

EL PRESIDENTE, EL CONGRESO Y LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA (1989-1997)*

*MARIANA LLANOS***

I. Introducción

La historia política argentina de los últimos años tiene no pocos rasgos en común con las experiencias globales contemporáneas conocidas bajo el rótulo de las "transiciones duales". En efecto, con la instauración del régimen político democrático en 1983, la Argentina se sumó a "la tercera ola de democratización en la historia del mundo moderno" que se iniciara en los años '70 con la caída de los regímenes autoritarios en Portugal, España y Grecia, luego alcanzara América Latina y Europa Central y Oriental, para, finalmente, abarcar países de África y Asia¹. Asimismo, la democracia argentina instaurada en los '80 pronto pasó a exhibir el rasgo distintivo de esta última ola de democracias, esto es, el de la implementación de una serie de reformas económicas ideadas como respuesta a los profundos shocks externos que golpearon a los países en desarrollo durante esos años. Las nuevas democracias comenzaron, entonces, a perseguir una dirección similar de reforma económica, caracterizada por la expansión del rol de las fuerzas del mercado y la paralela reducción del papel del estado en la economía. La Argentina no fue ajena a ese proceso.

La forma en que estas dos transiciones, política y económica, se influyeron mutuamente despertó el interés de los especialistas y se convirtió en materia de extenso análisis en el nivel local e internacional. El presente trabajo es parte de esa tendencia, ya que procura contribuir al esclarecimiento de algunos aspectos del proceso de formulación y adopción de las reformas estructurales en el marco de las instituciones democráticas en la Argentina. En particular, se centra en la política de privatizaciones que, como es sabido, constituye una de las principales políticas públicas del proceso más general de reformas estructurales.

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política (Sociedad Argentina de Análisis Político, Mar del Plata, 5-8 de noviembre de 1997), y en el Seminario Historia, Sociedad y Política, Universidad Torcuato Di Tella (noviembre de 1997). La autora agradece los valiosos comentarios recibidos en ambas oportunidades.

** Investigadora visitante en la Universidad Torcuato Di Tella y profesora en la Universidad de Buenos Aires. [Correo electrónico: mllanos@utdt.edu.ar].

¹ Huntington (1993, p. 3).

La perspectiva desde la cual abordamos el estudio de las privatizaciones pone el énfasis en los aspectos políticos e institucionales del proceso de formulación y aprobación de las mismas, a través del análisis de las relaciones que los poderes Ejecutivo y Legislativo mantuvieron durante ese proceso. Intentamos, así, evaluar el peso relativo de ambas instituciones de gobierno en la producción legislativa. Con vistas a este objetivo, nuestro estudio comienza dando cuenta de la existencia de un desequilibrio inicial a favor del Poder Ejecutivo, desde el momento en que fue este poder el que propició la política en cuestión y el que, por tanto, mantuvo la iniciativa legislativa. El punto de partida de nuestro análisis se halla, entonces, en los recursos institucionales empleados por la autoridad presidencial para la formulación de su política. Dichos recursos comprenden tanto las atribuciones que la Constitución otorgó a la Presidencia a fin de garantizar su participación en el proceso legislativo (iniciativa de ley, veto), como aquellas otras que la práctica política, las circunstancias de extrema necesidad y, finalmente, la reforma constitucional de 1994, terminaron por derivar al poder presidencial (delegación legislativa, decreto de necesidad y urgencia, veto parcial). Basados en este punto de partida, exploramos las estrategias de decisión del Poder Ejecutivo en función de los recursos disponibles y los distintos momentos de su política de privatizaciones. De igual modo, la posición del Congreso con relación a esas iniciativas y su capacidad de influir sobre el resultado final es materia de análisis en estas páginas.

Nuestro trabajo abarca el primer período presidencial de Carlos Menem y los primeros dos años de su segunda administración. Durante estos ocho años, aunque, por cierto, con mayor intensidad en la primera mitad del ciclo, se implementó en la Argentina un extenso programa de privatizaciones que asombró al mundo entero no sólo por su alcance sino también por la celeridad con que fue puesto en práctica. El programa se inició luego de la crisis hiperinflacionaria de 1989 y, de ahí en más, nunca se detuvo. Como consecuencia del mismo, las viejas empresas de propiedad estatal son hoy operadas por inversores privados nacionales y extranjeros. Gerchunoff y Cánovas sintetizan del siguiente modo los cambios ocurridos:

“En 1990 se transfirieron a manos privadas canales de televisión, empresas petroquímicas, un ramal ferroviario, la empresa nacional de telecomunicaciones, la empresa estatal aerocomercial, algunas áreas petroleras, y se entregaron en concesión las rutas de mayor tránsito para ser explotadas por peaje. En 1991 se continuó con la enajenación de reservas petroleras. Durante 1992 se privatizaron empresas siderúrgicas, empresas de generación y distribución de electricidad, la empresa de aguas y servicios locales, la empresa nacional del gas, otros ramales ferroviarios, los subterráneos de Buenos Aires y nuevas áreas petroleras. En 1993 se privatizó la petrolera estatal, se entregaron en concesión los accesos a la ciudad de Buenos Aires para ser explotados por peaje, y se continuó con la privatización de centrales eléctricas (...)”².

Entre 1994 y 1995 el sistema de pensiones privatizado fue puesto en marcha, y más privatizaciones continuaron en las áreas de petroquímica, electricidad, gas, transporte y defensa³.

² Gerchunoff y Cánovas (1995, p. 486).

La reelección de Menem en mayo de 1995 demostró que el programa estaba destinado a extenderse aun más.

Entre los múltiples interrogantes que un proceso de implementación de políticas públicas de semejante envergadura legítimamente plantea, nuestro estudio se centra en las etapas de formulación y adopción desde una perspectiva basada en su dimensión institucional. En este sentido, nuestra atención se focaliza, como expresáramos más arriba, en las relaciones presidente-Congreso y nos lleva a atender el juego institucional que abrió el proceso de policy-making. Entendemos que este juego es particularmente interesante en el caso de las privatizaciones en la Argentina, no sólo por su gran alcance y la rapidez de su adopción, sino también por su extensión ininterrumpida a lo largo de casi una década. Según veremos más adelante, el hecho de que el Poder Ejecutivo mantuviera un interés prioritario en esta política de manera permanente pero, por otra parte, no pudiera atar su propuesta privatizadora a una simple ley, lo obligó a enfrentar al Congreso en varias oportunidades y lo expuso, por tanto, al riesgo de encontrar obstáculos más o menos serios a sus planes de reforma. Así, las privatizaciones dieron lugar a una dinámica de relaciones institucionales en la que, a pesar de estar la iniciativa legislativa en manos del Ejecutivo, tuvieron lugar reacomodaciones, avances, retrocesos y cambios en la posición relativa de las dos instituciones de gobierno, que nos permiten arribar a algunas conclusiones más generales sobre las cuestiones del liderazgo presidencial y el régimen político.

