

Interpretaciones teóricas acerca del uso de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda.

Rossa Ana Soledad.

Cita:

Rossa Ana Soledad (2010). *Interpretaciones teóricas acerca del uso de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/404>

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 al 30 de julio de 2010.

Título: “Interpretaciones teóricas acerca del uso de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999)”.

Nombre y apellido de la autora: Ana Soledad Rossa – asrossa@yahoo.com.ar – Alumna del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Área temática: Instituciones y procesos políticos

Subárea temática: Ejecutivos y Procesos de toma de decisión.

Resumen

Este escrito constituye una versión resumida de la tesis presentada en la Maestría y Especialización en Ciencia Política & Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

El objetivo central del artículo consiste en analizar las interpretaciones teóricas de los analistas políticos argentinos acerca del uso de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).

A efectos de cumplir con este propósito, se examinan mediante la aplicación del método comparativo, treinta y tres producciones académicas publicadas por los analistas políticos nacionales, entre 1995 y 2005, con miras a desarrollar tres objetivos específicos:

1. Indagar las alusiones realizadas por los analistas políticos locales a la utilización de los decretos de necesidad y urgencia, durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999);
2. Examinar el vocabulario empleado por los analistas políticos locales para caracterizar al período presidencial que se extiende entre 1995-1999; y
3. Abordar las conceptualizaciones que acerca de las razones de necesidad y urgencia construyeron los analistas políticos locales, para fundamentar sus caracterizaciones del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).

El estudio destaca dos conclusiones de relevancia que configuran una paradoja. Por un lado, se observa que la mayoría de los analistas políticos argentinos considerados, calificaron la utilización que Carlos Menem hizo de los decretos de necesidad y urgencia, entre 1995 y 1999, en términos de concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional. Por el otro lado, se destaca que los analistas políticos locales no elaboraron una conceptualización especializada acerca de las razones de necesidad y urgencia, pero sí postularon la existencia de una crisis permanente en la Argentina. La paradoja reside en que el discurso acerca de la crisis permanente construida por los analistas políticos locales, termina justificando, al interior de la lógica de sus proposiciones teóricas, la emisión recurrente de los decretos de necesidad y urgencia, durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).

Introducción

El objetivo central del artículo consiste en analizar las interpretaciones teóricas de los analistas políticos argentinos acerca del uso de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).

Al revisar los antecedentes teóricos acerca del tema de investigación seleccionado, se observa que los analistas políticos nacionales (Molinelli, 1991; Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Maurich y Liendo, 1998) interpretaron la emisión recurrente de los decretos de necesidad y urgencia en relación al fenómeno de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1994).

A través de neologismos como *el decretazo* (Ferreira Rubio y Goretti, 1996) o *la estrategia decretista de gobierno* (Maurich y Liendo, 1998), los analistas conceptualizaron un tipo de ejercicio del poder inédito, basado en la utilización reiterada de los decretos de necesidad y urgencia. Al destacar el avasallamiento y hasta la ignorancia de los canales institucionales que esta nueva forma de gobierno suponía, estos autores llamaron la atención acerca de la creciente concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional¹.

Cabe destacar que hasta la reforma constitucional de 1994, los decretos de necesidad y urgencia no integraban el conjunto de poderes presidenciales fijados por la Constitución de 1853. Como señalaron Ferreira Rubio y Goretti (1996) “desde 1853, ante situaciones de notable gravedad institucional o crisis 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 acuerdo a lo expuesto por los autores, los decretos de necesidad y urgencia constituyeron una excepción transitoria al principio de división de los poderes, que los primeros mandatarios emplearon en circunstancias de notable gravedad institucional o de crisis económica.

Sin embargo, en ocasión de la reforma constitucional de 1994, la inclusión de los decretos de necesidad y urgencia entre las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional, modifica los parámetros a tener en cuenta para el análisis de su dictado. Según lo establecido por el artículo 99, inciso 3º, el titular del Poder Ejecutivo Nacional está facultado a dictar decretos de necesidad y urgencia “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes” (Constitución Nacional, 1999).

Por tanto, 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. 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.

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

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).

La cuestión de la concentración del poder en los gobernantes, es definido como un problema por la teoría política propiamente moderna y puede ser enfocado a partir del concepto de accountability³.

O'Donnell distingue una accountability horizontal, entendida 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). En un sentido similar, Peruzzotti y 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.

