período presidencial y, finalmente, abordar las conceptualizaciones acerca de las razones de necesidad y urgencia construidas por los analistas.

Nuestra hipótesis de trabajo principal postula que: la mayoría de los analistas políticos nacionales relacionaron el uso recurrente de los decretos de necesidad y

⁶ Consultar la página 3 de la introducción.

⁷ Más aún, si consideramos que entre 1853 y 1989, es decir, a lo largo de 136 años, sólo fueron emitidos 35 decretos de necesidad y urgencia (Ferreira Rubio y Goretti, 1996:444).

⁸ Consultar la bibliografía específica.

urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999), con el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional.

Conducimos nuestra investigación sobre la base de un diseño cualitativo, a efectos de presentar como producto un diagnóstico teórico-práctico de las interpretaciones que los analistas políticos nacionales elaboraron acerca de la relación entre el uso de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).

Nuestra propuesta metodológica se sustenta, dentro de la multiplicidad de paradigmas que conviven en las ciencias sociales (Borón, 2005), en el paradigma constructivista-interpretativo (Denzin y Lincoln, 2005). Optamos, en este sentido, por un diseño de investigación cualitativo, usualmente asociado al mismo (Sautu, 2005). Finalmente, como estrategias metodológicas cualitativas utilizamos el estudio de caso interpretativo y el análisis bibliográfico.

Las razones que justifican la adopción de este camino metodológico, son las que consignamos a continuación:

En primer lugar en relación a la metodología cualitativa, dado que se encuentra abocada a “investigar la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales [...] o brindar una descripción detallada de la realidad (Sautu, 1998:190); pensamos que constituye el enfoque más apropiado para trabajar los objetivos general y específicos que expusimos; destinados a indagar las interpretaciones elaboradas por los analistas políticos nacionales acerca de la relación entre el uso de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, entre 1995 y 1999.

En segundo lugar en cuanto al paradigma constructivista-interpretativo, concebimos que el investigador ayuda a construir el fenómeno social que pretende estudiar, y en virtud de ello, es capaz de interpretarlo (Law y Urry, 2004). Esta toma de posición ontológico-epistemológica, coincide con aquella que postula el paradigma constructivista-interpretativo, en tanto asume que la realidad es múltiple y subjetiva y que el investigador está inmerso en el contexto de interacción que desea investigar (Sautu, 2005:40).

En tercer lugar con respecto al estudio de caso interpretativo, consideramos y tratamos al uso de los decretos de necesidad y urgencia en relación al fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), como un único caso de estudio, espacial y temporalmente delimitado. En este sentido, concebimos que el tratamiento intensivo y en detalle que caracteriza al estudio de caso, nos permite abordar y poner de relieve la especificidad que lo singulariza (Lijphart, 1971). Asimismo, se trata de un estudio de caso interpretativo porque tomamos como referencia proposiciones teóricas establecidas (Lijphart, 1971), es decir, tenemos en cuenta las primeras investigaciones (Molinelli, 1991; Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Maurich y Liendo, 1998) que identificaron una estrecha relación entre el uso de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1994).

Finalmente en cuanto al análisis bibliográfico, es la herramienta metodológica que nos permite sistematizar, desde una lógica comparativa (Dogan y Pélassy, 1990) las semejanzas, diferencias y regularidades que observamos entre los treinta y tres escritos académicos que componen nuestra fuente de estudio empírica.

El motivo que nos anima a estudiar las interpretaciones teóricas elaboradas por los analistas políticos nacionales respecto de la problemática señalada, radica en el interés que manifestamos por conocer si, para la mayoría de los autores de nuestra fuente empírica de estudio, Carlos Menem concentró el poder o no, durante su segundo mandato presidencial (1995-1999).

Al reflexionar en profundidad sobre las dificultades que los investigadores sociales experimentan a la hora de construir conceptos unívocos y con referentes claramente delimitados, advertimos las dificultades que los analistas políticos de nuestra fuente empírica de estudio manifestaron en relación a la conceptualización de las razones de necesidad y urgencia.

Las razones de necesidad y urgencia desempeñan un papel central respecto de la emisión de los decretos de necesidad y urgencia por dos motivos; en primer lugar, porque son las que dan su nombre a este tipo de decretos y; en segundo lugar, porque constituyen, de acuerdo al texto constitucional, la única justificación que habilita al presidente a no seguir los trámites ordinarios previstos para la elaboración de la legislación (artículo 99, inciso 3°).

Las consecuencias prácticas que se desprenden de las problemáticas implicadas en el proceso de especialización del lenguaje en el ámbito de las ciencias sociales (Sartori, 1995) resultan, para los fines de nuestra investigación, de suma importancia. Pues, si las nociones empleadas para formular hipótesis teóricas adolecen de imprecisiones en su intensión (propiedades o atributos) o extensión (referentes) (Sartori, 1995), se debilita, por lógica, el sustento o basamento del análisis. En este sentido Giovanni Sartori afirma que “cada palabra – y con razón cada lenguaje – predispone al pensamiento para un cierto tipo de explicación: el medio lingüístico incluye de por sí un modo de ver y un modo de explicar (1995:33)”.

Dicho modo de ver y de explicar o, en términos de Pierre Bourdieu (1996 y 1999), John Law y John Urry (2004), dicha visión del mundo social que se intenta imponer, mediante la elección de determinados conceptos por parte de los investigadores sociales; merece un trabajo de reflexión adicional que repare en los intereses científicos y políticos que subyacen al problema de la falta de un vocabulario especializado en el ámbito de las ciencias sociales.

A pesar del interés que despierta en nosotros indagar en esta dimensión de la relación del uso de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999); optamos por no hacerlo en la presente investigación, en tanto supone una desviación de los objetivos por nosotros inicialmente fijados. Consideramos, sin embargo, que reviste material de interés para ser analizado en futuros estudios.

El trabajo se organiza de la siguiente manera:

En la sección 1 “Caracterizaciones del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)”, organizamos tres grandes grupos a partir de la primera aproximación a los treinta y tres escritos académicos publicados por los analistas políticos nacionales, entre 1995 y 2005: 1) aquellos que aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999); 2) aquellos que, a partir del funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal, propusieron alguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999); y 3) aquellos que realizaron ambas acciones. A continuación, observamos que los analistas que aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia para el período presidencial señalado, llamaron la atención respecto de la frecuencia o

recurrencia con que Carlos Menem apeló a esta facultad legislativa como uno de los instrumentos para gobernar, entre 1995 y 1999. Finalmente, comparamos cuáles fueron los conceptos más empleados, tanto por aquellos autores que aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia como por los que no lo hicieron, pero que sí, en base a la evaluación del funcionamiento de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal, propusieron una caracterización del segundo mandato de Carlos Menem (1995-1999).

En la sección 2 “Conceptualizaciones de las razones de necesidad y urgencia”, detectamos que sólo Hugo Quiroga (2005) y Mario Serrafiero (2005), del total de los analistas de nuestra fuente empírica de estudio, que vincularon el uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia con el fenómeno de la concentración del poder, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999); propusieron conceptualizaciones especializadas de las razones de necesidad y urgencia. Al combinar las reflexiones de Quiroga (2005) y Serrafiero (2005) construimos una única conceptualización de las razones de necesidad y urgencia, que las define como: crisis que requieren para su solución la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo para el caso de Argentina, recogimos la resignificación de la crisis que ponen de relieve ambos autores: se trata de una crisis de carácter permanente desde, por lo menos, 1989 hasta la actualidad. Por este camino, terminamos descubriendo una paradoja: la mayoría de los analistas que originalmente llamó la atención acerca del uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) y, por tanto, caracterizó a la misma en relación al fenómeno de la concentración del poder; carece de un lenguaje especializado para conceptualizar las razones de necesidad y urgencia.

En la sección 3 “De las palabras y el poder, al poder de las palabras: interpretaciones teóricas de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999)”, indagamos las consecuencias prácticas que se desprenden de la falta de especialización del lenguaje en el ámbito de las ciencias sociales en general, y en el de la ciencia política en particular, a partir de un marco teórico que comprende a autores como, Sartori (1995), O’Donnell (2000), Bourdieu (1996 y 1999) y Law y Urry (2004). A pesar de las diferentes trayectorias y temáticas de investigación que evidencian dichos pensadores, sus reflexiones nos permiten poner de manifiesto la importancia que reviste el hecho de detenerse a reflexionar acerca las formas que los teóricos tienen de y para pensar. Dicho de otro modo, consideramos que la elección de determinados conceptos por parte de los analistas políticos para formular sus interpretaciones acerca de la realidad que estudian, produce principios de visión y de división que contribuyen, a la vez, a comprender/interpretar esa realidad.

En las conclusiones finales, retomamos las principales reflexiones y dilemas a los que arribamos al cabo de desarrollar la presente investigación. A partir de ellos, hemos, por un lado, comprendido la importancia que reviste, como asevera Sartori (1995), destinar esfuerzos a edificar un lenguaje especializado para el ámbito de las ciencias sociales. Y por el otro, nos sumamos al pensamiento que, siguiendo a O’Donnell (2000), Bourdieu (1996 y 1999) y Law y Urry (2004), merece dedicarse a las consecuencias prácticas que se desprenden de intentar imponer, mediante la elección de determinadas formas de ver y de pensar por parte de los investigadores sociales, una visión del mundo social.

Sección 1: Caracterizaciones del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)

El proceso de compilación y sistematización de los trabajos académicos publicados por los analistas políticos nacionales, entre 1995 y 2005, nos permitió identificar un escaso número de textos dedicados exclusivamente al estudio del uso de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).

Esta constatación nos llamó la atención por dos razones, en primer lugar, porque el interés demostrado por los investigadores del ámbito del análisis político local en los diez años que abarcaron los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), ha producido y continúa produciendo una multiplicidad de estudios. En segundo lugar, porque pensamos poder encontrar escritos que prolongaran la línea de indagación inaugurada por Guillermo Molinelli (1991), Ferreira Rubio y Goretti (1996) y Mario Maurich y Gabriela Liendo (1998). Esta última postulaba, como indicamos en la introducción, una estrecha relación entre el uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1994)⁹.

Ante la insuficiencia observada, decidimos ampliar nuestro criterio de búsqueda e incluir aquellas publicaciones que se refirieron al funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal (O'Donnell, 1998) y/o legal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002)¹⁰, entre 1995 y 1999 y que, a la luz de ello, proporcionaron alguna descripción o caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).

⁹ Consultar la página 3 de la introducción.

¹⁰ Consultar las definiciones de los mecanismos de accountability horizontal y legal en relación al problema de la concentración del poder, expuestas en las páginas 6 y 7 de la introducción.

Fundamentamos nuestra elección en la intención que tenemos por profundizar el enfoque teórico iniciado por Molinelli (1991), Ferreira Rubio y Goretti (1996) y Maurich y Liendo (1998).

De este modo, reunimos un total de treinta y tres escritos académicos que¹¹:

- a. aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia entre 1995 y 1999, o
- b. a partir del funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal, propusieron alguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), o
- c. ambas.

A efectos de organizar y completar la información precedentemente expuesta, de una manera sistemática y sintética, elaboramos el siguiente cuadro¹²:

Cuadro 1

Autores que aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia entre 1995 y 1999	Autores que a partir del funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal, propusieron alguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)	Autores que aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia entre 1995 y 1999 y propusieron alguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)
Gabriel Negretto (2002),	Pablo Gerchunoff y Juan Carlos	Danilo Martuccelli y Maristella

¹¹ Consultar la bibliografía específica.

¹² Concebimos conveniente consignar estos datos en el cuerpo de nuestra investigación y no en el anexo, en razón de la importancia que reviste para nuestro análisis.

Oscar Ozlak (2003) y Ernesto Calvo y Marcelo Escolar (2005).	Torre (1996), Isidoro Cheresky (1997 y 2003), José Nun (1998), Guillermo O'Donnell (1998 y 2001), Marcelo Cavarozzi (1999), Vicente Palermo (1999), Alfredo Pucciarelli (2000), Fabián Repetto (2000), Ricardo Sidicaro (2000), Gerardo Adrogué y Melchor Armesto (2001), Oscar Landi (2002), Diego Miranda (2002), Andrés Malamud (2003), Juan Carlos Torre (2003) y Mercedes Kerz y Santiago Leiras (2004).	Svampa (1997), Mariana Llanos (1998), Marcos Novaro (1998 y 2003), Isidoro Cheresky (1999), Emilio de Ipola (1999), Guillermo Molinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999), Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000), Waldo Ansaldi (2001), Hugo Quiroga (2005), Carlos Strasser (2004), Mario Serrafiero (2005) y Maristella Svampa (2005).
--	---	--

Al comenzar nuestro análisis, observamos que¹³:

- El 51,51% de los analistas no aludió al uso de los decretos de necesidad y urgencia pero propuso, en referencia al funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal, alguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).
- El 39,39% de los autores aludió al uso de los decretos de necesidad y urgencia y propuso alguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).
- El 9,09% de los teóricos aludió al uso de los decretos de necesidad y urgencia, pero no propuso ninguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).

¹³ Consultar la Tabla 1, del Anexo 1.

Siguiendo con la lógica de presentación de la información, diseñamos el siguiente cuadro:

Cuadro 2

<p>El 51,51% de los analistas no aludió al uso de los decretos de necesidad y urgencia pero propuso, en referencia al funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal, alguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)</p>	<p>El 39,39% de los autores aludió al uso de los decretos de necesidad y urgencia y propuso alguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)</p>	<p>El 9,09% de los teóricos aludió al uso de los decretos de necesidad y urgencia, pero no propuso ninguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)</p>
<p>Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre (1996), Isidoro Cheresky (1997 y 2003), José Nun (1998), Guillermo O'Donnell (1998 y 2001), Marcelo Cavarozzi (1999), Vicente Palermo (1999), Alfredo Pucciarelli (2000), Fabián Repetto (2000), Ricardo Sidicaro (2000), Gerardo Adrogué y Melchor Armesto (2001), Oscar Landi (2002), Diego Miranda (2002), Andrés Malamud (2003), Juan Carlos Torre (2003) y Mercedes Kerz y Santiago Leiras (2004).</p>	<p>Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997), Mariana Llanos (1998), Marcos Novaro (1998 y 2003), Isidoro Cheresky (1999), Emilio de Ipola (1999), Guillermo Molinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999), Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000), Waldo Ansaldi (2001), Hugo Quiroga (2005), Carlos Strasser (2004), Mario Serrafiero (2005) y Maristella Svampa (2005).</p>	<p>Gabriel Negretto (2002), Oscar Ozlak (2003) y Ernesto Calvo y Marcelo Escolar (2005).</p>

Como primera impresión, notamos lo reducido del número de escritos que se refirieron a la emisión de los decretos de necesidad y urgencia, entre 1995 y 1999. A causa de ello nos vimos ante la necesidad, como aclaramos precedentemente¹⁴, de flexibilizar los parámetros que habíamos pensado para configurar nuestra base empírica de estudio.

De esta distribución inicial de los autores en tres grandes grupos, comparamos, a continuación, aquellos que aludieron al uso los decretos de necesidad y urgencia y propusieron una caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), con aquellos que no aludieron al uso los decretos de necesidad y urgencia, pero al reparar en el funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal, sí brindaron una caracterización de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999). Es decir, nos concentramos en examinar el 90,9% de las fuentes bibliográficas¹⁵.