Hemos estructurado el presente trabajo en dos secciones. La primera atiende a cuestiones de carácter conceptual acerca de las relaciones presidente-Congreso y la forma en que la adopción de reformas estructurales afectó esa relación en las nuevas democracias y, específicamente, en la Argentina. La segunda se centra en el desarrollo de las relaciones presidente-Congreso a propósito de la política de privatizaciones, identificando, en tres subsecciones, diferentes etapas del proceso de aprobación de dicha política.

II. Algunas consideraciones sobre el poder presidencial

En los regímenes democráticos, las legislaturas desempeñan al menos dos roles importantes. Por un lado, controlan y supervisan la implementación de las políticas por parte del gobierno, utilizando, a modo de ejemplo, interpelaciones, comités de investigación y question times. Por otro, participan en el proceso de elaboración de normas mediante la aprobación de leyes y de algún otro tipo de reglas y regulaciones. La elaboración de las leyes es quizás el rol distintivo de las legislaturas en el proceso político, aunque también es éste un punto de encuentro con las actividades que desarrolla el Poder Ejecutivo. En efecto, los poderes ejecutivos participan en el proceso de elaboración de leyes, normalmente definiendo y organizando la agenda de políticas y, en el caso de los sistemas presidenciales, a través de las prerrogativas del presidente de presentar proyectos de ley y de vetar leyes sancionadas por el Congreso, según los casos. De este modo, la tarea de producción de leyes en un régimen democrático da lugar a un juego interinstitucional de prerrogativas legislativas compartidas que testimonia el

³ Ver Rocca y Oromí Escalada (1996, pp. 69-80).

equilibrio existente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Frente a los poderes de conducción del Ejecutivo, las legislaturas mantienen, por su parte, poderes de iniciación, esto es, la posibilidad de introducir legislación de su propia autoría; de prevención, por medio de los cuales desalientan la presentación de proyectos por parte del gobierno al hacer evidente sus reticencias a cooperar con la aprobación y, por último, el poder de reacción frente a las iniciativas impulsadas desde el gobierno, propiciando su aprobación, rechazo, modificación o demora⁴.

Sin embargo, existen momentos en que este equilibrio en las potestades legislativas de ejecutivos y legislaturas se altera a favor de los primeros. Este es, y ha sido históricamente, el caso de situaciones de crisis, en las que tanto presidentes como primeros ministros han pasado a ejercer los poderes legislativos casi con exclusividad. Esos poderes de emergencia con que los ejecutivos se envisten y evitan los procedimientos legislativos ordinarios pueden estar previstos en la Constitución o ser producto de acuerdos puntuales informales, y, en general, adquieren la forma de la delegación de poderes a fin de que el Ejecutivo pueda legislar sobre cuestiones que están normalmente sujetas a la aprobación parlamentaria. En estos casos, las legislaturas pierden, por un periodo determinado de tiempo, sus prerrogativas de participar en el proceso legislativo, manteniendo solamente sus poderes de control. Existen, además, otros poderes de emergencia que son mucho más controvertidos. Estas medidas, que en la Argentina conocemos con el nombre de decretos de necesidad y urgencia, son utilizadas para adoptar decisiones de carácter legislativo sin que medie una expresa delegación de poderes por parte de la legislatura. En estos casos, las legislaturas no sólo pierden sus prerrogativas de legislar, sino que también se dificultan prácticamente las de supervisión y control debido a la ausencia de una delegación circunscripta a cuestiones determinadas.

Los recursos de emergencia son responsables de la aparición de una especie de zona gris en la cual los límites entre democracia y autocracia no son claros, y el abuso de poder es una posibilidad real. Algunos autores se han referido a las extraordinarias circunstancias en las que estos recursos son empleados en demasía como "dictaduras constitucionales"⁵ o "dictaduras liberales"⁶. Guillermo O'Donnell, por su parte, ha acuñado el término "democracia delegativa" para referirse a los presidentes latinoamericanos que gobiernan sin respetar sus obligaciones de responsabilidad horizontal⁷. En general, con estos términos se ha intentado calificar la

⁴ Esta clasificación de atribuciones legislativas corresponde a Jean Blondel (1973).

⁵ Rossiter (1963).

⁶ Keeler y Schain (1996, p. 28, 29). Estos autores han utilizado el apelativo de "dictadura liberal" para referirse a los poderes del general De Gaulle en los primeros tiempos de la Quinta República Francesa: "Mientras que la razón para el otorgamiento de tales poderes fue la necesidad de discreción por parte del Ejecutivo para hacer frente a Argelia, los poderes fueron usados tan ampliamente que prácticamente tocaron cada área de política pública. (...) Mientras que el período formal de dictadura liberal finalizó a comienzos de 1959, durante los próximos años De Gaulle continuó definiendo su rol presidencial de manera expansiva y ejerciendo el poder de una forma que generó controversia constitucional".

⁷ O'Donnell (1994, pp. 59-62): "... quien gana una elección presidencial tiene, de este modo, el derecho a gobernar como le parezca conveniente (...) El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal custodio y definidor de sus intereses. (...) Típicamente, en las DDs (democracias delegativas) los candidatos presidenciales ganadores se presentan por encima de los partidos políticos y los intereses organizados. (...) Desde esta perspectiva, otras instituciones –por ejemplo, las cortes y las legislaturas– son molestias que vienen sujetas a las ventajas internas e internacionales de ser un presidente democráticamente electo. (...) La DD le da al presidente la ventaja evidente de no tener prácticamente accountability horizontal. La DD tiene la evidente ventaja adicional de permitir la elaboración rápida de políticas, aunque a costa de una alta probabilidad de gruesos

dimensión institucional de los nuevos regímenes democráticos que debieron emprender procesos de reforma estructural⁸. Al tiempo que la mayoría de ellos actuó en situaciones de crisis que demandaban soluciones inmediatas, pareció engendrarse el temor a que las consultas y la participación ampliada condujeran a parálisis o demoras peligrosas. Así fue como las políticas públicas diseñadas para responder a la crisis terminaron imponiéndose desde arriba, contribuyeron a la personalización del poder y a su concentración en la rama ejecutiva. Como señalara Przeworski, la imposición de las políticas desde arriba se dio en tantos casos que casi parece un patrón inherente a la adopción de las mismas⁹ y, debido a que muchos de esos casos eran nuevas democracias, la concentración del poder político en la institución presidencial alentó las visiones pesimistas acerca de la consolidación del régimen político, así como también de la compatibilidad entre reformas estructurales y régimen democrático.