Acercas del desempeño institucional de las democracias latinoamericanas, Peruzzotti y Smulovitz 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” (2002:24).

La emisión de decretos de necesidad y urgencia permite evaluar el funcionamiento empírico de los mecanismos de accountability horizontal (O'Donnell, 1998) y/o legal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). En el caso de los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), los relevamientos 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). Se ha 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, 1996; Maurich y Liendo, 1998). ¿Cómo interpretaron los analistas políticos nacionales el dictado de los 144 decretos de necesidad y urgencia durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999)?

A partir de dicha interrogante, el objetivo central del presente escrito consiste en 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, se examinan en profundidad treinta y tres producciones académicas publicadas por los analistas políticos nacionales, entre 1995 y 2005⁵, con miras a desarrollar tres objetivos específicos: en primer lugar, indagar las alusiones realizadas a la utilización de los decretos de necesidad y urgencia

³ La noción de accountability proviene, originalmente, del inglés y se refiere a “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)

⁴ Los autores se refieren asimismo a una accountability vertical (O'Donnell, 1998:6) y una accountability política (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:27).

⁵ Consultar la bibliografía específica.

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.

La hipótesis principal de trabajo postula que la mayoría de los analistas políticos nacionales 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.

La propuesta metodológica seleccionada para conducir la investigación 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). Se concibe que dicho paradigma, ayuda al investigador a construir el fenómeno social que pretende estudiar, y en virtud de ello, a ser capaz de interpretarlo (Law y Urry, 2004).

El 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 el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), es considerado y tratado como un único caso de estudio, espacial y temporalmente delimitado. En este sentido, se asume que el tratamiento intensivo y en detalle que caracteriza al estudio de caso, permite abordar y poner de relieve la especificidad que lo singulariza (Lijphart, 1971). Asimismo, se trata de un estudio de caso interpretativo porque se toma como referencia a proposiciones teóricas establecidas (Lijphart, 1971), es decir, se tienen 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).

El análisis bibliográfico es la estrategia metodológica que permite sistematizar, desde una lógica comparativa (Dogan y Pélassy, 1990) las semejanzas, diferencias y regularidades que se observan entre los treinta y tres escritos académicos que componen la fuente de estudio empírica.

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

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 la presente 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.

A pesar del interés que suscita indagar en esta dimensión de la interpretación teórica 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); se espera abordar dicha perspectiva en futuros estudios.

El escrito se organiza de la siguiente manera:

En la sección 1 “Caracterizaciones del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)”, se comparan los conceptos más empleados, tanto por los 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”, se enfatiza que sólo Quiroga (2005) y Serrafiero (2005), del total de los analistas de la 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.

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)”, se indagan, tomando como referencia las reflexiones de Bourdieu (1996 y 1999) y Law y Urry (2004), 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.

En las conclusiones finales, se destaca la importancia que reviste, como asevera Sartori (1995), destinar esfuerzos a edificar un lenguaje especializado para el ámbito de las ciencias sociales.

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

Al cabo del proceso de compilación y sistematización de los trabajos académicos publicados por los analistas políticos nacionales, entre 1995 y 2005, es posible 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).

Ante la insuficiencia observada, se decide ampliar el 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), entre 1995 y 1999 y que, a la luz de ello, proporcionaron alguna descripción o caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).

De este modo, se trabaja con un total de treinta y tres escritos académicos que⁶:

- a. aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia entre 1995 y 1999, o
- b. a partir de referirse al 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.

Al comenzar la sistematización de los datos, se advierte que⁷:

- 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).

⁶ Consultar la bibliografía específica.

⁷ Consultar el Cuadro 1 del Anexo.

- 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).

De esta distribución inicial de los autores en tres grandes grupos, se comparan, 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, se examinan el 90,9% de las fuentes bibliográficas.

1.1. 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; se advierte que, por medio de diferentes imágenes⁸, descripciones⁹ o neologismos¹⁰; los autores hicieron hincapié en la frecuencia o recurrencia con que Carlos Menem apeló a esta facultad legislativa para gobernar, entre 1995 y 1999.

Es posible 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)¹¹; 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 medidas extraordinarias en la vida jurídico-institucional argentina hasta 1989” (Ferreira Rubio y Goretti, 1996:449).

1.2 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, se identifican las siguientes regularidades¹²:

⁸ 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)

⁹ 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).