¹⁴ Consultar la página 16 de la presente sección.

¹⁵ De manera detallada, el 90,9% de las fuentes bibliográficas se integra por los autores que citamos a continuación: Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre (1996), Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997), Isidoro Cheresky (1997, 1999 y 2003), José Nun (1998), Mariana Llanos (1998), Guillermo O'Donnell (1998 y 2001), Marcos Novaro (1998 y 2003), Marcelo Cavarozzi (1999), Vicente Palermo (1999), Emilio de Ipola (1999), Guillermo Molinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999), Alfredo Pucciarelli (2000), Fabián Repetto (2000), Ricardo Sidicaro (2000), Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000), Gerardo Adrogué y Melchor Armesto (2001), Waldo Ansaldi (2001), Oscar Landi (2002), Diego Miranda (2002), Andrés Malamud (2003), Juan Carlos Torre (2003) y Mercedes Kerz y Santiago Leiras (2004), Carlos Strasser (2004), Hugo Quiroga (2005), Mario Serrafiero (2005) y Maristella Svampa (2005).

1. Alusiones al uso de los decretos de necesidad y urgencia entre 1995 y 1999

Al indagar si los analistas políticos que se refirieron al empleo de los decretos de necesidad y urgencia, elaboraron alguna reflexión o conceptualización a propósito de ello; advertimos que, por medio de diferentes imágenes¹⁶, descripciones¹⁷ o neologismos¹⁸; los autores hicieron hincapié en la frecuencia o recurrencia con que Carlos Menem apeló a esta facultad legislativa para gobernar, entre 1995 y 1999.

Podemos afirmar que los autores que aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia y propusieron una caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)¹⁹; llamaron la atención acerca de la regularidad con que el titular del Ejecutivo Nacional utilizó dicha medida de emergencia.

De esta forma, coincidieron con el énfasis puesto por las primeras investigaciones dedicadas a esta problemática (Molinelli, 1991, Ferreira Rubio y Goretti, 1996 y Maurich y Liendo, 1998) en cuanto al hito que marcó la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1994) “en el gobierno por decreto”, en virtud de “la reiterada utilización de los decretos de necesidad y urgencia que habían sido sólo

¹⁶ Como por ejemplo: “el presidente legislador” (Cheresky, 1999:296) o “si Alfonsín abrió la huella, Menem la transformó en supercarretera, usando y abusando de los DNU” (Molinelli, Sin y Palanza, 1999:545)

¹⁷ Como por ejemplo: “gobernar por decretos” (De Ipola, 1999:145), “durante sus dos administraciones legisló por decreto” (Spiller y Tommasi, 2000:451) o “uso indiscriminado de los DNU” (Quiroga, 2005:121).

¹⁸ Como por ejemplo: “decretismo” (Svampa, 2005:57) o “exceptocracia” (Serrafero, 2005:221).

¹⁹ De manera detallada, los autores a los que nos referimos son: Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997), Mariana Llanos (1998), Marcos Novaro (1998 y 2003), Isidoro Cheresky (1999), Emilio de Ipola (1999), Guillermo Molinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999), Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000), Waldo Ansaldi (2001), Hugo Quiroga (2005), Carlos Strasser (2004), Mario Serrafero (2005) y Maristella Svampa (2005).

medidas extraordinarias en la vida jurídico-institucional argentina hasta 1989” (Ferreira Rubio y Goretti, 1996:449).

2. Caracterizaciones de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999)

Al cotejar las caracterizaciones elaboradas por los analistas políticos acerca del segundo mandato de Carlos Menem (1995-1999), tanto por aquellos que aludieron al uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia como por los que no, identificamos las siguientes regularidades²⁰:

- Quienes hicieron hincapié en el dictado recurrente de decretos de necesidad y urgencia, caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de:
 - Concentración del poder: el 92,3%.
 - Decisionismo: el 30,76%.
 - Fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional: el 23,07%.
 - Discrecionalidad: el 15,38%.
 - Democracia delegativa: el 15,38%.

Respetando el tipo de exposición que adoptamos anteriormente, volvemos a elaborar un cuadro para completar la información de los porcentajes arriba consignados de un modo detallado, sistemático y sintético:

Cuadro 3

Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de

²⁰ Consultar la Tabla 2, del Anexo 2.

Carlos Menem (1995-1999) en términos de concentración del poder (92,3%)	Carlos Menem (1995-1999) en términos de decisionismo (30,76%)	Carlos Menem (1995-1999) en términos de fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional (23,07%)	Carlos Menem (1995-1999) en términos de discrecionalidad (15,38%)	Carlos Menem (1995-1999) en términos de democracia delegativa (15,38%)
Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997), Mariana Llanos (1998), Marcos Novaro (1998 y 2003), Emilio De Ipola (1999), Guillermo Molinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999), Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000), Waldo Ansaldi (2001), Strasser (2004), Hugo Quiroga (2005), Mario Serrafèro (2005) y Maristella Svampa (2005).	Mariana Llanos (1998), Isidoro Cheresky (1999), Hugo Quiroga (2005) y Maristella Svampa (2005)	Waldo Ansaldi (2001), Carlos Strasser (2004) y Maristella Svampa (2005)	Marcos Novaro (1998) y Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000)	Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997) y Maristella Svampa (2005)

Al sumar los porcentajes, resulta evidente que cada uno de los autores empleó más de una de las caracterizaciones que hemos registrado. Puntualmente, el 66,66% de los teóricos se refirió al segundo mandato de Carlos Menem (1995-1999) en relación a la concentración del poder y al decisionismo (Llanos, 1998), a la concentración del poder y a la discrecionalidad (Novaro, 1998) o a la concentración del poder y a la democracia delegativa (Martucelli y Svampa, 1997).

¿Significa lo mismo postular que Carlos Menem gobernó, entre 1995 y 1999, violando la división y separación de poderes a afirmar que lo hizo prevaleciendo en el proceso de toma de decisiones sobre los otros poderes? La primera lectura se enmarca en la idea de la concentración del poder, mientras que la segunda puede resumirse a partir de distintos conceptos: el decisionismo, el fortalecimiento del Poder en el Poder Ejecutivo Nacional y/o la discrecionalidad. Al indagar en los significados de estos términos, identificamos las siguientes definiciones:

- el decisionismo es entendido por Llanos, como la concentración de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo Nacional (1998:747-748). En sintonía con esta postura, Cheresky lo define como la adopción de decisiones de gobierno, por parte del presidente, con escasa recurrencia a la deliberación y al consenso (1999:298).
- En cuanto al fortalecimiento del Poder en el Poder Ejecutivo Nacional, Ansaldi (2001), Strasser (2004) y Svampa (2005) coinciden en sostener que dicho reforzamiento implica la expansión constitucional de las atribuciones o facultades del Poder Ejecutivo en detrimento de los otros poderes, particularmente del Legislativo.

- La discrecionalidad se refiere, para Spiller y Tommasi, al amplio margen de manejo del que dispone el Ejecutivo (2000:433).

A excepción de Cheresky (1999) que no concordó con la interpretación que caracteriza a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de concentración del poder²¹; llama nuestra atención que el resto de los autores que sí lo hizo, recurriera a conceptos adicionales para describir al segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999). ¿Qué sentidos, a la luz de la noción de la concentración del poder, transmiten el decisionismo, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional y/o la discrecionalidad? Concebimos que al indicar una disfuncionalidad de menor gravedad institucional que la violación a los mecanismos de accountability horizontal (O'Donnell, 1998) y/o legal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) éstos no realizan ningún aporte fundamental a la caracterización.

Consideramos que las referencias a la democracia delegativa, constituyen un caso diferente. En tanto herramienta conceptual innovadora, la democracia delegativa fue formulada por O'Donnell (2004) con la intención de teorizar un tipo de democracias que no habían sido estudiadas hasta ese momento. Su contribución al debate latinoamericano en torno del desempeño institucional de las democracias latinoamericanas, se asienta, a diferencia de las otras conceptualizaciones, en una perspectiva que repara en las particularidades de la región.

En esta dirección, O'Donnell (2004) imagina las democracias delegativas como un nuevo animal político dentro del grupo de las democracias representativas, características de los países centrales. Según el autor, las democracias delegativas: “se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada

²¹ Pues, en el artículo del año 1999 se refirió sólo al decisionismo; sin embargo, cabe notar que en el de 1997 aludió a la concentración del poder.

a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato.” (2004:293).

A pesar o a partir de las críticas suscitadas en el ámbito de las ciencias sociales acerca de las hipótesis que allí bosqueja²², O’Donnell continuó profundizando el desarrollo de su planteo²³. Tal es el caso de los artículos de 1998 y 2001 que consideramos, en los que el autor se aboca a analizar la cuestión de la accountability horizontal²⁴. Entre las observaciones expuestas, que discurren desde la óptica de la filosofía política sobre la naturaleza liberal, democrática y republicana de la democracia argentina desde 1983 hasta la década del noventa; O’Donnell destaca el déficit que ésta exhibe en su dimensión republicana. Justifica esta afirmación al aseverar que quienes gobiernan lo hacen situándose por encima de la ley y evadiendo los controles de las agencias creadas para tal fin, al quitarles su autonomía (1998)²⁵. Podemos interpretar que, al indagar el funcionamiento de los controles institucionales horizontales, el autor se mueve en el registro de los planteos de los pensadores liberal-republicanos clásicos (Montesquieu, Locke y Madison) que expusimos en la introducción, acerca del problema de la concentración del poder²⁶; pero adaptado o consciente de las especificidades de la democracia argentina de las décadas del ochenta y del noventa. Por

²² Consultar el trabajo de Sofía Respuela (1996).

²³ Consultar O’Donnell (2007), obra que reúne su producción académica de los últimos diez años.

²⁴ Consultar la definición citada en la página 6 de la introducción.

²⁵ Paradigmática es, en este sentido, la reforma de la Corte Suprema de Justicia de la Nación implementada durante el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1994). Recomendamos consultar el debate entre Roberto Gargarella (1998a y 1998b) y Molinelli (1998), respecto de si dicha institución se desempeñó con independencia frente al Poder Ejecutivo Nacional o no.

²⁶ Consultar respecto de este tema, las páginas 5 y 6 de la introducción.

ello, entendemos las caracterizaciones en términos de concentración del poder y de democracia delegativa, como conceptos equiparables o equivalentes.

- Quienes no aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia pero, al tomar en cuenta el funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal, sí caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999); lo hicieron en términos de:
 - Concentración del poder: el 41,17%.
 - Decisionismo: el 29,41%.
 - Democracia delegativa: el 17,64%.
 - Discrecionalidad: el 11,76%.
 - Fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional: el 5,88%.

Acudimos, nuevamente, a la confección de un cuadro para completar la información correspondiente a los porcentajes arriba mencionados:

Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de concentración del poder (41,17%)	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de decisionismo (29,41%)	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de democracia delegativa (17,64%)	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de discrecionalidad (11,76%)	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional (5,88%)
Isidoro Cheresky (1997), José Nun	Fabián Repetto (2000), Gerardo	Guillermo O'Donnell (1998),	Pablo Gerchunoff y Juan Carlos	Marcelo Cavarozzi (1999)

(1998), Alfredo	Adrogué y	Alfredo	Torre (1996) y	
Pucciarelli (2000),	Melchor Armesto	Pucciarelli (2000)	Vicente Palermo	
Ricardo Sidicaro	(2001), Oscar	y Gerardo	(1999)	
(2000), Guillermo	Landi (2002),	Adrogué y		
O'Donnell (2001),	Isidoro Cheresky	Melchor Armesto		
Andrés Malamud	(2003) y Mercedes	(2001).		
(2003) y Juan	Kerz y Santiago			
Carlos Torre	Leiras (2004).			
(2003).				

Al igual que en el caso anterior, es decir, el de los analistas que hicieron hincapié en el dictado recurrente de decretos de necesidad y urgencia y propusieron alguna caracterización de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999)²⁷; cuando sumamos los porcentajes podemos notar que los autores apelaron a más de una de las caracterizaciones que hemos registrado. Sin embargo, esto ocurre sólo en el 11,76% de los escritos, pues el empleo concurrente de nociones se presenta en los trabajos de Pucciarelli (2000) y de Adrogué y Armesto (2001), quienes mencionaron, a la vez, a la concentración del poder y a la democracia delegativa. Al basarnos en el planteo que expusimos acerca de la equivalencia que manifiestan, desde nuestra perspectiva, las nociones de concentración del poder y democracia delegativa²⁸, no percibimos una profusión conceptual similar a la que analizamos respecto de las investigaciones que aluden al uso de los decretos de necesidad y urgencia, entre 1995 y 1999²⁹.

²⁷ Consultar las páginas 23 y 24 de la presente sección.

²⁸ Consultar las páginas 26 y 27 de la presente sección.

²⁹ Consultar páginas 23 y 24 de la presente sección.

Sintetizando el tratamiento que hemos dado a las publicaciones académicas que componen nuestra fuente empírica de estudio, advertimos que la mayor parte de los analistas políticos nacionales (tanto los que aludieron al uso frecuente de los decretos de necesidad y urgencia, como los que no), caracterizaron la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en relación al fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional.

Queremos distinguir frente a la posición mayoritaria tomada por los autores, un artículo perteneciente a Miranda (2002). El escrito de Miranda es el único que no caracterizó a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de concentración del poder, decisionismo, democracia delegativa, discrecionalidad o fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional³⁰.

Basado en el análisis del desempeño electoral de los partidos políticos desde 1983 a la actualidad, de los altos niveles de apoyo ciudadano otorgado al proceso de reformas (relevados por distintas encuestas de opinión pública) y de las entrevistas que sostuvo con políticos de la UCR, el PJ y el Frepaso; construyó un par de postulados que valen la pena ser subrayados:

► “Si [...] asumiéramos un gobierno centralizado que no necesita más que su voluntad leonina y el apoyo inicial de engañados votos para gobernar (ver O’Donnell, 1994, en particular), resultaría entonces evidente que la reforma ha resultado en una concentración del poder público en el Presidente. Esta conclusión, sin embargo, es profundamente calificada cuando miramos las nuevas funciones que el Poder

³⁰ Queremos enfatizar que Miranda (2002) es el único autor de nuestra fuente empírica de estudio que presentó esta postura que, no sólo encontró válida para el período 1995-1999, sino para toda la década del noventa.

Legislativo ha recuperado o conquistado en los últimos años, o cuando analizamos la creciente descentralización de la función administrativa desde la esfera nacional a la provincial.” (Miranda, 2002:90-91)³¹.

► “el proceso de reformas ha generado una evolución mucho más compleja e institucionalmente plural que lo que es hoy generalmente asumido. La mayor participación de las provincias en la esfera pública ha de hecho afectado no sólo la distribución de poder entre los ejecutivos nacional y provinciales, sino también al Legislativo, influyendo profundamente el proceso de negociación previa al texto final del proyecto de comisión o ley que luego es votada en la forma disciplinada que muchos veían como subsumiendo la autonomía partidaria y provincial.” (Miranda, 2002:92).