La concentración decisoria fue, indudablemente, un rasgo del proceso de adopción de reformas estructurales en la Argentina. Para implementar su plan económico, el presidente Menem hizo un uso extensivo de recursos institucionales que facilitaron la concentración del poder de decisión en el ámbito ejecutivo: delegación de poderes, decretos de necesidad y urgencia y vetos parciales le garantizaron el poder legislativo que normalmente perteneció al Congreso. La delegación de poderes, que es materia de análisis en páginas posteriores, fue el rasgo institucional que caracterizó el lanzamiento de las reformas en nuestro país. Los decretos de necesidad y urgencia y los vetos aparecieron inmediatamente después. Ferreira Rubio y Goretti han advertido acerca del abuso efectuado por Menem del recurso de legislar por decreto¹⁰. Los autores identificaron 336 decretos emitidos entre julio de 1989 y agosto de 1994, mientras que no más de 35 habrían sido dictados por los presidentes constitucionales entre 1853 y 1989. Como los autores indican, gran parte de esos decretos se empleó para adoptar decisiones de política económica, en relación a impuestos, salarios, deuda pública y organismos públicos (en total 52 %), hasta un punto tal que llevó al entonces ministro Domingo Cavallo a afirmar que sin ellos "no se hubiera podido instrumentar más de un veinte por ciento de la reforma económica"¹¹. Por otra parte, en su trabajo sobre el recurso al veto durante las presidencias de Alfonsín y Menem, Mustapic ha sostenido que, a través del uso generalizado del veto parcial, el presidente Menem aplicó correcciones a las leyes aprobadas por el Congreso pudiendo, de este modo, mantener el control sobre el resultado legislativo final¹². Así, en el marco de este asombroso proceso de centralización decisoria, el Congreso pareció haber quedado al margen del extenso proceso de innovación legislativa que tuvo lugar durante la Presidencia de Menem. Primero, porque los decretos directamente evadieron su intervención, o, segundo, porque a pesar de su participación en ciertos temas, el Ejecutivo tuvo la última palabra empleando los vetos parciales.

errores, de una implementación arriesgada, y de una concentración de la responsabilidad por los resultados en el presidente".

⁸ Además de citar la expresión "democracia delegativa" de O'Donnell, Haggard y Kaufman (1995, p. 339) recuerdan que Bresser Pereira, Maravall y Przeworski se han referido a "decretismo", y que ambos conceptos están cerca de la noción weberiana de "plebiscitarismo". Diamond (1996, p. 60) ha destacado los rótulos: low-intensity democracy, democracy by default y empty democracy.

⁹ Przeworski (1995, p. 80).

¹⁰ Ferreira Rubio y Goretti (1994, 1995 y 1996).

¹¹ Citado en Ferreira Rubio y Goretti (1996, p. 446).

¹² Mustapic (1995).

A pesar de la elocuencia de estos trabajos de carácter cuantitativo, que parecerían confirmar empíricamente las tendencias marcadas por los calificativos conceptuales sobre las nuevas democracias (al menos para el caso argentino), la magnitud de las potestades reales del Poder Ejecutivo es todavía materia de estudio y discusión. No tanto el hecho de si la concentración del poder efectivamente se produjo, sino más bien la pretensión de extender las que serían características de una coyuntura crítica a rasgos permanentes del régimen político. Recientes trabajos han comenzado a aportar evidencia en este sentido desde distintas perspectivas. Se destacan, por un lado, aquellos que, analizando el proceso general de aprobación de las reformas estructurales, resaltan la importancia de la dimensión temporal y sugieren la existencia de etapas en ese proceso. Así, al período de concentración decisoria que fuera producto de la hiperinflación, habría sucedido otro en el que la dinámica política estaría caracterizada por las mayores dificultades del gobierno en poner en práctica sus decisiones y la consiguiente apertura de un proceso de negociación con legisladores y organizaciones corporativas¹³. O también, el escenario de las relaciones institucionales se caracterizaría por un gobierno que procuró imponer y mantener una modalidad unilateral de gestión política, y unas configuraciones parlamentarias y partidarias que fueron adquiriendo capacidades para limitar los intentos del gobierno de excluirlos completamente de las decisiones¹⁴. Por otra parte, estudios de caso se han inclinado a mostrar que la modalidad de adopción de las reformas varió de acuerdo con la política en cuestión. Se ha sostenido, por ejemplo, que en el caso de la reforma laboral el Congreso mantuvo un rol destacado, entorpeciendo el cumplimiento de los planes reformistas del Poder Ejecutivo¹⁵.

El estudio de las privatizaciones que presentamos aquí se encuentra en sintonía con los dos tipos de estudios mencionados en el párrafo anterior. Se trata de un estudio de caso que apoya la tesis más general de la pérdida paulatina de poder político por parte del presidente. A diferencia de las reformas laborales, que avanzaron tímidamente en la agenda de políticas, las privatizaciones se mantuvieron a lo largo de la administración de Menem como una prioridad de gobierno. En un contexto de emergencia y de des-equilibrios macroeconómicos la venta de entidades del estado fue siempre considerada una fuente crucial de recursos¹⁶. Asimismo, las privatizaciones cumplieron, sobre todo al comienzo del primer período presidencial de Menem, el rol político de disminuir la brecha de credibilidad de un gobierno que había arribado al poder con una carga ideológica populista y que necesitaba ganar reputación y confianza frente a la comunidad de negocios¹⁷. Ubicadas en un lugar prioritario de la agenda de gobierno, las privatizaciones experimentaron el impacto de las medidas de emergencia y contribuyeron a la

¹³ Gerchunoff y Torre (1996, pp. 754-759).

¹⁴ Palermo (1995, pp. 101-103).

¹⁵ Etchemendy y Palermo (1998).

¹⁶ Al iniciarse el proceso de privatizaciones argentino, en plena etapa hiperinflacionaria, la enajenación de activos fue más una herramienta macroeconómica para estabilizar la economía que una herramienta de reforma estructural orientada a aumentar la productividad de la economía en el largo plazo. Luego, las privatizaciones constituyeron la base del financiamiento del plan de convertibilidad que había prometido estabilizar sin inflación pero que todavía no había equilibrado las cuentas fiscales. En una etapa posterior, sin tanta urgencia, se consiguió atender a algunos objetivos diferentes de los macroeconómicos, como los de eficiencia asignativa (ver Gerchunoff y Cánovas, 1995, p. 485).

En el segundo gobierno de Menem, las privatizaciones volvieron a ligarse al objetivo de cerrar la brecha fiscal.

¹⁷ Gerchunoff y Cánovas (1995, p. 484).

concentración de poder en la rama ejecutiva. Sin embargo, paralelamente a la vocación ejecutiva de mantener el control sobre la formulación de la política, tuvo lugar un importante intercambio institucional que fue posible gracias a la capacidad del Congreso de recuperar gradualmente sus prerrogativas legislativas. De este modo, el caso de las privatizaciones presenta diferentes escenarios que surgen a partir de que el Ejecutivo no cesa en su vocación de privatizar, mientras que el Congreso sí se encuentra dispuesto a acomodar su posición con respecto a las leyes privatizadoras. La actitud del Congreso obliga al Ejecutivo a cambiar su estrategia de aproximación al caso y, en ese intento, a probar las alternativas del abanico de recursos que su posición le provee.