¹⁰ Como por ejemplo: “decretismo” (Svampa, 2005:57) o “exceptocracia” (Serrafero, 2005:221).

¹¹ De manera detallada, estos autores fueron: Martuccelli y Svampa (1997), Llanos (1998), Novaro (1998 y 2003), Cheresky (1999), de Ipola (1999), Molinelli, Palanza y Sin (1999), Spiller y Tommasi (2000), Ansaldi (2001), Quiroga (2005), Strasser (2004), Serrafero (2005) y Svampa (2005).

¹² Consultar el Cuadro 2 del Anexo.

- 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%.

Al sumar los porcentajes, resulta evidente que cada uno de los autores empleó más de una de las caracterizaciones registradas. 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, se registran 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 poder¹³; llama la 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? Se concibe que al indicar una disfuncionalidad de menor gravedad institucional que la violación de los mecanismos de accountability horizontal (O'Donnell, 1998) y/o legal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002), éstos no realizan ningún aporte fundamental a la caracterización.

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. De este modo, su contribución al debate latinoamericano en torno del desempeño institucional de las democracias

¹³ 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.

latinoamericanas se asienta, gracias al término democracia delegativa y a diferencia del resto, en una perspectiva que repara en las particularidades de la región.

- 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 de¹⁴:
 - 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%.

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); cuando se suman los porcentajes se puede notar que los autores apelaron a más de uno de los términos registrados. 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 concentración del poder y a la democracia delegativa. Al tomar como base el planteo expuesto precedentemente, acerca de las nociones de concentración del poder y de democracia delegativa, no se percibe una profusión conceptual similar a la analizada respecto de las investigaciones que aluden al uso de los decretos de necesidad y urgencia, entre 1995 y 1999.

Frente a la posición mayoritaria tomada por los autores, el artículo de Miranda (2002) 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 Nacional. Se interpreta este caso como un ejemplo concreto de la multiplicidad de sentidos y significaciones que produce la investigación social

Esta primera aproximación a la fuente empírica de estudio, compuesta por treinta y tres producciones teóricas publicadas por los analistas políticos nacionales, entre 1995 y 2005, 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 Nacional;
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 Nacional;
3. la mayoría de los analistas políticos que se dedicaron a analizar el funcionamiento institucional de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal, entre 1995 y 1999, pero que no hicieron alusión al uso de los decretos de necesidad y urgencia durante esos años, caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem en términos de concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional; y

¹⁴ Consultar el Cuadro 3 del Anexo.

4. se mantiene la hipótesis de trabajo formulada por las primeras investigaciones 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 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).

2. Conceptualizaciones de las razones de necesidad y urgencia

¿Qué son las razones de necesidad y urgencia? Según se desprende del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional (1999) sólo las circunstancias excepcionales habilitan al Poder Ejecutivo Nacional a dictar decretos por razones de necesidad y urgencia. Puede inferirse que, constitucionalmente, las razones de necesidad y urgencia y las circunstancias excepcionales son equivalentes.

¿Qué conceptualizaciones propusieron los analistas políticos nacionales acerca de las razones de necesidad y urgencia? Interesa responder a esta interrogante, en tanto dichas definiciones brindarían sustento teórico a las caracterizaciones elaboradas por los autores acerca del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), en términos de concentración del poder.

De este modo, el trabajo se concentra, en adelante, en analizar los 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), que relacionaron explícitamente 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.

Del total de estas doce interpretaciones, sólo las de Quiroga (2005) y Serrafiero (2005) expusieron una definición especializada de las razones de necesidad y urgencia.

Para Quiroga las razones de necesidad y urgencia se equiparan con la emergencia (2005:231). Desde esta perspectiva, el autor hace hincapié en el estudio de la emergencia, a la que conceptualiza 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.” (2005:111). Es posible observar que, en el caso de Quiroga, su definición de las razones de necesidad y urgencia, a través del término emergencia, consiste en la idea de un desorden intenso que amenaza la integridad del Estado o del orden social.

Serrafiero asocia las razones de necesidad y urgencia con situaciones excepcionales (2005:13). Según el enfoque del autor, las situaciones excepcionales son “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). Es posible advertir que, a diferencia de Quiroga (2005), Serrafiero enfatiza el entramado de dispositivos jurídico-institucionales que se activan en un contexto de excepcionalidad. En este sentido, la aproximación de Serrafiero al tratamiento de las razones de necesidad y urgencia, coincide con el espíritu del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional (1999) en tanto destaca el recurso a atribuciones extraordinarias (emisión de decretos de necesidad y urgencia) ante circunstancias excepcionales.