Siendo la postura de Miranda (2002) la única que no coincide con la perspectiva mayoritariamente compartida por el resto de los analistas políticos³² acerca de la concentración del poder en el Ejecutivo, durante el segundo mandato presidencial de Carlos Menem (1995-1999), no preguntamos: ¿cómo interpretarla?

Volviendo a la propuesta epistemológica que asume que el investigador ayuda a construir el fenómeno social que pretende estudiar, y en virtud de ello, es capaz de interpretarlo (Law y Urry, 2004)³³, consideramos que la visión teórica de Miranda (2002) constituye un ejemplo concreto de la multiplicidad de sentidos y significaciones que produce la investigación social³⁴.

³¹ El texto de O'Donnell al que hace referencia, es el de la democracia delegativa que tratamos precedentemente.

³² Tanto por aquellos que aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia entre 1995 y 1999, como por los que no lo hicieron. Consultar las páginas 22 y 27 de la presente sección.

³³ Consultar la página 11 de la introducción.

³⁴ Profundizamos las implicancias prácticas que se derivan de dicha observación en la sección tercera.

Esta primera aproximación a nuestra fuente empírica de estudio, compuesta por treinta y tres producciones teóricas publicadas por los analistas políticos nacionales, entre 1995 y 2005, nos permite extraer como conclusiones abiertas:

1. los autores abocados a estudiar el uso de los decretos de necesidad y urgencia entre 1995 y 1999, calificaron de recurrente, abusiva o frecuente la utilización que de dicha medida de emergencia hizo el titular del Poder Ejecutivo Nacional³⁵;
2. a partir de esta observación, la mayoría de los investigadores caracterizaron al segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), en términos de concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional³⁶;
3. la mayoría de los analistas políticos que se dedicaron a analizar el funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999), pero que no hicieron alusión al uso de los decretos de necesidad y urgencia durante estos años, la caracterizaron en términos de concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional³⁷; y
4. se mantiene la hipótesis de trabajo principal formulada por las investigaciones inicialmente destinadas a abordar la problemática del empleo de los decretos de necesidad y urgencia para el primer mandato de Carlos Menem (1989-1994) (Molinelli, 1991, Ferreira Rubio y Goretti, 1996 y Maurich y Liendo, 1998). Por tanto, es plausible postular que: existe una

³⁵ Consultar la página 21 de la presente sección.

³⁶ Consultar la página 22 de la presente sección.

³⁷ Consultar la página 27 de la presente sección.

estrecha relación entre el uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional; durante las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1994 y 1995-1999).

En la siguiente sección, abordamos las conceptualizaciones construidas por los analistas políticos respecto de las razones de necesidad y urgencia. El interés por conocer dichas conceptualizaciones, radica en determinar si los autores recogieron lo estipulado por el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional, para fundamentar sus análisis acerca de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999). Pues, de acuerdo al texto constitucional, las razones de necesidad y urgencia constituyen el único motivo que habilita al presidente a no seguir los trámites ordinarios previstos para la elaboración de la legislación (artículo 99, inciso 3°) o, dicho de otro modo, a concentrar el poder.

Sección 2: Conceptualizaciones de las razones de necesidad y urgencia

La constitución reformada en 1994, incluye cuatro tipos de decretos. Serrafiero (2005) los distingue y describe de la siguiente manera:

- los decretos reglamentarios: “aquellos que ponen en ejecución las leyes sancionadas por el Congreso y promulgadas, sin alterar su espíritu” (Serrafiero, 2005:121);
- los decretos autónomos: “aquellos que dicta el Ejecutivo en el ámbito de sus competencias administrativas” (Serrafiero, 2005:121);
- los decretos delegados: “requieren una previa autorización del Congreso para que el Ejecutivo complete leyes o decida en cuestiones que son competencia del Legislativo” (Serrafiero, 2005:121); y
- los decretos de necesidad y urgencia: “implican la asunción de facultades legislativas por parte del Ejecutivo, sin autorización ni previa delegación del Congreso, basados en fundamentos de emergencia o gravedad institucional (razones de necesidad y urgencia)” (Serrafiero, 2005:121).

Al reflexionar sobre esta serie de diferenciaciones y reparando en que nuestra atención se concentra en los decretos de necesidad y urgencia, nos preguntamos: ¿qué son las razones de necesidad y urgencia?

Según se desprende del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional las razones de necesidad y urgencia se vinculan a circunstancias excepcionales. Ésta es la única precisión que brinda el texto constitucional³⁸.

³⁸ Consultar la transcripción del artículo 99, inciso 3°, que figura en la página 4 de la introducción.

Quienes interpretan el sentido y la vigencia de dichas circunstancias, siguiendo al artículo 99, inciso 3°, son: los ministros y el jefe de gabinete de ministros, en tanto deciden y refrendan conjuntamente los decretos de necesidad y urgencia y, la Comisión Bicameral Permanente, en cuanto eleva su despacho al plenario de cada Cámara del Congreso.

Queremos destacar que tomó doce años poner en funcionamiento la mencionada Comisión³⁹, de modo que, ante el incumplimiento del trámite fijado por la Constitución, el Poder Judicial (a través de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), asumió el papel de contralor del Ejecutivo. Sin embargo, esta alternativa de control fracasó pues dicho Tribunal estableció la aprobación tácita de los decretos de necesidad y urgencia, por lo menos a lo largo del período presidencial que estudiamos (1995-1999) (Negretto, 2002:396)⁴⁰.

³⁹ La Ley n° 26.122, que regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso a través de la Comisión Bicameral Permanente, fue aprobada el 20 de julio de 2006.

⁴⁰ Pudieron haber contribuido a ello, como sostienen Spiller y Tommasi, por un lado, la fuerte injerencia de los presidentes en la conformación de la Corte Suprema; hecho que se manifiesta al observar que “a partir de la administración de Perón, cinco de los 17 presidentes nombraron durante su mandato a la totalidad dos miembros de la Corte, mientras que durante los 84 años previos al ascenso de Perón sólo hubo un presidente que nombró a la totalidad de la Corte, Bartolomé Mitre” (2000:440); y, por el otro, la amenaza de juicio político, que los autores vinculan con el incremento de las renunciaciones de jueces de la Corte Suprema que se experimenta a partir del año 1946 cuando “renunció en promedio un juez de la Corte Suprema cada año y medio, mientras que durante los 84 años previos, en promedio, renunciaba un juez cada 14 años.” (2000:441).

No es nuestra intención analizar el contenido de los 144 decretos de necesidad y urgencia que dictó Carlos Menem, entre 1995 y 1999⁴¹. Tampoco pretendemos investigar el contexto histórico en el que dichas medidas de emergencia fueron emitidas. Optamos por indagar las conceptualizaciones que propusieron los analistas políticos nacionales de nuestra fuente empírica de estudio. Un motivo fundamental explica nuestra elección: queremos examinar, en profundidad, el sustento teórico en que se apoyaron la mayoría de los autores para caracterizar al segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999) en términos de concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional. De este modo, trabajamos sobre doce escritos académicos (Martuccelli y Svampa, 1997; Llanos, 1998; Novaro, 1998 y 2003; De Ipola, 1999; Molinelli, Palanza y Sin, 1999; Spiller y Tommasi, 2000; Ansaldi, 2001; Quiroga, 2005; Strasser, 2004; Serrafiero, 2005 y Svampa, 2005), por ser los que relacionaron el uso de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, entre 1995 y 1999.

Únicamente Quiroga (2005) y Serrafiero (2005) destinaron esfuerzos para elaborar una conceptualización especializada de las razones de necesidad y urgencia o, al menos, para abrir a la discusión académica los debates que suscita esta problemática.

Desde la perspectiva teórica de Quiroga, “las medidas de emergencia, principalmente la delegación legislativa y los decretos de necesidad y urgencia, se adoptan en casos excepcionales, porque modifican la división de poderes” (2005:231). Podemos comprobar que, en esencia, su conceptualización se ajusta la lógica de las

⁴¹ Recomendamos para ello consultar las publicaciones del Centro de Estudios en Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA), bajo la co-dirección de Ferreira Rubio.

circunstancias excepcionales, expuesta en la Constitución Nacional (artículo 99, inciso 3°).

En cuanto al concepto de emergencia, el autor remite al tratamiento dado por Negretto (1994)⁴², quien la entiende como “aquellas circunstancias críticas en las que la necesidad de preservar el Estado y el sistema constitucional puede forzar a un Gobierno a actuar aún fuera de los límites del orden legal” (Quiroga, 2005:111). En paralelo a dicha definición, Quiroga propone conceptualizar a la emergencia como “una situación extraordinaria, fáctica, originada por un desorden intenso que resulta de una amenaza para la integridad del Estado o para el orden social. En estas circunstancias se le confieren poderes excepcionales al ejecutivo y se le permite legislar de manera directa, a través de las llamadas medidas de emergencia (decretos, delegación legislativa, veto parcial). El Estado de derecho no desaparece, sólo se atenúa y la emergencia encuentra legislación excepcional que la regula. Naturalmente, se trata de un derecho de crisis. Se concentra el poder en el ejecutivo, en desmedro de las atribuciones del legislativo. Por eso, la emergencia en un régimen democrático nunca puede ser permanente, es excepcional, provisoria, y es la contratara de la situación de normalidad, en este sentido es pasajera, transitoria. Desde los poderes excepcionales se buscan respuestas a la situación fáctica extraordinaria para luego volver a la normalidad.” (2005:111)

En sintonía con Quiroga (2005), Serrafiero señala que “[l]as situaciones extraordinarias o excepcionales aparecen contempladas en los ordenamientos institucionales, cualquiera fuera el régimen político. Así, frente al plexo normativo que corresponde a períodos de normalidad institucional, también encontramos una vía que da lugar al llamado estado de necesidad, excepcionalidad, emergencia. Se trata de

⁴² El trabajo de Negretto (1994) queda excluido de nuestro análisis bibliográfico en virtud de su fecha de publicación.

momentos respecto de los cuales el sistema jurídico e institucional responde frente a los hechos que se califican de tal forma de un modo distinto a las situaciones ordinarias, sea porque el propio orden legal se suspende, porque algunos órganos se revisten de poder incrementado o porque la ciudadanía ve restringidos sus derechos y garantías.” (2005:13)⁴³.

⁴³ El autor rastrea las primeras teorizaciones acerca de la excepcionalidad o la emergencia que fueron formuladas por autores como Jean Jaques Rousseau (1984) y John Locke (1969). Según la perspectiva del primero de ellos, “[l]a inflexibilidad de las leyes, que les impide adaptarse a los acontecimientos, puede en ciertos casos hacerlas perniciosas y causar la pérdida del Estado en su crisis. El orden y la lentitud de las formas exigen un espacio de tiempo que las circunstancias niegan a veces. Pueden presentarse mil casos que el legislador no ha previsto, y una previsión muy necesaria es darse cuenta de que no se puede prever todo. No se debe, pues, pretender afianzar las instituciones políticas hasta el punto de no poder suspender su efecto.... Pero solamente los mayores peligros pueden contrapesar el de alterar el orden público, y no se debe nunca suspender el poder sagrado de las leyes, a no ser que se trate de la salvación de la patria. En estos casos, raros y manifiestos, se atiende a la seguridad pública mediante un acto particular que confiere la misión al más digno” (citado por Serrafiero, 2005:13). En el caso de Locke, la contemplación de las situaciones excepcionales lo motivan a crear el poder de prerrogativa para actuar en ellas. De acuerdo a la explicación del autor: “[e]ste poder de actuar a discreción para el bien público, sin hacerlo conforme a lo prescrito por la ley, y aún en contra de ella en ciertos casos, es lo que se llama prerrogativa. Pues como en algunos gobiernos el poder legislativo no está siempre en activo, y suele también ser muy numeroso y, por ende, muy lento en despachar sus decisiones al ejecutivo, y como es imposible prever y abarcar con las leyes todas las posibles eventualidades y necesidades que puedan afectar al pueblo; y como es así mismo imposible hacer leyes que no produzcan daño cuando son aplicadas con rigor inflexible en todas las ocasiones y a todas las personas que estén en su camino, hay un margen que es dejado al poder ejecutivo para que éste tome decisiones que la ley no ha prescrito.” (citado por Serrafiero 2005:14).

Podemos sintetizar ambas conceptualizaciones, al definir a las razones de necesidad y urgencia como: crisis que requieren para su solución la concentración de poderes en el Poder Ejecutivo Nacional.

¿Cómo interpretan Quiroga (2005) y Serrafiero (2005) la utilización del argumento de las razones de necesidad y urgencia para justificar la emisión de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995 y 1999)? Desde el punto de vista de Quiroga “[e]l argumento en el que se fundamenta la declaración de emergencia ha sido siempre la necesidad y la urgencia [...] el problema se presenta frente a los abusos de las declaraciones de necesidad y a las dificultades para incluirla en el orden jurídico.” (2005:112) El carácter recurrente de las declaraciones de necesidad y urgencia responde, según la hipótesis central del escrito de Quiroga (2005), al estado de emergencia permanente en el que vive Argentina desde 1989. En palabras del autor: “[l]a emergencia que ha atravesado todos los gobiernos de turno desde 1989 reviste hoy un carácter estructural” (2005:112). De este modo Quiroga (2005) afirma que, en Argentina desde 1989 hasta la actualidad, el argumento de la crisis ha resignificado a la emergencia como algo permanente.

Haciéndose eco de las reflexiones de Quiroga (2005), Serrafiero sostiene que “hay una hipótesis cuya formulación no puede soslayarse: la historia institucional muestra un primer y extenso período de despliegue de las emergencias políticas y, desde la refundación democrática a esta parte, se ha agregado un incremento sustancial de las emergencias económicas. El resultado no es otro que la transformación cualitativa en el tipo de Estado y el poder incrementado de la presidencia.” (2005:19). Para el autor, la existencia de las crisis o emergencias políticas y económicas en nuestro país, producen un cambio cualitativo en el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo que puede ser

capturado a través de la idea de exceptocracia. Ésta consiste en “[e]l gobierno de la excepción. Y aquí, importa menos quién es el soberano que lo que un tipo de gobierno representa. Si la anomia concierne a un territorio sin ley o su franco incumplimiento, la exceptocracia menta un sistema legal e institucional que se ve continuamente agujereado no ya por la decisión desnuda de un soberano sin fronteras (jurídicas), sino por una práctica regular y colectiva que se sale del ordenamiento legal y lo justifica racionalmente recreándolo en senderos que se bifurcan y coexisten. Hay un ordenamiento legal, pero éste es siempre más provisorio que lo que el cambio de costumbre, contextos y situaciones aconsejarían. Es más, la excepción puede incluso no responder a la necesidad de la realidad. Podría hasta decirse que a la realidad la construye la excepción.” (2005:221)

Si a partir de las proposiciones teóricas de Quiroga (2005) y Serrafiero (2005), definimos a las razones de necesidad y urgencia como un estado de crisis permanente por la que atraviesa Argentina, al menos desde 1989 hasta la actualidad; podemos encontrar ciertas similitudes con las interpretaciones explicativas que construyeron los analistas, respecto del uso de los decretos de necesidad y urgencia entre 1995 y 1999.