III. El Poder Ejecutivo, el Congreso y las leyes de privatizaciones

Durante los seis años de la primera Presidencia de Carlos Menem, el Partido Justicialista conservó una posición mayoritaria en ambas Cámaras del Congreso. Hubo, no obstante, un lapso de cinco meses en que el Partido Radical ostentó esa mayoría en la Cámara de Diputados. Se trató del primer año de la Presidencia, entre los meses de julio y diciembre de 1989, y se debió al anticipo de la sucesión presidencial en medio de la fase hiperinflacionaria. A partir de diciembre de ese año, cuando la Cámara incorporó la distribución de poder que las elecciones de mayo habían determinado, el peronismo pasó a la mayoría, y logró consolidarla aun más luego de las elecciones de 1995, cuando Menem inauguró su segundo período presidencial¹⁸. En efecto, la mayoría parlamentaria que el peronismo mantuvo en la Cámara de Diputados a lo largo de los últimos ocho años, sólo alcanzó el 50 % más uno de los miembros luego de la renovación parcial de 1995, mientras que en el Senado se logró a partir de 1989.

El hecho de que el presidente contara con una distribución favorable del poder en el Congreso no es, por cierto, un dato menor cuando se trata de comprender la suerte que corrieron sus proyectos de ley en el ámbito legislativo y, en consecuencia, no debería resultar sorprendente que sus iniciativas resultaran favorecidas con la aprobación final. Sin embargo, resulta conveniente introducir algunas precisiones al respecto. El cuadro 1 muestra los proyectos de ley de privatizaciones girados al Congreso por el presidente Menem (las leyes de puertos y de correos fueron impulsadas desde el bloque justicialista), el resultado final, más algunos otros datos sobre su trámite legislativo (la doble línea horizontal indica el cambio de período presidencial).

La primera columna enuncia el tema de la ley, esto es, las empresas o servicios cuya privatización fue propiciada a través de los diferentes proyectos en cuestión¹⁹. La segunda nos indica el resultado final del trámite legislativo. En este sentido, confirma el grado casi total de

¹⁸ Consultar el Apéndice al final de este trabajo para mayor información sobre los resultados electorales y la distribución de bancas en el Congreso (cuadros 2 y 3).

¹⁹ Para los fines de este trabajo, se entiende por privatización la venta o concesión de empresas públicas pertenecientes al estado nacional. Esta es una definición "restrictiva" del concepto de privatización (una más amplia incluiría, por ejemplo, la introducción de nociones de eficiencia y de personal del sector privado, la venta de bienes raíces, etcétera), pero entendemos que ésta ha sido la forma predominante que ese proceso ha adquirido en nuestro país. Debemos aclarar, por otra parte, que la enajenación de activos demandó la participación del Congreso por lo siguiente: "... a partir del decenio de 1930 en adelante, aparecen las auténticas empresas públicas para desarrollar actividades productivas y comerciales bajo fórmulas y modelos jurídicos distintos: por ejemplo, entes autónomos y autárquicos, empresas del estado (ley 13.653), sociedades del estado (ley 20.705), empresas mixtas (ley 19.550 y decreto ley 23.549/46), empresas privadas controladas y/o administradas por el estado (leyes 17.507, 18.832, 22.229, 22.334, etcétera), empresas propias y corporaciones

CUADRO 1
Trámite parlamentario de las leyes de privatizaciones
(1989-1997)

Nº	Proyectos de privatización	Aprobados	Duración del trámite parlamentario	Modificados	Vetados parcialmente
1	Reforma del Estado	Sí	1 mes (13/7/89 a 17/8/89)	Sí	No
2	Ministerio de Defensa	Sí	17 meses (23/7/90 a 4/12/91)	Sí	No
3	Altos Hornos Zapla	Sí	1 mes (27/7/90 a 23/8/90)	Sí	No
4	Electricidad	Sí	6 meses (13/6/91 a 20/12/91)	Sí	Sí
5	Gas del Estado	Sí	11 meses (13/6/91 a 20/5/92)	Sí	Sí
6	YPF (primera)	Sí	17 meses (4/4/91 a 24/9/92)	Sí	Sí
7	Mercado de Hacienda	Decreto	(18/9/91)	-	-
8	Puertos	Sí	20 meses (27/9/90 a 3/6/92)	Sí	Sí
9	Caja de Ahorro y BANADE	Sí	10 meses (3/12/91 a 30/9/92)	Sí	No
10		Pensiones	Sí	15 meses (5/6/92 a 23/9/93)	Sí Sí
11		YPF (segunda)	Sí	1 mes (1/3/95 a 22/3/95)	Sí No
12		Correos	Decreto	Detenido en la Cámara Baja --	
13		Centrales Nucleares	Sí	26 meses (18/1/95 a 2/4/97)	
14		Aeropuertos	Decreto	Detenido en la Cámara Baja --	
15		Yacyretá	No	Detenido en la Cámara Baja --	
16		Banco Hipotecario Nacional	Sí	9 meses (10/10/96 a 2/7/97)	

Fuente: El cuadro es de nuestra elaboración. Los datos fueron proporcionados por la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados y extraídos del Diario de Sesiones.

acompañamiento que la política del Ejecutivo encontró en el otro poder del estado. Sin embargo, la presencia de la palabra "decreto" en esta columna exige una precisión. Es necesario, entonces, distinguir el decreto que autorizó la privatización del Mercado de Hacienda de los demás que aparecen en el segundo período de Menem. Dicho mercado fue originalmente considerado como una ley de privatización más; luego, se decidió incorporarlo en el megadecreto de necesidad y urgencia como parte de la política desregulatoria²⁰, para ser, finalmente, ratificado (aunque sólo después de dos años) por el Congreso²¹. Los decretos emitidos en la segunda Presidencia, en cambio, dan cuenta de la existencia de un conflicto de poderes debido a que el trámite de ambas leyes no sólo había sido iniciado sino que había avanzado

públicas. (...) Nuestro ordenamiento constitucional, la interrelación Gobierno y control, Ejecutivo y Legislativo, propia de nuestro sistema republicano, la necesaria participación del Legislativo como expresión de la voluntad popular y la circunstancia de que las entidades descentralizadas, cualquiera sea su tipicidad jurídica, fueran creadas por ley, determinaron la necesidad de sancionar una ley específica para la Reforma del Estado". (Dromi, 1991, pp. 34, 75, 76). Consultar, asimismo, Dromi (1997).