¿Cómo interpretaron Quiroga y Serrafiero 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, se ha abusado de las declaraciones de necesidad y urgencia (2005:112). Según su hipótesis central, el carácter recurrente de las declaraciones de necesidad y urgencia responde al estado de emergencia permanente en el que vive Argentina desde, por lo menos 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). Quiroga afirma que en Argentina, por lo menos desde 1989, el argumento de la crisis ha resignificado a la emergencia como algo permanente.

Serrafiero sostiene que “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.” (2005:19). Para el autor, el despliegue de las emergencias políticas unido al incremento sustancial de las emergencias económicas, desde la vuelta de la democracia, produjo “la transformación cualitativa en el tipo de Estado y el poder incrementado de la presidencia” (2005:19). Serrafiero propone capturar dicho cambio a través de la idea de exceptocracia: “[h]ay 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). Es posible identificar la coincidencia que manifiesta la postura de Serrafiero, acerca de una excepcionalidad que no es construida por la realidad sino por la necesidad, con la hipótesis de Quiroga, respecto de la emergencia estructural en la que vive Argentina desde, por lo menos 1989. Ambas descripciones de la existencia de una crisis permanente dan cuenta del incremento del poder de la presidencia (Serrafiero) o del abuso en las declaraciones de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo Nacional (Quiroga), para el período 1995-1999.

Como producto de la revisión de las definiciones especializadas construidas por Quiroga y Serrafiero acerca de las razones de necesidad y urgencia, es posible recuperar la idea de la existencia de una crisis permanente por la que atraviesa la Argentina desde, por lo menos 1989, que justificaría el abuso en las declaraciones de necesidad y urgencia y, la emisión recurrente de los decretos de necesidad y urgencia, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999).

¿Qué razones de necesidad y urgencia señalaron los autores que, además de Quiroga y Serrafiero, relacionaron explícitamente 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?

Martuccelli y Svampa se refirieron a “la situación de crisis y emergencia socioeconómica heredada” (1997:46-47), Novaro aludió a “la crisis financiera de 1995”, (1998:45)¹⁵, De Ipola mencionó simplemente “la crisis” (1999:43-44), Spiller y Tommasi citaron “la inestabilidad político económica” (2000:433), Strasser apuntó a “las crisis, los así llamados ajustes y las reformas de estado” (2004:46) y, Svampa remitió a que “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).

¹⁵ En Novaro (2003), no se encuentran alusiones a razones que puedan ser interpretadas como de necesidad y urgencia.

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) identificaron a las razones de necesidad y urgencia con situaciones críticas que se extendieron en el tiempo. De esta manera, se puede asumir que dichos autores adhieren al diagnóstico efectuado por Quiroga (2005) y Serrafiero (2005), en torno de la existencia de una crisis permanente por la que atraviesa la Argentina desde, por lo menos 1989.

Consecuentemente, puede observarse que se genera una contradicción lógica. Si los analistas (Martuccelli y Svampa, 1997; De Ipola, 1999; Spiller y Tommasi, 2000; Strasser, 2004; Svampa, 2005; Quiroga, 2005 y Serrafiero, 2005) entendieron la existencia de un contexto de crisis permanente, entonces se pone en duda el llamado de atención que, estos mismos analistas, realizaron acerca de la utilización abusiva, excesiva, indiscriminada de la emisión de decretos de necesidad y urgencia, durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999). Pues, de acuerdo al artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional (1999) las circunstancias excepcionales justifican el dictado de decretos de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Se concibe que dicha contradicción en las interpretaciones construidas por los mencionados analistas, surge de no contar con una conceptualización especializada de las razones de necesidad y urgencia.

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

No significa lo mismo decir que Carlos Menem gobernó, entre 1995 y 1999, concentrando el poder, a 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 ambos enunciados consiste en que el significado que transmiten es distinto. En el primer caso, se entiende que el ejercicio del poder que hizo el titular del Ejecutivo supuso la violación del mecanismo de división y separación de poderes, consagrado por la Constitución Nacional (1999). En el segundo caso, el decisionismo, la discrecionalidad y/o el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional remiten a una disfuncionalidad institucional de menor gravedad que la que supone la concentración del poder.