Siguiendo este planteo comprobamos que los autores, que detallamos a continuación, encontraron sentido a la emisión recurrente de los decretos de necesidad y urgencia ante: “la situación de crisis y emergencia socioeconómica heredada” (Martuccelli y Svampa, 1997:46-47) “la crisis financiera de 1995” (Novaro, 1998:45), “la crisis” (De Ipola, 1999:43-44), “la inestabilidad político económica” (Spiller y Tommasi, 2000:433), “las crisis, los así llamados ajustes y las reformas de estado” (Strasser, 2004:46) y, en un registro similar, Svampa explica: “Menem [...] adoptó un

discurso que aceptaba la pérdida de autonomía de la política, al hacer hincapié en la urgencia de la crisis o la situación desesperada” (2005:54)⁴⁴.

Exceptuando a Novaro (1998), el resto de los analistas (Martuccelli y Svampa, 1997; De Ipola, 1999; Spiller y Tommasi, 2000; Strasser, 2004 y Svampa, 2005) parece identificar a las razones de necesidad y urgencia con situaciones críticas que se extienden en el tiempo. De esta manera, podemos asumir que se encuadran en el diagnóstico efectuado por Quiroga (2005) y Serrafiero (2005) en torno de la existencia de una crisis permanente.

Sin embargo, a nuestro entender, se termina generando una contradicción lógica, pues si los analistas (Martuccelli y Svampa, 1997; De Ipola, 1999; Spiller y Tommasi, 2000; Strasser, 2004; Svampa, 2005; Quiroga, 2005 y Serrafiero, 2005) conceptualizan a la crisis como permanente, entonces se alejan de las razones de necesidad y urgencia puesto que, desde un punto de vista típico-ideal, éstas se caracterizan por poseer una naturaleza excepcional o transitoria. Concebimos que, dicha contradicción, proviene de las dificultades que experimentaron los mencionados autores a la hora de conceptualizar a las razones de necesidad y urgencia por medio de un vocabulario especializado⁴⁵.

Queremos concluir el presente apartado, retomando nuestra hipótesis de trabajo: los analistas políticos relacionaron el uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999), con el

⁴⁴ Consultar la Tabla 3, del Anexo 3.

⁴⁵ Abordamos las consecuencias prácticas que se desprenden de la falta de especialización del lenguaje en el ámbito de las ciencias sociales en la sección tercera.

fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional; a la luz de las conclusiones abiertas que expusimos al comenzar esta sección⁴⁶.

El análisis de nuestra fuente empírica de estudio nos ha permitido constatar que para la mayoría de los autores dicha hipótesis se confirma (Martuccelli y Svampa, 1997; Llanos, 1998; Novaro, 1998 y 2003; De Ipola, 1999; Molinelli, Palanza y Sin, 1999; Spiller y Tommasi, 2000; Ansaldi, 2001; Strasser, 2004; Quiroga, 2005; Serrafiero, 2005 y Svampa, 2005). Sin embargo, al indagar en profundidad en las interpretaciones construidas por estos analistas, comprobamos que el dictado recurrente de decretos de necesidad y urgencia, entre 1995 y 1999, paradójicamente se justifica. Argumentamos que al declarar la existencia de una situación de crisis permanente en Argentina, desde por lo menos 1989 hasta la actualidad, los analistas (Martuccelli y Svampa, 1997; De Ipola, 1999; Spiller y Tommasi, 2000; Strasser, 2004; Svampa, 2005; Quiroga, 2005 y Serrafiero, 2005) proporcionan los fundamentos que autorizarían la emisión de los decretos de necesidad y urgencia, durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999); pues, retomando lo estipulado por el artículo 99, inciso 3º de la Constitución Nacional: es ante circunstancias excepcionales que el titular del Poder Ejecutivo Nacional está habilitado a concentrar el poder.

De esta forma, si el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, entre 1995 y 1999, se encuadró, según sus teorizaciones, en un estado de crisis permanente; ponen (ellos mismos) en duda no sólo el llamado de atención que realizan a propósito de la utilización abusiva, excesiva, indiscriminada de dicha atribución legislativa por parte del presidente; sino la solidez teórica de sus caracterizaciones del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), en términos de concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional.

⁴⁶ Consultar las páginas 31 y 32 de la sección primera.

Volvemos a insistir en que es la falta de especialización del lenguaje en el ámbito de las ciencias sociales, la que juega un papel trascendental en el origen de esta contradicción. Abordar la problemática de la emisión de los decretos de necesidad y urgencia en relación al fenómeno de la concentración del poder, entre 1995 y 1999; desde esta peculiar perspectiva, no fue originalmente previsto por nosotros. Nos dedicamos a indagar sus características y consecuencias prácticas en la sección tercera.

**Sección 3: De las palabras y el poder, al poder de las palabras: interpretaciones
teóricas de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).**

Consideramos conveniente, a efectos de abordar las consecuencias prácticas que se derivan de las interpretaciones construidas por los analistas políticos nacionales acerca del uso de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999), retomar las principales conclusiones abiertas que expusimos en las secciones precedentes.

A partir del análisis de los treinta y tres escritos académicos que integran nuestra base empírica de estudio, pudimos observar que:

- Aquellos autores que estudiaron en profundidad la utilización de los decretos de necesidad y urgencia durante el período presidencial señalado, llamaron la atención respecto del uso recurrente que hizo Carlos Menem de dicha medida de emergencia⁴⁷;
- La mayoría de los investigadores (tanto los que aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia como los que no lo hicieron) caracterizaron al segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), en términos de concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional⁴⁸;
- Sólo Quiroga (2005) y Serrafiero (2005), propusieron conceptualizaciones especializadas de las razones de necesidad y urgencia⁴⁹. A partir de sus aportes, elaboramos una única conceptualización que nos ha permitido enmarcar las explicaciones

⁴⁷ Consultar la página 21 de la sección primera.

⁴⁸ Consultar las páginas 22 y 27 de la sección primera.

⁴⁹ Consultar las páginas 35, 36 y 37 de la sección segunda.

formuladas por el resto de los analistas acerca de la emisión de dicha medida de emergencia, entre 1995 y 1999. De este modo, hemos interpretado que las razones de necesidad y urgencia se refieren a crisis excepcionales que requieren, para su solución, la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional⁵⁰. Sin embargo, en el caso de Argentina, hemos observado que dicha crisis es resignificada al presentar, en opinión de los analistas, un carácter estructural desde, por lo menos, 1989 a la actualidad⁵¹;

- El discurso académico que postula la existencia de dicha crisis permanente, termina por cuestionar, paradójicamente, la solidez teórica de los postulados planteados inicialmente por los mismos investigadores. Específicamente, pone en duda, por un lado: el llamado de atención que hicieron respecto del uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia durante el segundo mandato de Carlos Menem (1995-1999) y; por el otro: la descripción que en términos de concentración del poder propusieron (tanto los autores que aludieron al dictado de los decretos de necesidad y urgencia como los que no lo hicieron), acerca de dicho período de gobierno⁵²;
- Esta paradoja o contradicción reside, desde nuestra perspectiva, en la falta de un vocabulario especializado⁵³.

⁵⁰ Consultar la página 38 de la sección segunda.

⁵¹ Consultar las páginas 38 y 39 de la sección segunda.

⁵² Consultar la página 40 de la sección segunda.

⁵³ Consultar la página 40 de la sección segunda.

Los últimos dos puntos, es decir, un discurso académico que postula la existencia de una crisis permanente y la falta de un vocabulario especializado; nos motivan a dedicar nuestro interés, en el presente apartado, a uno de los problemas propios de las ciencias sociales en general y, de la ciencia política en particular: la especialización del lenguaje.

De acuerdo a Sartori (1995), la creación de un lenguaje especializado involucra tres operaciones básicas: “1) hacer precisos y definir los significados de las palabras; 2) estipular reglas precisas de sintaxis lógica; 3) crear nuevas palabras” (1995:26). De este modo, puede resolverse la equivocidad o ambigüedad de los términos (pocas palabras, muchos significados) al declarar con qué significado se los emplea (definiciones declarativas) y, la vaguedad o indeterminación de los conceptos (mal o poco denotados los referentes) al delimitar a qué se aplica o se refiere un término dado (definiciones denotativas) (1995:57-67).

Al aplicar dichos procedimientos, las palabras que utilizamos corrientemente, tales como poder, agente, relación, estado; adquieren, en el ámbito de las ciencias sociales, una resignificación científica⁵⁴.

A continuación, examinamos la puesta en práctica de dichas estrategias lingüísticas en el caso de la conceptualización de la democracia. Para ello, tomamos

⁵⁴ El contenido atribuido a los términos depende no sólo de la perspectiva o enfoque teórico en que éstos se enmarquen; sino del momento histórico al que pertenecen. Puede consultarse a modo de ejemplo, las variaciones que experimenta la definición del concepto estado en Quentin Skinner (2003).

como ejemplo las reflexiones presentadas por O'Donnell (2000) en un artículo destinado a tal efecto⁵⁵.

Luego de dedicar los últimos diez años a describir y analizar las características de las democracias de la última ola de transiciones (Huntington, 1994), el autor concluye que “la teoría democrática no es la firme ancla conceptual que habitualmente se presume” (O'Donnell, 2000:522). En su opinión, dos motivos contribuyen a generar “gran confusión y discrepancias [...] sobre la definición de democracia” (2000:522). Por un lado, “la notable proliferación de adjetivos y calificativos adosados al término democracia” (2000:522) y, por el otro, el hecho de que “[p]rácticamente todas las definiciones de la democracia que aparecen en la bibliografía son una destilación de la trayectoria histórica y la situación actual de los países originarios, pero las trayectorias y la situación de otros casos que hoy pueden considerarse democráticos difieren notablemente de la de aquellos.” (2000:522-523).

Ante este estado de cosas, O'Donnell decide encarar la tarea de “aclarar el terreno conceptual para trabajos futuros” (2000:521). En consecuencia, comienza por realizar una somera revisión de las distintas definiciones que configuran el cuerpo de la teoría democrática, distinguiéndolas en dos tipos: las prescriptivas y las realistas (también llamadas procesalistas o mínimas). El primer grupo indica, cómo deberían ser las democracias; así lo manifiesta Seyla Benhabib, para quien la democracia es “un modelo para organizar el ejercicio público y colectivo del poder en las principales instituciones de una sociedad sobre la base del principio de que las decisiones que afectan el bienestar de la colectividad pueden considerarse el resultado de un procedimiento de deliberación libre y racional entre individuos considerados moral y políticamente iguales entre sí” (citada por O'Donnell, 2000:527-528). En

⁵⁵ Puede consultarse un estudio similar en David Collier y Steven Levitsky (1998).

contraposición, el segundo grupo de definiciones caracteriza a las democracias realmente existentes; como lo hace Joseph Schumpeter⁵⁶, quien entiende que la democracia es “el arreglo institucional para arribar a decisiones políticas mediante el cual los individuos adquieren el poder de decisión mediante la lucha competitiva por sus votos” (citado por O’Donnell, 2000:523). O, Robert Dahl quien prefiere, a efectos de diferenciar la democracia política de otras formas y ámbitos de la democracia, utilizar el término poliarquía; cuyos rasgos principales son: “1) Funcionarios electos [...] 2) Elecciones libre y limpias. 3) Los funcionarios electos son elegidos [...] en elecciones frecuentes llevadas a cabo con ecuanimidad, en las que la coacción es comparativamente poco común. 4) Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a presentarse para ocupar cargos públicos. 5) Libertad de expresión. 6) Información alternativa [...] 7) Autonomía de asociación” (citado por O’Donnell, 2000:528).

Una vez relevadas las conceptualizaciones existentes, O’Donnell fija explícitamente su posición o, según el análisis de Sartori (1995), expone su definición declarativa que, a la vez, posee un costado denotativo en tanto pretende ser aplicada a las nuevas democracias⁵⁷. En este sentido, afirma su coincidencia con los autores minimalistas, aunque agrega dos consideraciones: por un lado, que su definición de la democracia no puede ser caracterizada como mínima en tanto “no centra la atención exclusivamente en las elecciones, haciendo caso omiso de las libertades concomitantes [...] [pues] el objeto propio de una teoría de la democracia no son las elecciones libres *per se* sino el régimen” (O’Donnell, 2000:534). Por el otro, que su criterio definicional

⁵⁶ Cuya enunciación es juzgada como el paradigma de la definición minimalista o procesalista de la democracia, en virtud de centrarse exclusivamente en el proceso electoral (O’Donnell, 2000).

⁵⁷ Consultar la distinción entre dichos tipos de definiciones en la página 45 de la presente sección.

“es restringido, ya que rechaza incluir una enumeración pormenorizada [...] de las libertades potencialmente relevantes.” (2000:534).

¿Cuál es la conclusión que podemos extraer de esta breve exposición? Si partimos de la recomendación efectuada por Sartori (1995) en torno de la creación de los lenguajes especializados, advertimos que se cumple, por lo menos en lo que al concepto de democracia concierne, con las tres operaciones básicas por él estipuladas⁵⁸. No obstante, si nos preguntamos: ¿qué significa científicamente el término democracia? o ¿qué países pueden ser considerados democráticos? Nos vemos ante la necesidad de llevar adelante un trabajo de rastreo similar al realizado por O’Donnell (2000); es decir, deberíamos citar las diversas conceptualizaciones existentes, y hasta incluso, podríamos incluir la definición aportada por dicho autor. ¿Habríamos, por este camino, brindado una respuesta a la inquietud planteada? En líneas generales sí, y a la vez, habríamos puesto de manifiesto otra de las características de las ciencias sociales, su carácter creativo. Éste se refiere a los efectos que, a nivel empírico, se derivan de emplear un vocabulario determinado y no otro.

El mismo O’Donnell, destaca esta particularidad al señalar que “[c]alificar a un caso como democrático o no, no es sólo un ejercicio académico; tiene consecuencias morales, en la medida en que en la mayor parte del mundo contemporáneo hay consenso en cuanto a que la democracia, no importa lo que este concepto signifique para cada uno, es la forma de gobierno normativamente preferible. Esa calificación tiene también consecuencias prácticas, pues en la actualidad el sistema internacional hace que el disfrute de beneficios bastante significativo dependa de que un país sea considerado democrático.” (2000:522). Entendemos que la advertencia que realiza acerca del aspecto

⁵⁸ Consultar la página 45 de la presente sección.

discursivo de las ciencias sociales, procura enfatizar el impacto que se desprende, en la práctica, de emplear un vocabulario especializado.

¿Cómo se vincula este tema, que posee un alto nivel de abstracción y es de naturaleza epistemológica, con nuestro caso de estudio, un caso de investigación concreto y que interesa al ámbito del análisis político? La última cita de O'Donnell (2000), nos ofrece una pista pues, a nuestro entender, transmite la idea de que las palabras producen efectos en la realidad. En este sentido interpretamos la observación que realiza el autor, acerca de las ventajas que gozan los países que son juzgados como democráticos. Al pensar en una situación que ejemplifique esta premisa, podemos advertir que es, justamente, ésa la lógica que subyace en la cláusula democrática del Mercosur⁵⁹. Esta disposición determina que sólo pueden ingresar o permanecer en este bloque de integración regional, los países que son considerados democráticos.