²⁰ El capítulo III del decreto de necesidad y urgencia 2284/91 (Boletín Oficial del 1º de noviembre de 1991), conocido como decreto de "la desregulación económica", ordena a la Subsecretaría de Economía hacer una propuesta para la transferencia a las provincias, reestructuración, privatización, y/o disolución, de los organismos encargados de la regulación de mercados de productos regionales. El artículo 12 declara sujeto a privatización el Mercado Nacional de Hacienda.

²¹ Ferreira Rubio y Goretti (1996, p. 463) explican que el decreto fue comunicado a la Cámara de Diputados junto con el proyecto de ley ratificatorio, pero que el Congreso no lo ratificó hasta diciembre de 1993. "La ratificación no provino de aquel viejo proyecto, sino del proyecto de ley de Presupuesto para 1994 en el que el Ejecutivo propiciaba la ratificación de 19 decretos de necesidad y urgencia dictados entre 1990 y 1993".

considerablemente, al punto de la media sanción en la Cámara iniciadora, para detenerse durante la lectura subsiguiente. Esto nos lleva a afirmar que la segunda Presidencia rompió con el patrón que caracterizara a la primera, es decir, con aquel según el cual las iniciativas privatizadoras del Ejecutivo recibirían siempre el apoyo parlamentario.

La tercera columna amplía nuestras precisiones, y lo hace especialmente en lo que concierne al primer período de Menem. La uniformidad mostrada en la columna de resultados no alcanza a captar la distinción que aparece en la siguiente al hacer ésta hincapié en el tiempo de aprobación que las leyes requirieron. Aparecen, así, dos nuevos patrones de comportamiento. El primero resalta la celeridad del Congreso en el caso de las tres leyes que fueron pasadas sin mayor demora (números 1, 3 y 11). El segundo corresponde a la mayoría de las leyes, cuyo tratamiento demandó diez meses en promedio hasta recibir la aprobación final. Ambos patrones muestran, en consecuencia, que detrás de la uniformidad que indican resultados finales equivalentes, existieron algunos casos en que el Poder Ejecutivo fue capaz de contar con una respuesta rápida de los legisladores, mientras que en otros se vio obligado a enfrentar mayores dificultades o, al menos, a respetar los tiempos del Congreso. Las dos columnas siguientes corroboran la existencia de estos dos patrones. Por un lado, las enmiendas indican que una actitud positiva de aprobación de los proyectos del Ejecutivo no implicó una aceptación total de los mismos. Por otro, el veto parcial muestra al Poder Ejecutivo efectuando correcciones a la sanción parlamentaria y, según explicaremos más adelante, su intento por poner límites a un Congreso que, a su entender, había ido demasiado lejos.

Estos tres patrones de relaciones institucionales (prontitud, demora, no aprobación) que surgieron a partir del tratamiento de una política que fue central a los intereses del gobierno, indican que la victoria final no fue necesariamente fácil para éste sino en todos, al menos, en muchos de los casos. Durante los años en que el Ejecutivo debió enfrentar al Congreso por el mismo tema estuvo en riesgo, y para aventarlo debió prestarse al juego institucional de la negociación. Volviendo, entonces, a la cuestión de las mayorías parlamentarias que mencionábamos al comienzo de este apartado, nos encontramos con que el bloque peronista fue no sólo el gran soporte del gobierno en sus planes privatizadores sino también su gran negociador. En realidad, la falta de número para el quórum en la Cámara Baja durante la primera Presidencia condujo a negociaciones con los partidos de la oposición a fin de obtener su presencia en el recinto, pero también implicó esfuerzos para disciplinar las propias filas, desde el momento en que la falta de cooperación de su parte aumentaba el grado de dependencia del gobierno del apoyo de la oposición. En este sentido, el peronismo se enfrentó a la permanente reticencia del Partido Radical a acompañarlo, aunque encontró aliados ocasionales en los partidos menores, particularmente los partidos provinciales y la UCeDé²². A diferencia de la primera, la segunda Presidencia indica una situación mucho más crítica en el bloque peronista debido a que, a pesar de contar con un bloque de mayor tamaño, el gobierno no fue capaz siquiera de suplir la eventual ausencia de personal propio con sus aliados tradicionales y obtener, así, la sanción buscada en todos los casos.

²² Sobre las fórmulas de votación que facilitaron el pasaje de las leyes de privatizaciones, ver el Apéndice (cuadros 4 y 5) al final de este trabajo. Para mayor detalle, consultar de la autora "Privatisation and Democracy. A Study of the Legislative Process for State Reform in Argentina (1983-1997)", tesis doctoral, capítulo 5. Dichas fórmulas también expresan el alto grado de disciplina de los legisladores peronistas de ambas Cámaras tanto en el recinto como en las votaciones en comisión. Lo cual no niega, por cierto, que la discusión de cada proyecto en particular se realizó en un marco de considerable incertidumbre sobre la actitud que adoptarían al respecto los legisladores del partido oficial.

Pasemos, entonces, a considerar los tres escenarios de relaciones institucionales que el diálogo entablado entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en relación a la política de las privatizaciones terminó definiendo. Ellos se corresponden, a nuestro entender, con distintas etapas del gobierno de Carlos Menem: la fase delegativa, la fase cooperativa y la fase conflictiva, durante la segunda Presidencia.

La fase delegativa

La Ley de Reforma del Estado puede ser considerada el pilar de la política de privatizaciones del gobierno de Menem desde el momento en que proveyó el marco normativo dentro del cual serían adoptadas las decisiones de privatización. Fue, junto con la ley de emergencia económica²³, el primer dispositivo de carácter institucional ideado por el gobierno para administrar la crisis hiperinflacionaria de 1989 y, como tal, no sólo condensó las soluciones programáticas para lidiar con la crisis, sino que también tuvo por objeto construir el poder político que fuera capaz de implementar el programa económico contenido en su texto. En cuanto a este programa, el proyecto de ley propició el comienzo de los cambios estructurales en el estado en un contexto de crisis, declarando en estado de emergencia a todas las entidades, empresas y sociedades del estado y proponiendo su intervención por un período de tiempo determinado (180 días), que podía ser extendido por otro similar. Durante ese lapso, los interventores, dependientes del Poder Ejecutivo y sus ministros debían preparar las condiciones para la privatización de la empresa a su cargo. No obstante ello, el proyecto también hacía expresa referencia a que el Poder Ejecutivo necesitaba el consentimiento previo del Congreso para iniciar la privatización de alguna de sus entidades. En este sentido, una declaración de "sujeto a privatización" debía ser previamente aprobada por ley.