Otras son las consecuencias prácticas que se desprenden de emplear, en un mismo enunciado, una combinación de estos conceptos. Como por ejemplo, sostener que Carlos Menem concentró el poder y fue un presidente decisionista (Llanos, 1998) o que Carlos Menem concentró el poder y fue un presidente discrecional (Novaro, 1998). Al haber postulado que Carlos Menem concentró el poder, aludir al decisionismo o la discrecionalidad no aporta información adicional. Por el contrario, esta profusión conceptual, no hace más que confundir la comprensión e interpretación de los planteos teóricos.

A partir de estas observaciones, se advierte la importancia que revisten los conceptos que los analistas políticos tienen para construir sus descripciones y/o interpretaciones.

Bourdieu define a las palabras como “las categorías de percepción, los sistemas de clasificación [...] los nombres que construyen la realidad social tanto como la expresan” (1996:137). En relación al caso de estudio, y siguiendo a Bourdieu, la caracterización de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) a partir de términos como: concentración del poder, decisionismo, discrecionalidad o

fortalecimiento del Poder Ejecutivo; involucra, por parte de los investigadores, una decisión de construir e interpretar (imputar sentido) de una manera particular el ejercicio del poder, durante el período 1995-1999.

Empero, como destaca Bourdieu, estas descripciones e interpretaciones disputan a la vez “la imposición del principio de visión y de división legítimo” (1996:137) y el reconocimiento científico (Bourdieu, 1999:71-72).

A la luz de la perspectiva que introduce Bourdieu (1996 y 1999), conviene establecer ciertas precisiones acerca del poder de las palabras en el ámbito de las ciencias sociales.

En primer lugar, es necesario tener en mente que la materia prima, si puede denominarse así, con la que trabajan los analistas políticos es el vocabulario proveniente del lenguaje común, cotidiano. 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 viven en sociedad, en un tiempo y en un espacio determinados. Consecuentemente, la disputa por la imposición del principio de visión y de división legítimo, requiere marcar una distinción entre profanos y expertos, entre logos y especialistas. En definitiva, es el criterio de científicidad que define los conceptos construidos por los investigadores, la estrategia que les permite desautorizar al orador profano y reducir, en última instancia, el número de contendientes legítimamente habilitados para reclamar la imposición del principio de visión y de división legítimo.

En segundo lugar, por efecto del reconocimiento que demandan los analistas políticos del resto de los miembros de la sociedad (y no sólo de sus pares), su discurso especializado circula, se filtra, se difunde (Giddens, 1994 y Wallerstein, 1996). A través de dicho mecanismo, sus descripciones o interpretaciones (cómo, cuándo, con qué consecuencias, etc.,) vuelven a abrir la concurrencia por definir el principio de visión y de división legítimo.

Al aplicar estas puntualizaciones respecto del poder de las palabras en las ciencias sociales al caso de estudio, es posible indicar que las caracterizaciones de los analistas políticos acerca de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999), así como sus conceptualizaciones sobre las razones de necesidad y urgencia; son objeto de la competencia por la imposición del principio de visión y de división legítimo y del reconocimiento científico.

A lo largo del presente escrito, se han puesto de manifiesto dos problemas que atacan la solidez de las hipótesis trabajadas por los analistas políticos nacionales; por un lado, la profusión conceptual en las caracterizaciones de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) y, por el otro, la carencia de una definición especializada de las razones de necesidad y urgencia. La ausencia de una conceptualización especializada de las razones de necesidad y urgencia da cuenta, de acuerdo a lo analizado aquí, de la formación de una contradicción lógica. Ésta consiste en que la construcción de un discurso académico que postula la existencia de una crisis permanente en Argentina, por lo menos desde 1989, justificaría la emisión recurrente de los decretos de necesidad y urgencia, entre 1995 y 1999. Sin embargo, los analistas vinculan el uso de dicha medida de emergencia por parte del presidente, durante el período 1995-1999, con el fenómeno de la concentración del poder.

Plantear la existencia de una crisis permanente en Argentina, desde por lo menos 1989, no sortea el problema de construir una definición de las razones de necesidad y

urgencia. Lo que hace es revelar que queda pendiente de elaboración la conceptualización especializada de qué es una crisis.