Si aplicamos dicha perspectiva analítica, que enfatiza el carácter creativo de las ciencias sociales, a nuestro tema de investigación podemos, entre otras posibilidades, llamar la atención acerca de los diferentes conceptos que los analistas políticos emplearon para caracterizar el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999). En esta dirección, volvemos a citar los términos que eligieron los autores para caracterizar la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999): concentración del poder, decisionismo, discrecionalidad, fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional y/o democracia delegativa⁶⁰.

Como destacamos en la sección primera⁶¹, no es lo mismo describir a Carlos Menem como un presidente que gobernó, entre 1995 y 1999, concentrando el poder, a

⁵⁹ Instituida de común acuerdo por los miembros del Mercosur y sus países asociados, en el Protocolo de Ushuaia de 1998.

⁶⁰ Consultar las páginas 22 y 27 de la sección primera.

⁶¹ Consultar la página 24 de la sección primera.

afirmar que lo hizo prevaleciendo en el proceso de toma de decisiones sobre los otros poderes (decisionismo, discrecionalidad y/o fortalecimiento del Poder Ejecutivo). La diferencia entre ambas proposiciones no es simplemente una cuestión de matices. En el primer caso, se asume que el ejercicio del poder que hizo el titular del Ejecutivo supuso la violación al mecanismo de división y separación de poderes, instaurado en la Constitución Nacional. En el segundo caso, la profusión conceptual sólo contribuye a confundir la comprensión e interpretación de los planteos teóricos pues, los sentidos que, a la luz de la noción de la concentración del poder, transmiten el decisionismo, la discrecionalidad y/o el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional se diluyen, en tanto no aportan precisiones adicionales a la caracterización inicial⁶².

Otras son las consecuencias prácticas que, desde nuestra perspectiva, se desprenden del empleo de la noción de democracia delegativa. Pensamos que esta idea pone de relieve, en el ámbito del funcionamiento de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal, las particularidades o especificidades que hacen a la democracia argentina para el período presidencial que estudiamos. Como hemos sostenido en la sección primera, concebimos que la democracia delegativa deviene una conceptualización capaz de capturar el significado teórico-práctico que encierra el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional en nuestro país durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)⁶³.

El argumento que intentamos exponer plantea, en términos epistemológicos, que resulta de suma importancia detenerse a reflexionar acerca las formas que los analistas tienen de y para pensar. Dicho de otro modo, consideramos que la elección de

⁶² Consultar la página 24 de la sección primera.

⁶³ Consultar la página 24 de la sección primera.

determinados conceptos por parte de los analistas políticos, genera consecuencias fundamentales en las interpretaciones que producen. A efectos de abordar la complejidad que manifiesta dicha afirmación tomamos, en adelante, como guía las proposiciones que Bourdieu (1996 y 1999) formula en torno del poder simbólico⁶⁴.

En principio, el autor identifica a qué objetivo apuntan los investigadores, aunque lo hagan de manera encubierta, a través del acto de elegir determinadas formas de y para pensar. Asevera, en esta dirección que: “las categorías de percepción, los sistemas de clasificación, es decir, en lo esencial, las palabras, los nombres que construyen la realidad social tanto como la expresan, son la apuesta por excelencia de la lucha política, lucha por la imposición del principio de visión y de división legítimo” (Bourdieu, 1996:137). La decisión de caracterizar a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) a través de nociones como la de concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional o la de fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional, por citar dos ejemplos; construye, siguiendo lo expresado por el autor, una particular manera de interpretar (otorgarle sentido) al período que se extiende entre 1995 y 1999. Empero, como destaca Bourdieu (1996 y 1999), estas proposiciones disputan a la vez el reconocimiento científico.

Esta búsqueda de reconocimiento es de lo que trata la idea del poder simbólico: “[e]l poder simbólico como poder de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo y, por ello, la acción sobre el mundo, por lo tanto el mundo; poder casi mágico que permite obtener el

⁶⁴ Nos limitamos a trabajar con la noción de poder simbólico y las teorizaciones que, a partir de esta idea, se desarrollan en Bourdieu (1996 y 1999). Recomendamos, para ampliar en los conceptos fundamentales del pensador francés, consultar Bourdieu (2000a y 2000b).

equivalente de lo que es obtenido por la fuerza (física o económica), gracias al efecto específico de movilización, no se ejerce sino si él es reconocido, es decir, desconocido como arbitrario. [...] Lo que hace el poder de las palabras y de las palabras de orden, poder de mantener el orden o de subvertirlo, es la creencia en la legitimidad de las palabras y de quien las pronuncia” (Bourdieu, 1999:71-72).

¿Qué papel ejercen los analistas políticos que integran nuestra base empírica de estudio en relación al poder simbólico? ¿Son reconocidos legítimamente como productores simbólicos? De acuerdo a Bourdieu, “[e]l campo de las ciencias sociales está en una situación muy diferente a la de otros campos científicos: por el hecho de que tiene por objeto al mundo social y porque pretende producir de él una representación científica, cada uno de los especialistas está allí en concurrencia no solamente con los otros científicos, sino también con los profesionales de la producción simbólica (escritores, hombres políticos, periodistas) y, más ampliamente, con todos los agentes sociales que, con fuerzas simbólicas y éxitos muy desiguales, trabajan para imponer su visión del mundo social [...] Esta es una de las razones que hacen que no pueda obtener, tan fácilmente como los otros científicos, el reconocimiento del monopolio del discurso legítimo sobre su objeto, que reivindica por definición pretendiendo la científicidad. Sus concurrentes del exterior, pero también, a veces del interior, pueden apelar siempre al sentido común, contra el cual se construye la representación científica del mundo.” (1999:113).

Queremos detenernos en algunos de los puntos mencionados por el autor, a efectos de vincularlos con las interpretaciones acerca de las razones de necesidad y urgencia propuestas por Quiroga (2005) y Serrafiero (2005).

En primer lugar, es necesario tener en mente que la materia prima, si puede denominarse así, con la que trabajan los teóricos políticos es el vocabulario proveniente del discurso común. El mayor escollo que se deriva de tomar prestados términos que pertenecen a este tipo de lenguaje, radica en que el conocimiento, los principios de visión y de división, los sentidos del mundo que éstos vehiculizan son adquiridos, compartidos y asequibles a todos los que vivimos en sociedad, en un tiempo y en un espacio determinados. Consecuentemente, la disputa por el monopolio legítimo del discurso acerca de lo social, requiere marcar una distinción entre profanos y expertos, entre logos y especialistas. En definitiva, es el criterio de cientificidad que define los conceptos construidos por los analistas, la estrategia que les permite a éstos desautorizar al orador profano y reducir, en última instancia, el número de contendientes legítimamente habilitados para reclamar el monopolio del ejercicio del poder simbólico.

En segundo lugar, por efecto del reconocimiento que necesitan los analistas políticos del resto de los miembros de la sociedad (y no sólo de sus pares), su discurso especializado circula, se filtra, se difunde⁶⁵. A través de dicho mecanismo, sus descripciones, interpretaciones o explicaciones científicas acerca de lo social (por qué, cómo, cuándo, con qué consecuencias, etc.) vuelven a abrir la concurrencia por definir el sentido del mundo.

⁶⁵ Identificamos que Anthony Giddens e Immanuel Wallerstein también aluden a este fenómeno, aunque desde posiciones teóricas diferentes a la de Bourdieu (1996 y 1999). El primero de ellos sostiene que: “[e]l conocimiento sociológico da vueltas en espiral dentro y fuera del universo de la vida social reconstruyéndose tanto a sí mismo como a ese universo como parte integral de ese mismo proceso.” (Giddens, 1994:27). El segundo, postula que: “a diferencia del mundo natural definido por las ciencias naturales, el dominio de las ciencias sociales no sólo es un dominio en que el objeto de estudio incluye a los propios investigadores sino que es un dominio en el que las personas estudiadas pueden dialogar o discutir en varias formas con esos investigadores” (Wallerstein, 1996:55).

Las conceptualizaciones que producen los analistas a propósito de las razones de necesidad y urgencia, que tipifican al tipo de decretos que examinamos, son objeto de la competencia que se desarrolla por el monopolio del poder simbólico. Para la mayoría de ellos, hemos visto que dichas razones remiten a una crisis permanente que se encuentra vigente, al menos, desde 1989 hasta la fecha⁶⁶. Sin embargo, conceptualizar una crisis, es decir, determinar lo que puede ser considerado como un momento de convulsión, incertidumbre, inseguridad, desorden, miedo, etc., abre el juego a un amplio número de participantes. Todos (investigadores y profanos) tienen algo para decir, en tanto, se trata de una experiencia que han vivenciado en algún momento, y no de un debate abstracto, como puede ser el que se genera a propósito de si Carlos Menem concentró el poder o no a lo largo de su segundo mandato presidencial (1995-1999). De esta manera, la competencia por el monopolio del poder simbólico se ve exacerbada porque los límites que debería trazar el status de científicidad se desdibujan, devienen permeables, en virtud de lo cuestionable que resulta establecer qué califica como una razón de necesidad y urgencia y qué no (en definitiva, no logra instituirse quién puede ser admitido como contendiente y quién no en la definición de lo que es una crisis).⁶⁷

⁶⁶ Consultar las páginas 38, 39 y 40 de la sección segunda.

⁶⁷ Puede observarse que la crisis financiera internacional, por la que atravesamos actualmente, suscita el mismo tipo de discusiones. Las ciencias económicas, que en el ámbito de las ciencias sociales son reconocidas como portando el más sólido status de científicidad (en virtud de su capacidad de modelización y cuantificación), ¿pueden prever científicamente la resolución del colapso financiero? ¿pueden decirnos cuáles son las herramientas económico-financieras que deben implementarse para disipar los temores del derrumbe de las economías nacionales? ¿pueden describirnos cómo quedarán posicionados países como Estados Unidos, los integrantes de la Unión Europea o los del bloque asiático, superado este momento disruptivo? Yendo a lo más cotidiano e intrascendente (en términos globales) ¿pueden decirnos si debemos ahorrar en dólares, pesos, euros o yenes? El desconcierto es tan inmenso que a la hora de tomar decisiones, la palabra del Ministro de Economía nacional o la del vocero de una

Se configura, de esta manera, una paradoja que Bourdieu explica en los siguientes términos: “[s]e está en relación pues, con dos lógicas completamente opuestas, la del campo político – donde la fuerza de las ideas depende siempre, por una parte, de la fuerza de los grupos que las aceptan como verdaderas –, y la del campo científico – que, en sus estados más puros, no conoce y no reconoce sino la fuerza intrínseca de la idea verdadera, de la que hablaba Spinoza [...] la fuerza de una argumentación depende en gran medida [...] de la conformidad de las proposiciones o de los procedimientos a las reglas de coherencia lógica y de compatibilidad con los hechos” (1999:114).

La cientificidad de las investigaciones sociales se dirime, siguiendo la cita que el autor hace de Spinoza, por su ajuste a los métodos científicos; quedando de esta manera resguardada del juicio de los profanos (es decir, del sentido común). Esta perspectiva presupone la neutralidad axiológica de la ciencia; sin embargo, Law y Urry (2004) y, el propio Bourdieu (1996 y 1999), proponen una visión rotundamente opuesta que, aspira a descubrir, develar, desenmascarar, desnaturalizar aquello que el poder simbólico muestra como natural o no arbitrario.

Urry y Law plantean que: “la investigación social y sus métodos son productivos: (ayudan) a hacer las realidades sociales y los mundo sociales. No describen simplemente el mundo tal como es, sino que lo producen. [...] si la investigación social hace los mundos, entonces puede, en alguna medida, pensar acerca del mundo que

consultora económica internacional, pesan tanto como la opinión que difunde el columnista, especializado en economía y finanzas, del noticiero nocturno.

quiere ayudar a hacer. Se involucra, en otras palabras, en el negocio de la política ontológica” (2004:390-391)⁶⁸.

Hay dos ideas postuladas por los autores que conviene explicitar: por una parte, rechazan, desde un punto de vista epistemológico, la existencia de una única realidad que está allí afuera y que puede ser descubierta por la investigación social (realismo empirista). Por el contrario, invierten dicha fórmula: la investigación social ayuda a crear las realidades que investiga⁶⁹. En consecuencia, afirman: “[y]a no hay perspectivas diferentes sobre una misma realidad, sino que ellas producen diferentes realidades [...] El cambio va desde la epistemología (donde lo que es conocido depende de la perspectiva) a la ontología (lo que es conocido también es hecho de diferente manera). Es un cambio que nos mueve desde un único mundo a la idea de que el mundo es producido de forma múltiple a través de relaciones sociales y materiales diversas y concurrentes.” (2004:397)⁷⁰.

⁶⁸ La traducción es propia. Citamos a continuación el original: “social inquiry and its methods are productive: they (help) to make social realities and social worlds. They do not simply describe the world as it is, but also enact it. [...] if social investigation makes worlds, then it can, in some measure, think about the world it wants to help to make. It gets involved, in other words, in the business of ontological politics.” (2004:390-391).

⁶⁹ De este modo, se separan de posturas constructivistas que, en nuestra opinión, son extremas en tanto sostienen que los métodos científicos crean los fenómenos que describen (Latour, 2001). Recomendamos consultar el capítulo de Leandro Rodríguez Medina (2009), dedicado a analizar las conexiones que en el ámbito de la investigación social se despliegan entre la metodología, la epistemología y la ontología.

⁷⁰ La traducción es propia. Citamos a continuación el original: “No longer different perspectives on a single reality, they become instead the enactment of different realities. [...] The shift is from epistemology (where what is known depends on perspective) to ontology (what is known is also being made differently). It is a shift that moves us from a single world to the idea that the world is multiply produced in diverse and contested social and material relations.” (2004:397).

Bourdieu (1996 y 1999) y Law y Urry (2004), pretenden demostrar que el conocimiento científico que construyen las ciencias sociales, se ve imbricado por intereses políticos y científicos. La naturaleza política de su objeto de estudio, política en tanto consiste en una lucha por imponer el sentido del mundo, es lo que cuestiona su pretendida naturaleza científica. Reformulado esta idea weberianamente, entendemos que esta posición ambigua entre la ciencia y la política, es lo que les impide a los investigadores sociales reclamar con éxito para sí el monopolio del poder simbólico.

Nuestra hipótesis principal de trabajo afirma que: la mayoría de los analistas políticos relacionaron el uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999), con el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional.

Al cabo de analizar las proposiciones teóricas de los autores que integran nuestra fuente empírica de estudio, hemos podido comprobar que dicha hipótesis queda confirmada. Por un lado, los teóricos llamaron la atención respecto de la frecuencia o recurrencia con que Carlos Menem usó y/o abusó de dicha medida de emergencia, entre 1995 y 1999⁷¹ y, por el otro, aludieron en su mayoría al fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, para caracterizar al señalado período de gobierno⁷².

A la vez, observamos que se mantiene la línea de investigación inaugurada por los trabajos iniciales sobre la relación entre el uso de decretos de necesidad y urgencia y la concentración del poder en la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1994)

⁷¹ Consultar la página 21 de la sección primera.

⁷² Consultar las páginas 22 y 27 de la sección primera.

(Molinelli, 1991; Ferreira Rubio y Goretti, 1996 y Maurich y Liendo, 1998). De este modo podemos concluir que el vínculo entre el abuso de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional se extiende durante toda la década del noventa, es decir, a lo largo de los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999).