Además de establecer las reglas para futuras privatizaciones, la Ley de Reforma del Estado inició el proceso por sí misma al incluir un apéndice con un extenso número de empresas que eran declaradas "sujetas a privatización" por medio del artículo 9. La lista incluyó tanto empresas de servicios públicos (aerolíneas, teléfonos, subterráneos, medios de comunicación, actividades culturales) como de producción básica (carbón y petroquímica), e indicó qué tipo de privatización correspondía a cada una (total o parcial). La lista también incluyó empresas y servicios que serían concesionados en lugar de transferidos al sector privado (reparación y mantenimiento de caminos, infraestructura ferroviaria, exploración y explotación de petróleo, entre otros).

De este modo, frente al contexto crítico al que respondía, la Ley de Reforma del Estado convirtió a las privatizaciones en una de las políticas centrales de la reforma económica, y determinó, asimismo, cómo ese programa sería llevado a cabo. La propuesta dejó en claro que

²³ La ley 23.697 de reforma económica apuntaba a hacer frente a la crisis de financiamiento del estado propiciando medidas inmediatas y temporarias de reducción del gasto público expresado en regímenes de subsidios. Así, determinaba la suspensión de subsidios y subvenciones, el diferimiento de deudas, la suspensión de los beneficios de la promoción industrial, la suspensión de designaciones que pudieran implicar un incremento en los gastos de la administración pública, la venta de bienes raíces, el establecimiento de la autonomía del Banco Central a fin de preservar el valor de la moneda y evitar cualquier financiamiento directo o indirecto a los gobiernos nacional y provinciales. Otras medidas procuraban modificar condiciones más permanentes del mercado apuntando, por ejemplo, a la igualdad del capital productivo nacional y extranjero y la suspensión del trato preferencial para bienes de la industria nacional.

el Poder Ejecutivo y su gabinete eran los encargados de conducir el proceso de reestructuración del sector público, y no el Congreso, el cual fue privado de su facultad de discutir cada caso de privatización individualmente. Mediante la aprobación de la ley, el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de implementar la política por medio de decretos, renunciando a sus potestades legislativas y conservando, meramente, sus funciones de control²⁴. Una comisión bicameral integrada por seis senadores y seis diputados fue creada por la ley con el objeto de efectuar, de ahí en más, el seguimiento del proceso de implementación que tendría lugar en el seno del Ejecutivo. Sus atribuciones fueron las de requerir información y formular propuestas, consejos y observaciones, pero no de emitir dictamen vinculante.

En consecuencia, la Ley de Reforma del Estado puede ser presentada como el caso de mayor desnivel en el peso relativo de la Presidencia y el Congreso. Con algunas modificaciones al texto original, el Congreso accedió a aprobar una ley que implicó la delegación de su poder legislativo de participar en el diseño de una política pública que le era impuesta desde arriba. Y lo hizo respetando los tiempos que el Poder Ejecutivo había marcado. Todo ello fue posible gracias a la convergencia política motivada por el contexto de emergencia en que la ley se discutió: el Partido Justicialista, el Radical y los partidos menores con representación parlamentaria facilitaron la sanción en ambas Cámaras. Los dos primeros lo hicieron en virtud del acuerdo que caracterizó la sucesión presidencial, a través del cual no sólo se establecieron los arreglos para la transferencia del mandato de Alfonsín a Menem, sino también las pautas para la cohabitación institucional de los partidos durante la transición. Estas últimas incluyeron el compromiso del Partido Radical para facilitar la aprobación de las leyes económicas que el gobierno peronista enviara al Congreso entre los meses de julio y diciembre de 1989²⁵. Al acuerdo político entre radicales y peronistas, el gobierno pudo sumar el soporte de las fuerzas de centroderecha que se identificaron con el programa que postulaba la ley. Así, ucedeistas y partidos provinciales

²⁴ Varios son los artículos de la ley que delegaban poderes (consultar Ekmedjian, 1990). Entre ellos, cabe destacar los artículos 2 y 3 de la ley, que delegaban en el Poder Ejecutivo la facultad de intervenir compañías del estado. Los artículos 3 y 4 otorgaban a los interventores y respectivos ministros y secretarios, la facultad de poner a un lado un rango amplio de disposiciones legales referidas a la organización interna de esas entidades. El artículo 6 permitía al Poder Ejecutivo modificar los tipos legales de las entidades existentes. Los artículos 15, 18, 61 y 65 continuaban con la delegación en el Poder Ejecutivo, mientras que el 67 facultaba a éste a subdelegar en sus ministros facultades que le eran conferidas por esta ley.

A esto debe sumarse la delegación simultánea que efectuó la ley de emergencia económica. Los artículos 24 y 25 delegaron en el Ejecutivo facultades legislativas relacionadas con la facultad de efectuar cambios en la ejecución del presupuesto nacional, el 28 autorizó a alterar el destino de fondos, los artículos 30 y 31 delegaron en el Ejecutivo el poder de establecer los precios oficiales del combustible, el 41 la facultad de regular el funcionamiento del mercado de capitales y, finalmente, el artículo 63 delegó en la Superintendencia de Seguros de la Nación no sólo facultades legislativas sino también la posibilidad de modificar retroactivamente contratos de seguro en vigencia. Por cierto, en estos casos, el Congreso mantuvo su poder de control a través de una comisión bicameral creada al efecto.

²⁵ Los acuerdos fueron celebrados con el objeto de acortar el periodo de transición de un gobierno a otro. En efecto, la crisis económica había estallado poco tiempo después de las elecciones presidenciales de mayo de 1989, pero el presidente electo debía recién asumir su cargo en el mes de diciembre. Ante una situación socioeconómica que empeoraba a pasos agigantados, los partidos mayoritarios acordaron acortar el periodo de la transición presidencial de diciembre a julio, pero manteniendo diciembre como la fecha para la renovación parlamentaria. Como los radicales eran mayoría en la Cámara Baja, Menem comenzaría su gobierno sin apoyo parlamentario. Así, el radicalismo se comprometió a garantizar su presencia para formar quórum con un máximo de 75 diputados, número con que contaría este bloque a partir de diciembre. (Entrevistas de la autora con César Jaroslavski y Federico Storani.)

completaron los apoyos, contribuyendo al voto unánime de la propuesta en el Senado y a una amplia mayoría en la Cámara Baja. El resultado fue una actitud de entera cooperación por parte de las fuerzas políticas representadas en el Congreso y, por tanto, la consagración del predominio presidencial.