Definir una crisis, es decir, identificar lo que puede ser considerado como un momento de convulsión, ruptura, contingencia, desorden, etc., abre el juego a un amplio número de participantes. Tanto investigadores como profanos tienen algo para decir, pues se trata de una experiencia que han vivido 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 la imposición de los principios de visión y de división legítimos se ve exacerbada porque los límites que debería trazar el status de científicidad se desdibujan, devienen permeables, en virtud de lo complejo que resulta establecer qué califica como una crisis y qué no.

A diferencia de aquello que puedan proponer los profanos, la actividad científica produce consecuencias prácticas de gran impacto, que involucran intereses de naturaleza política. Urry y Law sostienen 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 quiere ayudar a hacer.” (2004:390-391)¹⁶.

Bourdieu (1996 y 1999), Law y Urry (2004), pretenden hacer evidente que el sentido del mundo que construyen, describen e interpretan las ciencias sociales, se ve imbricado por intereses políticos. La naturaleza política de su objeto de estudio, política en tanto consiste en una lucha por imponer ese sentido del mundo, es lo que cuestiona su pretendida naturaleza científica. Reformulado esta idea weberianamente, la posición ambigua entre la ciencia y la política, es lo que les impide a los investigadores sociales reclamar con éxito para sí el monopolio de los principios de visión y de división legítimos.

Más allá de las imprecisiones en intensión (propiedades o atributos) y en extensión (referentes) (Sartori, 1995) que revela la semántica de las interpretaciones de los analistas políticos estudiados, falta responder a la pregunta por las consecuencias prácticas que se derivan de postular la existencia de una crisis permanente en Argentina, desde por lo menos 1989.

Conclusiones finales

La hipótesis principal de trabajo postula que la mayoría de los analistas políticos nacionales 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 interpretaciones teóricas de los autores que integran la fuente empírica de estudio, se ha concluido que dicha hipótesis queda validada. 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 1999 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 gobierno.

A partir de la validación de dicha hipótesis, es posible trazar cierta continuidad con las primeras investigaciones sobre el uso de los decretos de necesidad y urgencia,

¹⁶ La traducción es propia.

durante la primera presidencia de Carlos Menem (Molinelli, 1991; Ferreira Rubio y Goretti, 1996 y Maurich y Liendo, 1998). En síntesis, puede postularse que la relación entre el uso de decretos de necesidad y urgencia y la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional se mantiene a lo largo de los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999).

Al indagar en profundidad el contenido de las interpretaciones teóricas construidas por los analistas políticos de la fuente empírica de estudio, se advierten dos problemas que atacan la solidez de sus hipótesis; por un lado, la profusión conceptual en las caracterizaciones de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) y, por el otro, la carencia de una definición especializada de las razones de necesidad y urgencia. La ausencia de una conceptualización especializada de las razones de necesidad y urgencia deja al descubierto una contradicción lógica. Ésta consiste en que la construcción de un discurso académico que postula la existencia de una crisis permanente en Argentina, por lo menos desde 1989, justificaría la emisión recurrente de los decretos de necesidad y urgencia, entre 1995 y 1999. Sin embargo, los analistas vinculan el uso de dicha medida de emergencia por parte del presidente, durante el período 1995-1999, con el fenómeno de la concentración del poder.

Se considera, que la contradicción descubierta responde a las dificultades que experimentan las ciencias sociales en general y, la ciencia política en particular, para construir un vocabulario especializado. ¿Con qué categorías analíticas pueden interpretarse 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 del estudio, se toman en cuenta las reflexiones de Bourdieu (1996 y 1999), Law y Urry (2004) acerca de las consecuencias prácticas que se desprenden de la competencia que mantienen los investigadores sociales por imponer una determinada forma de ver y de pensar (palabras) y de los intereses de naturaleza política que involucran a la actividad científica.

Asimismo, se concuerda con Sartori (1995) respecto de la importancia de destinar esfuerzos a edificar un lenguaje especializado en el ámbito de las ciencias sociales.