Al indagar en profundidad el contenido de esta serie de proposiciones descubrimos que, con la intención de conceptualizar las razones de necesidad y urgencia, los analistas políticos terminaron construyendo un discurso académico que postula la existencia de una crisis permanente desde, por lo menos, 1989 hasta la actualidad⁷³. Este dato resulta paradójico pues contribuye a justificar el uso que de dicha medida de emergencia hizo Carlos Menem entre 1995 y 1999. En consecuencia, concluimos que por medio de este procedimiento, los autores ponen en entredicho la solidez teórica de sus planteos originales.

Inspirados en las reflexiones de Bourdieu (1996 y 1999) y de Urry y Law (2004) en torno del poder simbólico y del carácter creativo de las ciencias sociales, nos preguntamos: ¿cuáles son las consecuencias que genera, a la luz del déficit de accountability horizontal (O'Donnell, 1998) y/o legal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002), postular la existencia de una crisis permanente en nuestro país, desde por lo menos, 1989 hasta la actualidad?

⁷³ Consultar las páginas 38, 39 y 40 de la sección segunda.

Conclusiones finales

Queremos comenzar nuestras conclusiones finales recordando los conceptos iniciales que fueron propuestos para nominar el dictado recurrente de decretos de necesidad y urgencia en Argentina, a partir de 1989: decretazo (Ferreira Rubio y Goretti, 1996), estrategia decretista de gobierno (Maurich y Liendo, 1998); entre otros.

Los escritos de Molinelli (1991), Ferreira Rubio y Goretti (1996) y Maurich y Liendo (1998) fueron los primeros en relacionar el uso frecuente que de dicha medida de emergencia hizo Carlos Menem, entre 1989 y 1994, con el fenómeno de la concentración del poder.

Teniendo en mente los antecedentes arriba indicados, pretendimos en nuestra investigación continuar profundizando esta línea de estudio; por este motivo postulamos como hipótesis principal de trabajo que: la mayoría de los analistas políticos locales relacionaron el uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999), con el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional.

Interesados en analizar las alusiones que los analistas políticos nacionales realizaron a la utilización de los decretos de necesidad y urgencia durante el período de gobierno señalado, constatamos que el número de publicaciones académicas dedicadas a tratar esta cuestión era escaso. Sin embargo, pudimos advertir que los autores mantenían el énfasis puesto originalmente por Molinelli (1991), Ferreira Rubio y Goretti (1996) y Maurich y Liendo (1998) respecto de la frecuencia o recurrencia con que el titular del Poder Ejecutivo Nacional apelaba a esta facultad legislativa para gobernar, en este caso entre 1995 y 1999.

Ante esta dificultad metodológica, nos vimos obligados a flexibilizar los parámetros que habíamos pensado para configurar nuestra fuente empírica de estudio, por ello, decidimos incluir también a aquellas producciones teóricas que, publicadas entre 1995 y 2005, brindaran alguna interpretación del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999); a partir de considerar el funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal (O'Donnell, 1998) y/o legal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Pudimos, de este modo, reunir treinta y tres trabajos académicos que cumplieran con los requerimientos fijados.

Al cabo de examinar las caracterizaciones elaboradas por los analistas acerca del segundo mandato de Carlos Menem (1995-1999), tanto por aquellos que aludieron al uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia como por los que no, pudimos comprobar, de manera tentativa y aproximativa, nuestra hipótesis central de trabajo; pues la mayor parte de los analistas políticos locales caracterizaron la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en relación al fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional⁷⁴. Este dato nos permitió asimismo, trazar una línea de continuidad con las proposiciones teóricas que relacionaban el uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder, durante el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1994) (Molinelli, 1991; Ferreira Rubio y Goretti, 1996 y Maurich y Liendo, 1998).

Sin embargo, este panorama o balance bibliográfico dejaba de lado un hecho de importancia, que requería volver a sopesar dicha afirmación desde otro ángulo: la constitucionalización de los decretos de necesidad y urgencia, en ocasión de la reforma constitucional de 1994. El artículo 99, inciso 3º, establece que el presidente se encuentra habilitado para emitir disposiciones de carácter legislativo (decretos por razones de

⁷⁴ Consultar la página 41 de la sección segunda.

necesidad y urgencia) cuando circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. Es decir, que sólo en circunstancias excepcionales el presidente se encuentra autorizado a no respetar el principio de la separación y división de poderes o, en otras palabras, a concentrar el poder.

De acuerdo al texto del artículo constitucional indicado, quienes interpretan el sentido y la vigencia de las circunstancias excepcionales son los ministros y el jefe de gabinete de ministros, en tanto deciden y refrendan conjuntamente los decretos de necesidad y urgencia y, la Comisión Bicameral Permanente, en cuanto eleva su despacho al plenario de cada Cámara del Congreso.

En la sección segunda, señalamos que dado que la Comisión Bicameral Permanente comenzó a funcionar recién en el año 2006, fue la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su reemplazo, el órgano que desempeñó el papel de contralor del Poder Ejecutivo Nacional entre 1995 y 1999. Al fijar la aprobación tácita de todos los decretos de necesidad y urgencia emitidos por Carlos Menem a lo largo de su segundo mandato presidencial (1995-1999); coincidimos con Negretto (2002) acerca del fracaso que evidenció este circuito alternativo de control.

De manera sintética podemos asumir que en opinión de la máxima autoridad jurídica local, habiendo aprobado todos los decretos de necesidad y urgencia, el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999) se desarrolló en un contexto de circunstancias de excepción permanentes, que lo autorizaban a gobernar concentrando el poder.

¿Cuál fue la interpretación que construyeron los analistas políticos, de nuestra fuente de estudio empírica, a propósito de esta cuestión? Pensamos que la imprecisión o ambigüedad con que la Constitución Nacional aborda la definición de las circunstancias de excepción habría sido subsanada por los pensadores políticos locales. A riesgo de ser

repetitivos, insistimos en la trascendencia que revisten las circunstancias mencionadas, en tanto constituyen el único límite a la concentración del poder o, a contrario, la única justificación que regula el no respeto al mecanismo de separación y división de los poderes.

Tomando como referencia las conceptualizaciones que Quiroga (2005) y Serrafiero (2005) elaboraron acerca de las razones de necesidad y urgencia, los únicos teóricos de nuestra fuente empírica de estudio que indagaron en esta problemática a luz de términos como emergencia (en el primer caso) y de la excepcionalidad (en el segundo); interpretamos que las razones de necesidad y urgencia aluden a crisis que requieren para su solución la concentración de poderes en el Poder Ejecutivo Nacional.

Al examinar el argumento que sustentó las declaraciones de necesidad y urgencia que justificaron la emisión de los decretos en consonancia para el período 1995-1999, tanto Quiroga (2005) como Serrafiero (2005) pusieron de relieve el carácter estructural de la emergencia o excepción por la que transita nuestro país desde, por lo menos, 1989 hasta la actualidad.

Autores como Martuccelli y Svampa (1997), De Ipola (1999), Spiller y Tommasi (2000), Strasser (2004) y, nuevamente Svampa (2005) brindaron un diagnóstico similar al postular la existencia de situaciones críticas extendidas en el tiempo, para el mismo lapso.

Cabe aclarar que los analistas políticos referidos, además de Novaro (1998), fueron los únicos de nuestra base empírica de estudio que nos proporcionaron los argumentos teóricos para ahondar en las interpretaciones que postulaban la relación entre el uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).

Llegados a este punto del análisis, descubrimos una contradicción lógica que pone en entredicho la confirmación de nuestra hipótesis de trabajo: si Argentina vive, de acuerdo a la opinión de los autores considerados, en un estado de crisis permanente desde, por lo menos, 1989 hasta la actualidad; entonces la emisión recurrente de decretos de necesidad y urgencia entre 1995 y 1999 no se vincula con el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional. La contradicción lógica radica en que son los mismos analistas políticos que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de concentración del poder, a partir de la utilización frecuente de los decretos de necesidad y urgencia, aquellos que esgrimen, al mismo tiempo, la salvedad constitucional que habilita al titular del Poder Ejecutivo Nacional a gobernar con el concurso frecuente de dicha facultad legislativa.

De este modo, nuestra hipótesis principal de trabajo queda en parte verificada, pues al analizar el sustento teórico de la mayor parte de las interpretaciones construidas por los analistas para relacionar el uso recurrente de los decretos de necesidad y urgencia durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) con el fenómeno de la concentración del poder; descubrimos la existencia de un discurso académico que postula la presencia de una crisis permanente por la que atraviesa nuestro país desde, por lo menos, 1989 hasta la actualidad. Este dato, es decir, el relato acerca de la crisis estructural anularía la posibilidad de sostener, desde la posición que critica la ausencia o déficit de accountability horizontal y/o legal (O'Donnell, 1998 y Peruzzotti y Smulovitz, 2002), que Carlos Menem gobernó, entre 1995 y 1999, concentrando el poder. Pues, según la conceptualización de las razones de necesidad y urgencia que pudimos formular a partir de los aportes de Quiroga (2005) y Serrafiero (2005), las situaciones críticas requieren para su solución la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional. Siendo nuestro sistema de gobierno presidencialista, la

concentración del poder se realiza, respetando los procedimientos constitucionales, en el titular del Poder Ejecutivo Nacional.

La idea final a la que arribamos por este camino, es decir, que Carlos Menem no fue un presidente que empeoró el mal funcionamiento de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal de nuestra democracia, al gobernar concentrando el poder durante su segundo gobierno (1995-1999), nos parecía moverse a contracorriente de la postura mayoritariamente esgrimida por los analistas políticos locales.

En este sentido, recordamos las reflexiones de Enrique Marí (2002) acerca de la vigencia en nuestro país de lo que él denominó la ideología de la crisis. Se trata de una ideología en tanto “no se compromete con ninguna fuerza explicativa [...] su función es de propaganda.” (2002:21). El problema, a los ojos del autor, radicaba en que no sólo “denuncia la falta de orden, la ingobernabilidad democrática del sistema social: hace algo más que eso: la desea.” (2002:22). No pensamos que al postular la existencia de una crisis permanente, los autores que componen nuestra fuente empírica de estudio deseen la reproducción de dicha crisis. Consideramos, en cambio que la paradoja que descubrimos responde a las dificultades que experimentan las ciencias sociales en general y, la ciencia política en particular para construir un vocabulario especializado.

El primer indicio que detectamos para afirmar este argumento, reside en la profusión de conceptos empleados por los analistas políticos de nuestra base empírica de estudio para caracterizar al segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999). Tanto aquellos que hicieron alusión al abuso del dictado de decretos de necesidad y urgencia como los que no, describieron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de: concentración del poder, decisionismo, fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional, discrecionalidad y democracia delegativa⁷⁵.

⁷⁵ Consultar las páginas 22 y 27 de la sección primera.

En la sección primera, hicimos hincapié en la confusión que genera hablar, además de la concentración del poder, de decisionismo, fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional y/o discrecionalidad para caracterizar el modo en que Carlos Menem gobernó entre 1995 y 1999. Basados en las definiciones que presentaron los teóricos de las tres últimas nociones, concebimos que al indicar una disfuncionalidad de menor gravedad institucional que la que supone la concentración del poder, éstas no realizan ningún aporte fundamental al planteo, pues sus significados o sentidos se diluyen a la sombra de la violación a los mecanismos de accountability horizontal y/o legal (que supone la concentración del poder).

No ocurre lo mismo, en nuestra opinión, con el concepto de democracia delegativa en tanto su contribución al debate latinoamericano en torno del desempeño institucional de las democracias de la región se asienta, a diferencia de las otras conceptualizaciones, en una perspectiva que repara en las particularidades de cada caso. Entendemos que la democracia delegativa recoge los parámetros del debate tratados entre los pensadores liberal-republicanos clásicos respecto del problema de la concentración del poder, pero adaptándolos o aplicándolos a las especificidades de la democracia argentina durante las décadas del ochenta y del noventa. En virtud de ello, interpretamos que democracia delegativa y concentración del poder funcionan, en el contexto de nuestra investigación, como términos equivalentes o equiparables⁷⁶.

El laberinto conceptual que edificaron los autores para caracterizar al segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999) pudo ser resuelto con un trabajo de análisis adicional, que profundizó y comparó el significado de cada una de las palabras

⁷⁶ Consultar la página 27 de la sección primera.

empleadas. Así, el problema de la profusión de términos encuentra solución, a nuestro entender, en la organización del vocabulario disponible.

La falta de un lenguaje especializado, como en el caso de la ausencia de una definición de las razones de necesidad y urgencia nos condujo, sin embargo, por otro camino.

Éste se dirigía, según nuestra consideración, hacia las consecuencias prácticas que generan las formas que los analistas políticos tienen de y para pensar.

Inspirados en las reflexiones teóricas de autores con trayectorias e intereses temáticos tan disímiles como Sartori (1995), O'Donnell (2000), Bourdieu (1996 y 1999) y Law y Urry (2004); construimos un marco teórico que nos permitió explorar esta dimensión metodológica-epistemológica del problema de la emisión recurrente de los decretos de necesidad y urgencia, durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999) y su vínculo con la concentración del poder.

De este modo, observamos que el acento puesto por Sartori (1995) respecto de la necesidad de contar con conceptos unívocos y precisos, atañe a las consecuencias prácticas que se derivan del carácter creativo de las ciencias sociales. Pues, como ejemplificó O'Donnell (2000), llamar a un país democrático no sólo constituye un ejercicio académico, es decir, supone el trabajo de construir y debatir una definición especializada del término; sino que posee consecuencias prácticas en tanto, como observa el autor, “en la actualidad el sistema internacional hace que el disfrute de beneficios bastante significativo dependa de que un país sea considerado democrático.” (O'Donnell, 2000:522).

A la luz de esta perspectiva, no es lo mismo afirmar que Carlos Menem gobernó durante su segunda presidencia (1995-1999) concentrando el poder, a decir que lo hizo prevaleciendo en el proceso de toma de decisiones sobre los otros poderes

(decisionismo, discrecionalidad y/o fortalecimiento del Poder Ejecutivo). Pero resulta más grave aún, en nuestra opinión, postular que Argentina vive en un estado de crisis permanente desde, por lo menos, 1989 hasta la actualidad⁷⁷.

Según Bourdieu, el poder simbólico, que disputan los analistas políticos que consideramos en nuestra fuente empírica de estudio, consiste en el “poder de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo y, por ello, la acción sobre el mundo, por lo tanto el mundo” (1999:71). Este poder simbólico implica una contienda porque, de acuerdo a Bourdieu, tiene por objeto imponer una visión del mundo social (1999:71-72). El intentar producir una representación científica del mundo social, continúa el autor, enfrenta no sólo a los especialistas del ámbito de las ciencias sociales, sino a todos los miembros de la sociedad (Bourdieu, 1999:71-72).

Al aplicar estas formulaciones a las dificultades que manifestaron los autores analizados para conceptualizar las razones de necesidad y urgencia, pudimos dimensionar lo equívoco y ambiguo que deviene identificarlas con situaciones críticas; pues conceptualizar una crisis abre la contienda a un amplio número de participantes, en tanto todos (especialistas y no especialistas) tienen algo para decir a propósito de ella. Se trata de teorizar acerca de una experiencia por la que todos hemos atravesado en algún momento de nuestras vidas, y no de un debate abstracto, como puede ser el que se genera a propósito de si Carlos Menem concentró el poder o no, a lo largo de su segundo mandato presidencial (1995-1999).