Es de destacar, entonces, que el contexto crítico que motivó la ley y enmarcó su tratamiento permitió al gobierno recién estrenado capitalizar la crisis en su provecho. De hecho, la Ley de Reforma del Estado no encuentra paralelo en otros proyectos posteriores en cuanto al grado de delegación de poderes que implicó, aunque sí comparte la característica del rápido trámite legislativo con otros dos proyectos de menor importancia. Estos proyectos también fueron formulados sobre el trasfondo de un contexto de crisis, lo cual nos permite mantener que la emergencia ciertamente puede contribuir a acelerar el ritmo de trabajo parlamentario; sin embargo, que el Congreso esté dispuesto a ceder una elevada proporción de sus poderes es bastante improbable en otro momento que no sea al comienzo del mandato presidencial. Los proyectos a que hacemos referencia son, por un lado, la privatización de Altos Hornos Zapla, una empresa de la Dirección de Fabricaciones Militares ubicada en Jujuy, cuya crítica situación financiera generó una convergencia de opiniones en torno de la idea de que la incorporación del capital privado era necesaria para rescatar la integridad de la empresa y de la fuerza de trabajo. Por otra parte, la aprobación, en tiempo récord, al final del primer período presidencial de Carlos Menem, del proyecto que en nuestro cuadro figura como "segunda privatización de YPF". Este proyecto fue presentado a comienzos de 1995, cuando las economías latinoamericanas eran sacudidas por la crisis de la devaluación mexicana de fines del año anterior. El gobierno impulsó este proyecto (que autorizaba la venta del 20 % de las acciones que aún quedaban en manos del estado) como parte de su estrategia de obtención de fondos para la protección del sistema financiero y el apoyo de los bancos provinciales. El Congreso resignó el porcentaje estatal que había logrado conservar tan cuidadosamente en negociaciones anteriores y cooperó para resolver la situación. Cabe aclarar, sin embargo, que el proyecto apuntaba a crear un fondo de asistencia para bancos de provincia sujetos a privatización, y, como los legisladores también representan a sus provincias, es probable que estuvieran más preocupados por resolver las crisis de sus distritos que los apuros del gobierno nacional.

Este último punto nos conduce a la segunda fase de las privatizaciones de Menem, no sin antes concluir remarcando que, pese a la existencia de coyunturas críticas en otros momentos del período presidencial (en donde el Congreso tuvo ocasión de mostrar su inclinación a cooperar), la suma de poder presidencial que la Ley de Reforma del Estado construyó no volvió a repetirse en términos similares, quedando, por tanto, como una característica distintiva de la primera fase de la política de privatizaciones del presidente Menem.

La fase cooperativa

Las relaciones presidente-Congreso se redefinieron, en el caso de las privatizaciones, una vez superado el período de emergencia. La nueva etapa fue inaugurada con un conjunto de leyes que procuraba extender o corregir lo previsto en la Ley de Reforma del Estado. Como el período delegativo estaba acabado, el Poder Ejecutivo se vio en la situación de enfrentar al Congreso casi en tantas oportunidades como privatizaciones pretendía. En ese proceso, se encontró con un Congreso diferente, que aspiraba a alterar a su favor la situación en que la

delegación inicial de poderes lo había dejado. Esta vocación del Congreso por recuperar sus funciones se hizo evidente en la forma en que trató las propuestas del Ejecutivo: primero, la extensión en los tiempos de tratamiento de las leyes mostró que el Congreso estaba dispuesto a darle un ritmo distinto a la reforma, y, segundo, el alcance de las modificaciones propuestas a los proyectos del Ejecutivo mostró que el Congreso pretendía negociar antes de consentir con su voto.

Por cierto, el reposicionamiento del Congreso en relación al Ejecutivo no implicó un cambio abrupto con la fase anterior. Nuestro cuadro muestra que el Congreso no negó su aprobación a los proyectos del Ejecutivo y, en consecuencia, que fue capaz de recuperar sus "poderes de reacción" a las iniciativas ejecutivas sólo parcialmente. No es éste, sin embargo, un dato menor ya que las privatizaciones de esta fase fueron de tanta o mayor importancia que las de la fase anterior. Consideremos, por ejemplo, el tamaño y la centralidad económica de las privatizaciones de gas, electricidad y petróleo. Sumemos a ellas el sistema de pensiones y las privatizaciones de las entidades dependientes del Ministerio de Defensa. El tratamiento que todos estos casos recibieron muestra que las relaciones institucionales habían entrado en una etapa diferente.

El primer indicador del cambio en las relaciones presidente-Congreso son los proyectos del Ejecutivo. Varios proyectos reemplazaron el macro-estilo de la Ley de Reforma del Estado. Algunos de ellos se remitieron a solicitar la autorización requerida para la venta o concesión de las empresas. Otros, en cambio, sumaron una serie de cuestiones conexas a la discusión de privatizaciones particulares. Entre estos últimos, las privatizaciones del sector eléctrico y Gas del Estado incorporaron el elemento novedoso de los marcos regulatorios. Para controlar las actividades de transporte y distribución de naturaleza monopólica que serían transferidas al sector privado, las leyes crearon entes reguladores con prerrogativas para la fijación de tarifas. Una institución similar fue propiciada por la ley de privatización del sistema de pensiones (aunque sin la prerrogativa tarifaria). Se la llamó Superintendencia de Administradoras de Jubilaciones y Pensiones y se le asignó la función de regular y controlar el accionar de los administradores privados que la aprobación de la ley autorizó. Junto con las disposiciones regulatorias, estos proyectos incluyeron otros temas que excedían la venta de entidades como, por ejemplo, el de pensiones que procuró la completa reorganización del sistema existente.

A pesar de continuar demandando la aprobación de la política presidencial, los proyectos de la segunda fase permitieron un mayor margen de participación del Congreso en el diseño de la política. El Congreso reaccionó positivamente aunque, como veremos a continuación, modificando, en muchos casos, más allá de lo que el Poder Ejecutivo estaba dispuesto a permitir. Se podría afirmar, entonces, que con el nuevo estilo de redacción impreso a varias de las iniciativas, el Poder Ejecutivo no tuvo la intención de abrir el juego del debate, sino más bien de corregirse a sí mismo, superando errores que la aceleración de la primera fase lo había inducido a cometer²⁶.

Las enmiendas del Congreso apuntaron a tres cuestiones distintas. Primero, a la política en sí misma y, en este sentido, el Congreso no intentó frenar la venta de empresas sino mejorar las condiciones en que esas ventas serían realizadas. Estas modificaciones expresaron la preocupación del Congreso por las consecuencias de la reforma y revelaron que si no le era

²⁶ De hecho, la calidad económica de las privatizaciones de esta etapa ha sido destacada por Gerchunoff y Torre (1996) en relación a la de las privatizaciones de la primera etapa y, podríamos agregar, de las que vendrían más tarde.

permitido elegir las políticas, al menos intentaba rescatar el derecho a alguna participación en su formulación. En este sentido, no era lo mismo para el Congreso ratificar decisiones tomadas en los confines del Ejecutivo que contribuir con el texto final de las leyes²⁷. La segunda cuestión tiene que ver con la búsqueda de facultades que permitieran al Poder Legislativo algún tipo de incidencia en el proceso de implementación de la política. En general, el Congreso buscó extender los poderes de control que habían sido concentrados en la comisión bicameral creada por la primera ley, y ganar una participación más activa no sólo controlando sino también adquiriendo poder de veto en cuestiones vinculadas con la implementación de las privatizaciones. Tercero, las modificaciones a las leyes demostraron que el Poder Ejecutivo debía hacer concesiones a los intereses particulares. El caso de las provincias es el más destacado, desde el momento en que éstas demandaron participación en las instancias de control, garantías de protección ante los inconvenientes que las privatizaciones pudieran causar en sus territorios y, algunas veces, participación en los beneficios a obtenerse con las ventas. Otros intereses, como los de los sindicatos y los militares, también motivaron modificaciones a los proyectos del Ejecutivo.