Bibliografía general

- Borón, Atilio (2005) “Prólogo” en Sautu, Ruth et al. *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Bourdieu Pierre (1996) *Cosas Dichas*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- (1999) *Intelectuales, política y poder*, Eudeba, Buenos Aires.
- *Constitución de la República Argentina* (1999), Ediciones del País, Buenos Aires.
- 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.
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (ed.) (1994) "Introduction", en Denzin, N. y Lincoln *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Dogan, Mattei y Pélassy, Dominique (1990) *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, Chatham House Publishers, Chatham.
- Ferreira Rubio, Delia (2007) “Kirchner, los decretos de necesidad y urgencia y las políticas públicas”, en *Conferencia presentada en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella*, Buenos Aires.
- 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.
- Giddens, Anthony (1994) *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, Madrid.
- Kvaternik, Eugenio (1998) “Introducción”, en Eugenio Kvaternik (comp.) *Elementos para el análisis político*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Law, John y Urry, John (2004) “Enacting the Social”, en *Economy and Society*, vol. 33, N° 3, agosto, pp. 390-410.
- Lijphart, Arend (1971) “Comparative politics and the comparative method”, en *A.P.S.R.*, Vol. 65, pp. 682-693.
- Maurich, Mario y Liendo Gabriela (1998) “¿Estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno?”, en Eugenio Kvaternik (comp.) *Elementos para el análisis político*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Molinelli, Guillermo (1991) *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades*, Gel Editores, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (2004) “Democracia Delegativa”, en Guillermo O'Donnell *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996) *Política y poder en el gobierno de Menem*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- 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*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Sartori, Giovanni (1995) *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Torre, Juan Carlos (1991) “América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 74, octubre-diciembre, pp. 145-161.
- Wallerstein, Immanuel (coord.) (1996) *Abrir las ciencias sociales*, Siglo XXI Editores, México.

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*, Fundación PENT, Buenos Aires.
- 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*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- (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*, Universidad Nacional de San Martín y Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires.
- 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*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- 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*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- 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*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- (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*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- 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*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- 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*, Edhasa, Buenos Aires.
- 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.
- Serrafero, Mario (2005) *Exceptocracia ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Ediciones Lumière, Buenos Aires.
- 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, FLACSO, Buenos Aires.

- Svampa, Maristella (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, Buenos Aires.
- 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

Cuadro 1: Autores que aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia, al funcionamiento de los mecanismos de accountability horizontal y/o legal y que caracterizaron al segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)

Autores que aludieron al uso de los decretos de necesidad y urgencia, entre 1995 y 1999, pero no propusieron ninguna caracterización del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999).	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).
Negretto (2002), Oslak (2003) y Calvo y Escolar (2005).	Gerchunoff y Torre (1996), Cheresky (1997 y 2003), Nun (1998), O'Donnell (1998 y 2001), Cavarozzi (1999), Palermo (1999), Pucciarelli (2000), Repetto (2000), Sidicaro (2000), Adrogué y Armesto (2001), Landi (2002), Miranda (2002), Malamud (2003), Torre (2003) y Kerz y Leiras (2004).	Martuccelli y Svampa (1997), Llanos (1998), Novaro (1998 y 2003), Cheresky (1999), de Ipola (1999), Molinelli, Palanza y Sin (1999), Spiller y Tommasi (2000), Ansaldi (2001), Quiroga (2005), Strasser (2004), Serrafero (2005) y Svampa (2005).

Cuadro 2: Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de concentración del poder, decisionismo, fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional, discrecionalidad y democracia delegativa

Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de concentración del poder (92,3 %).	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de decisionismo (30,76%).	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional (23,07%).	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de discrecionalidad (15,38%).	Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de democracia delegativa (15,38%).
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).	Llanos (1998), Cheresky (1999), Quiroga (2005) y Svampa (2005)	Ansaldi (2001), Strasser (2004) y Svampa (2005)	Novaro (1998) y Spiller y Tommasi (2000)	Martuccelli y Svampa (1997) y Svampa (2005)

Cuadro 3: Autores que caracterizaron a la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) en términos de concentración del poder, decisionismo, democracia delegativa, discrecionalidad y fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional

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 %).
Cheresky (1997), Nun (1998), Pucciarelli (2000), Sidicaro (2000), O'Donnell (2001), Malamud (2003) y Torre (2003).	Repetto (2000), Adrogué y Armesto (2001), Landi (2002), Cheresky (2003) y Kerz y Leiras (2004).	O'Donnell (1998), Pucciarelli (2000) y Adrogué y Armesto (2001).	Gerchunoff y Torre (1996) y Palermo (1999)	Cavarozzi (1999)