El criterio de científicidad se ve, como demuestra el caso precedente, desdibujado porque como sostienen Bourdieu (1996 y 1999) y Law y Urry (2004), la naturaleza política de su objeto de estudio, política en tanto consiste en una lucha por

⁷⁷ Consultar las páginas 38, 39 y 40 de la sección segunda.

imponer el sentido del mundo, obliga a los investigadores sociales a tomar decisiones de carácter no sólo científico sino también político. Estas decisiones simbolizan para Law y Urry, un movimiento “desde la epistemología (donde lo que es conocido depende de la perspectiva) a la ontología (lo que es conocido también es hecho de diferente manera)”. (2004:397). Puesto en otros términos, los teóricos sociales no se limitarían a describir el mundo que observan, sino que contribuirían a crear o producir el mundo que estudian.

Si volvemos sobre la conceptualización equívoca y ambigua de las razones de necesidad y urgencia, notamos que ésta pone en entredicho la construcción teórica, o la visión del mundo, que pretende relacionar el dictado recurrente de decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999), con el fenómeno de la concentración del poder. Pues, como postula Sartori “cada palabra – y con razón cada lenguaje – predispone al pensamiento para un cierto tipo de explicación: el medio lingüístico incluye de por sí un modo de ver y un modo de explicar (1995:33)”.

¿Con qué categorías analíticas podemos interpretar los 73 decretos de necesidad y urgencia dictados por Fernando De La Rúa entre 2000 y 2001 (Svampa, 2005:58), los 152 emitidos por Eduardo Duhalde entre 2002 y 2003 (Ferreira Rubio, 2007) y, finalmente, los 294 correspondientes a la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) (Ferreira Rubio, 2007)?

Al cabo de nuestro estudio, concordamos con Sartori (1995) respecto de la importancia de destinar esfuerzos a edificar un lenguaje especializado para el ámbito de las ciencias sociales. Pero, adicionalmente, nos sumamos al llamado de atención hecho por O'Donnell (2000), Bourdieu (1996 y 1999) y Law y Urry (2004) acerca de las consecuencias prácticas que se desprenden de intentar imponer, mediante la elección de

determinadas formas de ver y de pensar por parte de los investigadores sociales, una visión del mundo social.

En este sentido, constituyen material de interés para futuros trabajos analizar, las consecuencias prácticas que se derivan de la contradicción lógica que hemos identificado: la existencia de un discurso académico que postula la presencia de una crisis permanente en nuestro país, por lo menos, desde 1989 hasta la actualidad.

- El Clarín (1999) “Menem firmó 472 decretos de excepción”, Sección Política, 24 de febrero. Disponible on line en:
<http://www.clarin.com/diario/1999/02/24/t-00901d.htm>
[consulta realizada el 01/05/2009].
- Ferreira Rubio, Delia (2007) “Kirchner, los decretos de necesidad y urgencia y las políticas públicas”, *Conferencia presentada en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella*, 7 de junio. Disponible on line en:
<http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-gobierno/Decretos-Conferencia-UTDT-Junio%2007.pdf>
[consulta realizada el 30/04/2009]
- Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Mateo (1996) “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994), en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 36, n° 141, abril-junio, pp. 443-474.
- Gargarella, Roberto (1998a) “Después del diluvio. El perfeccionismo conservador en la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema (1990-1997)”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 38, n° 149, Abril-Junio, pp. 439-456.
- (1998b) “Sobre “Después del diluvio...” Respuesta a un comentario”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 38, n° 151, Octubre-Diciembre, pp. 857-859.
- Giddens, Anthony (1994) *Consecuencias de la modernidad* (Madrid: Alianza Editorial).

- Hobbes, Thomas (1980) *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Huntington, Samuel (1994) *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX* (Buenos Aires: Editorial Paidós).
- Kvaternik, Eugenio (1998) “Introducción”, en Eugenio Kvaternik (comp.) *Elementos para el análisis político*. (Buenos Aires: Editorial Paidós).
- La Nación (2005) “Kirchner firmó un decreto cada cinco días de gestión”, Sección Política, 13 de Junio. Disponible on line en:
http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=712521
[consulta realizada el 01/05/2009]
- Latour, Bruno (2001) *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia* (Barcelona: Gedisa Editorial).
- Law, John y Urry, John (2004) “Enacting the Social”, en *Economy and Society*, vol. 33, N° 3, Agosto, pp. 390-410.
- Leiras, Marcelo y Zimmermann, Eduardo (2003) *Relaciones entre poderes, representación y equilibrio político en la elaboración constitucional hispanoamericana del siglo XIX: una interpretación del debate de aprobación de la constitución chilena de 1883* (Buenos Aires: Universidad de San Andrés).
- Lijphart, Arend (1971) “Comparative politics and the comparative method”, en *A.P.S.R.*, Vol. 65, pp. 682-693.
- Locke, John (1969) *Ensayo sobre el gobierno civil* (Madrid: Aguilar).
- Madison, James (1994) “Federalista X” en Alexander Hamilton; James Madison y John Jay *El federalista* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Manent, Pierre (1990) *Historia del pensamiento liberal* (Buenos Aires: Editorial Emecé).

- Marí, Enrique (2002) “Pensar la Argentina”, en *Revista Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales* (Universidad de Buenos Aires), n° 20/21, verano, pp. 17-24.
- Maurich, Mario y Liendo Gabriela (1998) “¿Estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno?”, en Eugenio Kvaternik (comp.) *Elementos para el análisis político*. (Buenos Aires: Editorial Paidós).
- Molinelli, Guillermo (1991) *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades* (Buenos Aires: Gel Editores).
- (1998) “Sobre “Después del diluvio...”. Un comentario”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 38, n° 151, Octubre-Diciembre, pp. 853-856.
- Montesquieu (2000) *Del Espíritu de las Leyes* (Madrid: Editorial Tecnos).
- Negretto, Gabriel (1994) *El problema de la emergencia en el sistema constitucional* (Buenos Aires: Ábaco).
- O’Donnell, Guillermo (2000) “Teoría democrática y política comparada”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, n° 156, Enero-Marzo, pp. 519-570.
- (2004) “Democracia Delegativa”, en Guillermo O’Donnell *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Editorial Paidós).
- (2007) *Disonancias. Críticas democráticas* (Buenos Aires: Editorial Prometeo).
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996) *Política y poder en el gobierno de Menem* (Buenos Aires: Grupo Editorial Norma).
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002) “Accountability social: la otra cara del control”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (ed.) *Controlando*

la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas (Buenos Aires: Temas Grupo Editorial).

- Respuela, Sofía (1996) “¿Democracia delegativa? Apuntes críticos al concepto de Guillermo O’Donnell”, en *Revista Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires)*, n°8, Abril, pp. 167-179.
- Rodríguez Medina, Leandro (2009) “¿Estudiar lo político o construir lo político?”, en Mercedes Kerz (comp.) *Dominio Político: permanencias y cambios. Aportes para una reflexión teórica* (Buenos Aires: Editorial Teseo).
- Rousseau, Jean-Jacques (1984) *El contrato social* (Buenos Aires: Hyspamérica).
- Sartori, Giovanni (1995) *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Sautu, Ruth (1998) “Acerca de qué es y no es investigación científica en ciencias sociales”, en Wainerman, Catalina y Sautu, Ruth (comp.) *La trastienda de la investigación* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano).
- Sautu, Ruth et al. (2005) *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología* (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).
- Skinner, Quentin (2003) *El nacimiento del Estado* (Buenos Aires: Editorial GORLA).
- Torre, Juan Carlos (1991) “América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 74, octubre-diciembre.
- Wallerstein, Immanuel (coord.) (1996) *Abrir las ciencias sociales* (México: Siglo XXI Editores).

Bibliografía específica

- Adrogué, Gerardo y Armesto, Melchor (2001) “Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 40, n° 160, Enero-Marzo, pp. 619-652.
- Ansaldi, Waldo (2001) “La democracia en América Latina, más cerca de la precariedad que de la fortaleza”, en *Revista Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires)*, n° 19, Diciembre, pp. 23-54.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005) *Reforma electoral y calidad de la representación* (Buenos Aires: Fundación PENT).
- Cavarozzi, Marcelo (1999) “Reforma del Estado y demanda de gobierno”, en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, n° 14, Primavera, pp. 115-117.
- Cheresky, Isidoro (1997) “Poder presidencial limitado y oposición activa como requisitos de la democracia”, en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año VII, n° 13, Segundo Semestre, pp. 19-41.
- (1999) “La experiencia de la reforma constitucional”, en Marcos Novaro (comp.) *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado* (Buenos Aires: Grupo Editorial Norma).
- (2003) “En nombre del pueblo y de las convicciones: posibilidades y límites del gobierno sustentado en la opinión pública”, en *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, n° 9, Septiembre, pp. 83-123.
- De Ipola, Emilio (1999) “La palabra de los intelectuales”, en Cavarozzi, Marcelo (comp.) *Hacia una matriz de gobierno en América Latina. Instituciones del*

Estado, la Sociedad Civil y el Mercado (Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín y Banco Interamericano de Desarrollo).

- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos (1996) “Las políticas de la liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 36, n° 143, Octubre-Diciembre, pp. 733-768.
- Kerz, Mercedes y Leiras, Santiago (2004) “Que veinte años no es nada... Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina”, en *Revista S.A.A.P. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 1, n° 3, junio, pp. 475-488.
- Landi, Oscar (2002) “El secreto y la política”, en *Revista Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires)*, n° 20/21, verano, pp. 113-124.
- Llanos, Mariana (1998) “El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 38, n° 151, Octubre-Diciembre, pp. 743-770.
- Malamud, Andrés (2003) “América Latina: ¿democracias delegativas o presidencialismo concentracionista?”, en *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, n° 9, Septiembre, pp. 183-191.
- Martuccelli, Danilo y Svampa, Maristella (1997) *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo* (Buenos Aires: Editorial Losada).
- Miranda, Diego (2002) “Crisis de representación política en la Argentina”, en *Revista S.A.A.P. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 1, n° 1, octubre, pp. 63-111.
- Molinelli, Guillermo; Palanza, Valeria y Sin, Gisela (1999) *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina* (Buenos Aires: Temas Grupo Editorial).

- Negretto, Gabriel (2002) “¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 42, n° 166, Julio-Septiembre, pp. 377-404.
- Novaro, Marcos (1998) “Populismo y gobierno. Las transformaciones en el peronismo y la consolidación democrática en Argentina”, en Felipe Burbano de Lara (ed.) *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema [siempre] actual* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad).
- (2003) “Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político”, en *Revista S.A.A.P. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 1, n° 2, Octubre, pp. 341-376.
- Nun, José (1998) “Populismo, representación y menemismo”, en Felipe Burbano de Lara (ed.) *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema [siempre] actual* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad).
- O’Donnell, Guillermo (1998) “Accountability Horizontal”, en *Ágora. Cuadernos de Estudios Políticos*, n° 8, verano, pp. 5-34.
- (2001) “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, n° 7, Mayo, pp. 11-34.
- Oszlak, Oscar (2003) “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 42, n° 168, Enero-Marzo, pp. 519-543.
- Palermo, Vicente (1999) “¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas”, en Marcos Novaro (comp.) *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado* (Buenos Aires: Grupo Editorial Norma).

- Pucciarelli, Alfredo (2000) “El régimen político argentino a fines de la década: ¿democracia impotente o cómplice”, en *Revista Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires)*, n° 16, Noviembre, pp. 81-114.
- Quiroga, Hugo (2005) *La Argentina en emergencia permanente* (Buenos Aires: Edhasa).
- Repetto, Fabián (2000) “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, n° 156, Enero-Marzo, pp. 597-618.
- Serrafiero, Mario (2005) *Exceptocracia ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia* (Buenos Aires: Ediciones Lumière).
- Sidicaro, Ricardo (2000) “Procesos de globalización y relaciones políticas en la Argentina”, en *Revista Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires)*, n° 16, Noviembre, pp. 5-27.
- Spiller, Pablo y Tomassi, Mariano (2000) “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 40, n° 159, Enero-Marzo, pp. 425-464.
- Strasser, Carlos (2004) “Reforma y reelección, democracia y constitución (La onda reeleccionista y la argumentación democrática)” en Strasser, Carlos *Ensayos breves sobre democracia liberal y democracia real, democracia y constitucionalismo, democracia y república, ideología y política* (Buenos Aires: FLACSO).
- Svampa, Maristella (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo* (Buenos Aires: Taurus).

- Torre, Juan Carlos (2003) “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 42, n° 168, Enero-Marzo, pp. 647-665.

ANEXO 1

Tabla 1: Caracterizaciones de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) y alusiones-conceptualizaciones del uso de los decretos de necesidad y urgencia

N°	Autor/es	Caracterización de la segunda presidencia de C. Menem (1995-1999)	Alusiones al uso de los decretos de necesidad y urgencia (DNU), entre 1995-1999 Conceptualizaciones
1	Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre (1996)	Uso patrimonialista de los poderes públicos y la manipulación discrecional de las reglas constitucionales (1996:758) DISCRECIONALIDAD	No
2	Isidoro Cheresky (1997)	La concentración del poder ha sido grande y se ha incrementado sin que la reforma de la constitución lo haya atenuado (1997:26) CONCENTRACIÓN DEL PODER	No
3	Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997)	Democracia presidencialista (1997:46) Estrategia de concentración creciente del poder (1997:47) CONCENTRACIÓN DEL PODER DEMOCRACIA DELEGATIVA	Si El decreto es la forma ejecutiva de mandar (1997:46)
4	Mariana Llanos (1998)	Democracia delegativa (1998:746) Personalización del poder y su concentración en la rama ejecutiva	Si

		(1998:747) Concentración decisoria (1998:747) CONCENTRACIÓ N DEL PODER DECISIONISMO	
5	Marcos Novaro (1998)	Concentración del poder en el Ejecutivo(1998:46) Discrecionalidad (1998:46) CONCENTRACIÓ N DEL PODER DISCRECIONALI DAD	Si Uso extraconstitucional de los poderes presidenciales (1998:43)
6	José Nun (1998)	Violación por parte del gobierno, con total impunidad de las garantías constitucionales acerca de la división de poderes (1998:71-72) CONCENTRACIÓ N DEL PODER	No
7	Guillermo O'Donnell (1998)	Menem es un líder delegativo (1998:24) DEMOCRACIA DELEGATIVA	No
8	Marcelo Cavarozzi (1999)	La estrategia menemista se apoyó en una presidencia fuerte (1999:116) FORTALECIMIEN TO DEL EJECUTIVO	No
9	Isidoro Cheresky (1999)	Lógica decisionista (1999:302) DECISIONISMO	Si El presidente legislador (1999:296)
10	Emilio De Ipola (1999)	Reducción de la incidencia del Poder Legislativo y de los partidos políticos (1999:143) Menem es un caudillo neopopulista	Si Gobernar por decretos (1999:145)

		(1999:144) Virtual anulación de la división de poderes (1999:145) CONCENTRACIÓN DEL PODER	
11	Guillermo Molinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999)	El reconocimiento de los DNU ha significado un cambio muy importante en las relaciones Presidente-Congreso, desequilibrándolas (más de lo que ya estaban antes) a favor del Presidente (1999:546) CONCENTRACIÓN DEL PODER	Si Continuado uso y abuso de DNU (1999:544) Si Alfonsín abrió la huella, Menem la transformó en supercarretera, usando y abusando de los DNU (1999:545)
12	Vicente Palermo (1999)	Desarrollo de poderes discrecionales (1999:196) DISCRECIONALIDAD	No
13	Alfredo Pucciarelli (2000)	Desarrollo desmesurado del presidencialismo (2000:82) Creciente heteronomía de los poderes republicanos (2000:82) Veladas pretensiones hegemónicas de los partidos mayoritarios (2000:82) Mandato delegativo (2000:95) Tendencia que combina una alta concentración del poder político para una estrecha minoría que	No

		controla y manipula las instituciones político-estatales y una dispersión-disolución de ese mismo atributo en la inmensa mayoría de la sociedad (2000:101) CONCENTRACIÓN DEL PODER DEMOCRACIA DELEGATIVA	
14	Fabián Repetto (2000)	Fuerte Poder Ejecutivo (en especial el equipo Menem-Cavallo) insulado en sus decisiones de reforma económica (2000:604) DECISIONISMO	No
15	Ricardo Sidicaro (2000)	Las altas dirigencias políticas consagran y oficializan la existencia de un oscuro parlamento ajeno a todas las normas constitucionales (2000:21) CONCENTRACIÓN DEL PODER	No
16	Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000)	Manejo discrecional por parte del Ejecutivo (2000:433) Inadecuado funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos (2000:434) CONCENTRACIÓN DEL PODER DISCRECIONALIDAD	Si Durante sus dos administraciones legisló por decreto (2000:451)
17	Gerardo Adrogué y Melchor Armesto (2001)	Democracia delegativa (2001:623)	No

		Neodecisionismo (2001:623) DECISIONISMO DEMOCRACIA DELEGATIVA	
18	Waldo Ansaldi (2001)	Reforzamiento del presidencialismo por la introducción de la consagración del poco republicano procedimiento de los DNU (2001:39) CONCENTRACIÓ N DEL PODER FORTALECIMIEN TO DEL EJECUTIVO	Si Clásico abuso en la firma de DNU (2001:40)
19	Guillermo O'Donnell (2001)	El ejecutivo se esmeró por eliminar o tornar ineficaces a todo tipo de agencias de accountability horizontal (2001:13) CONCENTRACIÓ N DEL PODER	No
20	Oscar Landi (2002)	Concentración de la toma de decisiones gubernamentales Estilo de política decisionista (2002:118) DECISIONISMO	No
21	Diego Miranda (2002)	Evolución mucho más compleja e institucionalmente plural de lo que es hoy asumido (2002:92)	No
22	Gabriel Negretto (2002)		Si Los decretos fueron un instrumento cotidiano para legislar (2002:401)
23	Isidoro Cheresky (2003)	Estilo de gobierno decisionista y hegemonista (2003:109)	No

		DECISIONISMO	
24	Andrés Malamud (2003)	Presidencialismo concentracionista (2003:188) CONCENTRACIÓN DEL PODER	No
25	Marcos Novaro (2003)	Distancia con el ideal republicano (2003:346) CONCENTRACIÓN DEL PODER	Si Uso extendido y sistemático de recursos de dudosa o nula afinidad con la vigencia de la ley y la Constitución (2003:346)
26	Oscar Oszlak (2003)		Si El nuevo hábito de gobernar por decreto (2003:540)
27	Juan Carlos Torre (2003)	Reiterados abusos de poder (2003:653) CONCENTRACIÓN DEL PODER	No
28	Mercedes Kerz y Santiago Leiras (2004)	Reconstrucción/red efinición del poder estatal en la dimensión ideológica como neodecisionismo: es decir, que configura a un Ejecutivo decisor que prevalece sobre los otros poderes (2004:480-481) DECISIONISMO	No
29	Carlos Strasser (2004)	Menem es un presidente-caudillo, un fuerte piloto de tormenta (2004:46) Continuado avance y fortalecimiento del poder Ejecutivo dentro del sistema democrático liberal (2004: 56) Pasaje del gobierno representativo al gobierno representativo de	Si Recurso frecuente a los decretos tipo diktat, úkases presidenciales (2004:46)

		uno; declinación y dependización del poder legislativo (2004: 57) CONCENTRACIÓN DEL PODER FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO	
30	Ernesto Calvo y Marcelo Escolar (2005)		Si Los ejecutivos en los últimos 10 años han tomado como alternativa la creciente utilización de DNU (2005:6)
31	Hugo Quiroga (2005)	Filosofía decisionista del Estado que cuestiona la separación de poderes, rechaza los controles y convierte al Ejecutivo en un sujeto legiferante (2005:110) Concentración consciente del poder de carácter excepcional en perjuicio de los otros poderes (2005:115) CONCENTRACIÓN DEL PODER DECISIONISMO	Si Gobierno por decreto (2005:110) Uso indiscriminado de los DNU (2005:121) Una facultad excepcional se transformó en una potestad legislativa normal del Ejecutivo (2005:232)
32	Mario Serrafiero (2005)	El Ejecutivo se convirtió en "administrador de la división de poderes" (2005:9 y 178) CONCENTRACIÓN DEL PODER	Si El uso de los DNU está ligado al tipo de democracia ejecutivista (2005:201)
33	Maristella Svampa (2005)	La práctica política de Menem se caracterizó por una estrategia de	Si El proceso de construcción de la soberanía

		<p>concentración creciente del poder (2005:58) Consolidación de democracias delegativas (2005:61) La consolidación de un estilo político decisionista viene a expresar la convergencia entre una tradición hiperpresidencialista y un liderazgo personalista (2005:61) CONCENTRACIÓN DEL PODER DECISIONISMO DEMOCRACIA DELEGATIVA FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO</p>	<p>presidencial aparece ilustrado por los decretos de necesidad y urgencia (2005:57) Decretismo (2005:57) La gran cantidad de decretos sancionados por el Ejecutivo a partir de 1989 corroboran la hipótesis decisionista (2005:58)</p>
--	--	---	---

ANEXO 2

Tabla 2: Alusiones al uso de los decretos de necesidad y urgencia y tipo-regularidades en las caracterizaciones de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999)

Autor/es	Alusión al uso de los decretos de necesidad y urgencia (1995-1999)		Caracterización de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999)		Tipo y regularidades en las caracterizaciones de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999)						
	Si	No	Si	No	Concentración del poder	Discrecionalidad	Decisionismo	Democracia delegativa	Fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional	Más de una	Ninguna
Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre (1996)		X	X			X					
Isidoro Cheresky (1997)		X	X		X						
Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997)	X		X		X			X		X	
Mariana Llanos (1998)	X		X		X		X			X	
Marcos Novaro (1998)	X		X		X	X				X	

José Nun (1998)		X	X		X						
Guillermo O'Donnell (1998)		X	X					X			
Marcelo Cavarozzi (1999)		X	X						X		
Isidoro Cheresky (1999)	X		X				X				
Emilio De Ipola (1999)	X		X		X						
Guillermo Molinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999)	X		X		X						
Vicente Palermo (1999)		X	X			X					
Alfredo Pucciarelli (2000)		X	X		X			X		X	
Fabían Repetto (2000)		X	X				X				
Ricardo Sidicaro (2000)		X	X		X						
Pablo Spiller y Mariano Tommasi	X		X		X	X				X	

(2000)											
Gerardo Adrogué y Melchor Armesto (2001)		X	X				X	X		X	
Waldo Ansaldi (2001)	X		X		X				X	X	
Guillermo O'Donnell (2001)		X	X		X						
Oscar Landi (2002)		X	X				X				
Diego Miranda (2002)		X	X								X
Gabriel Negretto (2002)	X			X							
Isidoro Cheresky (2003)		X					X				
Andrés Malamud (2003)		X	X		X						
Marcos Novaro (2003)	X		X		X						
Oscar Oszlak (2003)	X			X							
Juan Carlos Torre (2003)		X	X		X						

Mercedes Kerz y Santiago Leiras (2004)		X	X				X				
Carlos Strasser (2004)	X		X		X				X	X	
Ernesto Calvo y Marcelo Escolar (2005)	X			X							
Hugo Quiroga (2005)	X		X		X		X			X	
Mario Serrafiero (2005)	X		X		X						
Maristella Svampa (2005)	X		X		X		X	X	X	X	

ANEXO 3

Tabla 3: Relación entre el uso de los decretos de necesidad y urgencia y el fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999). Razones de necesidad y urgencia definidas como “crisis”

N°	Autor/es	Concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional (1995-1999)	Uso de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) (1995-1999)	Razones de necesidad y urgencia definidas como “crisis”
1	Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997)	Democracia presidencialista (1997:46) Estrategia de concentración creciente del poder (1997:47) CONCENTRACIÓN DEL PODER DEMOCRACIA DELEGATIVA	Si El decreto es la forma ejecutiva de mandar (1997:46)	“la situación de crisis y emergencia socioeconómica heredada, así como la debilidad de los actores sociales, conducen al presidente a adoptar un estilo decisionista, arrogándose la potestad absoluta.” (1997:46-47)
2	Mariana Llanos (1998)	Democracia delegativa (1998:746) Personalización del poder y su concentración en la rama ejecutiva (1998:747) Concentración decisoria (1998:747) CONCENTRACIÓN DEL PODER	Si	No

		DECISIONISMO		
3	Marcos Novaro (1998)	Concentración del poder en el Ejecutivo(1998:46) Discrecionalidad (1998:46) CONCENTRACIÓN DEL PODER DISCRECIONALIDAD	Si Uso extraconstitucional de los poderes presidenciales (1998:43)	“la crisis financiera de 1995” (1998:43)
4	Emilio De Ipola (1999)	Reducción de la incidencia del Poder Legislativo y de los partidos políticos (1999:143) Menem es un caudillo neopopulista (1999:144) Virtual anulación de la división de poderes (1999:145) CONCENTRACIÓN DEL PODER	Si Gobernar por decretos (1999:145)	“El mejor expediente para superar la crisis era a la vez el menos apto para hacer funcionar y perfeccionar las instituciones” (1999:43-44)
5	Guillermo Molinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999)	El reconocimiento de los DNU ha significado un cambio muy importante en las relaciones Presidente-Congreso, desequilibrándolas (más de lo que ya estaban antes) a favor del Presidente (1999:546) CONCENTRACIÓN DEL PODER	Si Continuado uso y abuso de DNU (1999:544) Si Alfonsín abrió la huella, Menem la transformó en supercarretera, usando y abusando de los DNU (1999:545)	No

6	Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000)	Manejo discrecional por parte del Ejecutivo (2000:433) Inadecuado funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos (2000:434) CONCENTRACIÓN DEL PODER DISCRECIONALIDAD	Si Durante sus dos administraciones legisló por decreto (2000:451)	No
7	Waldo Ansaldi (2001)	Reforzamiento del presidencialismo por la introducción de la consagración del poco republicano procedimiento de los DNU (2001:39) CONCENTRACIÓN DEL PODER FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO	Si Clásico abuso en la firma de DNU (2001:40)	No
9	Marcos Novaro (2003)	Distancia con el ideal republicano (2003:346) CONCENTRACIÓN DEL PODER	Si Uso extendido y sistemático de recursos de dudosa o nula afinidad con la vigencia de la ley y la Constitución (2003:346)	No
10	Carlos Strasser (2004)	Menem es un presidente-caudillo, un fuerte piloto de tormenta (2004:46) Continuado avance y	Si Recurso frecuente a los decretos tipo diktat, úkases presidenciales (2004:46)	“las crisis, los así llamados ajustes y las reformas de estado” (2004:46)

		<p>fortalecimiento del poder Ejecutivo dentro del sistema democrático liberal (2004: 56)</p> <p>Pasaje del gobierno representativo al gobierno representativo de uno; declinación y dependización del poder legislativo (2004: 57)</p> <p>CONCENTRACIÓN DEL PODER</p> <p>FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO</p>		
11	Hugo Quiroga (2005)	<p>Filosofía decisionista del Estado que cuestiona la separación de poderes, rechaza los controles y convierte al Ejecutivo en un sujeto legiferante (2005:110)</p> <p>Concentración consciente del poder de carácter excepcional en perjuicio de los otros poderes (2005:115)</p> <p>CONCENTRACIÓN DEL PODER DECISIONISMO</p>	<p>Si</p> <p>Gobierno por decreto (2005:110)</p> <p>Uso indiscriminado de los DNU (2005:121)</p> <p>Una facultad excepcional se transformó en una potestad legislativa normal del Ejecutivo (2005:232)</p>	<p>“una situación extraordinaria, fáctica, originada por un desorden intenso que resulta de una amenaza para la integridad del Estado o para el orden social.” (2005:111)</p>
12	Mario Serrafiero (2005)	El Ejecutivo se convirtió	Si	“ciertas características

		<p>en "administrador de la división de poderes" (2005:9 y 178)</p> <p>CONCENTRACIÓN DEL PODER</p>	<p>El uso de los DNU está ligado al tipo de democracia ejecutivista (2005:201)</p>	<p>comunes: a) implican una transitoriedad o temporalidad acotada; b) suponen una concentración de poderes y facultades en un órgano determinado; c) importan la restricción de derechos y garantías para los ciudadanos." (2005:15)</p>
13	Maristella Svampa (2005)	<p>La práctica política de Menem se caracterizó por una estrategia de concentración creciente del poder (2005:58)</p> <p>Consolidación de democracias delegativas (2005:61)</p> <p>La consolidación de un estilo político decisionista viene a expresar la convergencia entre una tradición hiperpresidencialista y un liderazgo personalista (2005:61)</p> <p>CONCENTRACIÓN DEL PODER</p> <p>DECISIONISMO</p> <p>DEMOCRACIA</p> <p>DELEGATIVA</p>	<p>Si</p> <p>El proceso de construcción de la soberanía presidencial aparece ilustrado por los decretos de necesidad y urgencia (2005:57)</p> <p>Decretismo (2005:57)</p> <p>La gran cantidad de decretos sancionados por el Ejecutivo a partir de 1989 corroboran la hipótesis decisionista (2005:58)</p>	<p>"Menem [...] adoptó un discurso que aceptaba la pérdida de autonomía de la política, al hacer hincapié en la urgencia de la crisis o la situación desesperada" (Svampa, 2005:54)</p>

		FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO		
--	--	----------------------------------	--	--

Índice

Introducción.....	3
Sección 1: Caracterizaciones del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).....	16
Alusiones al uso de los decretos de necesidad y urgencia entre 1995 y 1999	21
Caracterizaciones de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).....	22
Sección 2: Conceptualizaciones de las razones de necesidad y urgencia.....	33
Sección 3: De las palabras y el poder, al poder de las palabras: interpretaciones teóricas de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).....	43
Conclusiones finales.....	59
Bibliografía general.....	70
Bibliografía específica.....	75
Anexo 1.....	80
Anexo 2.....	88
Anexo 3.....	92