La privatización de la empresa petrolera estatal y una rápida revisión de la ley de pensiones pueden servirnos para ejemplificar las modalidades de enmienda que señaláramos en el párrafo anterior. Los cambios operados a nivel del Congreso afectaron en tal medida el proyecto de "privatización de YPF" que el Poder Ejecutivo retiró su proyecto inicial, que apuntaba simplemente a aprobar una declaración de "sujeto a privatización" de dicha empresa²⁸, "sustituyéndolo por el presente ... (que) sigue en lo sustancial los lineamientos del presentado por el diputado nacional doctor José Luis Manzano"²⁹. Esta segunda iniciativa, además de propiciar la privatización de YPF, procuraba dar una solución al conflicto Nación-provincias de más larga data sobre la federalización de los hidrocarburos. Una vez iniciado el tratamiento en el Congreso, el proyecto fue objeto de enmiendas de relevancia. Entre ellas se encuentra la que fuera sugerida por el senador peronista Pedro Molina. Como dijimos, el proyecto del Ejecutivo declaraba a YPF "sujeta a privatización" y, además, disponía la composición de su capital social en acciones, el 51 % perteneciente al estado nacional, el 39 % a las provincias y el 10 a ser adquirido por el personal de la empresa. Por medio de esta ley, el estado nacional y las provincias se obligaban a vender en conjunto un total no menor que el 50 %. La modificación de Molina limitó la venta del número de acciones del estado nacional, el cual debería conservar por lo menos el 20 % hasta que otra ley estipulara lo contrario (artículo 8). Otras modificaciones dispusieron que el estado nacional estaría representado en el directorio de la empresa privatizada a través de dos personas que serían propuestas al Poder Ejecutivo por el Congreso. Su voto afirmativo sería indispensable en caso de decisiones que tuvieran que ver con la unión con otras sociedades, la suspensión total de actividades de exploración y explotación, y la disolución

²⁷ Quizás la versión con la que más acabadamente contribuyó fue la correspondiente a la ley de puertos debido a que este proyecto fue el producto final de varios proyectos de ley sobre el tema que distintos sectores políticos (Juan Trilla por la UCR, y Romero Feris y Aguirre Lanari por el PAC y el PLC, respectivamente) habían elaborado al interior del Poder Legislativo. En base a estas propuestas, el bloque justicialista elaboró un dictamen de comisión propio que fue aprobado por consenso, aunque con la disidencia parcial de los autores originales. (Diario de Sesiones del 28/29 de setiembre de 1990, pp. 4381-5.)

²⁸ Proyecto de ley del Poder Ejecutivo, Artículo 2. Diario de Sesiones del 18/19 de abril de 1992, p. 6562. Cámara de Senadores.

²⁹ Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional, acompañando proyecto de ley. Diario de Sesiones del 24 de junio de 1992, p. 1255. Cámara de Senadores.

voluntaria de YPF. De este modo, las limitaciones en el porcentaje de venta de la empresa y el poder de veto del estado fueron contribuciones centrales del Congreso al diseño de la política.

El Congreso también trató de extender su influencia en el proceso de implementación de la política, mediante el mejoramiento y la ampliación de las prerrogativas que la ley de reforma del estado había confinado a la comisión bicameral de control. El artículo 12 del proyecto original establecía que el Poder Ejecutivo debía crear una comisión para implementar el programa de privatización, la cual estaría integrada por cinco miembros elegidos por el Poder Ejecutivo, dos de ellos a propuesta del Congreso. El senador Rodríguez Saá (PJ), con el consentimiento de peronistas y radicales en el recinto, propuso cambiar esta comisión –ya que la creación de una comisión ejecutiva no era prerrogativa del Congreso– por otra con atribuciones de supervisión formada por nueve miembros, tres del Poder Ejecutivo, cuatro del Congreso y dos representantes de los jubilados. Esta demanda de participación de los jubilados tenía sentido en el contexto de tratamiento de la ley. Antes de la discusión en el recinto del Senado, la iniciativa había sido ya completamente modificada para adecuarla a los tiempos electorales mediante promesas de que los fondos a ser obtenidos con la venta de YPF serían destinados al sistema de pensiones. Este artículo también fue objeto de modificación en el recinto, donde Rodríguez Saá estimó conveniente dejar aclarado en el artículo 23 que esos fondos se aplicarían exclusivamente al incremento de las jubilaciones.

Finalmente, un grupo de modificaciones estuvo dirigido a favorecer la posición de las provincias. Como el senador Mac Karthy lo expresara, el proyecto de ley intentaba dar solución a tres cuestiones simultáneamente³⁰. Primero, la transferencia de la propiedad de los hidrocarburos de la Nación a las provincias. Segundo, la cancelación de las deudas que la Nación tenía con las provincias en concepto de regalías de gas y petróleo, que el estado estaba dispuesto a afrontar con acciones de YPF o bonos emitidos con ese propósito. Tercero, el proyecto buscaba la privatización de la compañía estatal. Los dos primeros puntos apuntaban a problemas de larga data, cuya resolución apareció como una condición indispensable para la ejecución del plan privatizador. De hecho, estas cuestiones generaron el rechazo del primer proyecto del Ejecutivo y su reemplazo por el segundo, que fue redactado en respuesta a estas demandas. Sin embargo, una vez presentado este último, las enmiendas continuaron. Los artículos 1, 2 y 5 avanzaron en la protección de los intereses provinciales, otorgando a éstos, por ejemplo, el derecho a participar en el comité encargado de la redacción de una futura ley de hidrocarburos que fue presentada en la presente ley como un prerrequisito para proceder a la transferencia en la propiedad de los hidrocarburos.

La transformación que sufriera el proyecto del Ejecutivo sobre la privatización del petróleo en manos de los senadores es comparable con la que los diputados imprimirían a otros proyectos de ley cuya discusión fuera iniciada en esa Cámara. Vale destacar aquí, sintéticamente, el caso del proceso modificatorio de la ley del "sistema de pensiones", calificado por algunos autores con el mote de "metamorfosis"³¹. Durante el trámite legislativo de esta ley, el Poder Ejecutivo se vio obligado, como en el caso anterior, a retirar un proyecto inicial y a presentar uno nuevo, que también sería luego sometido a un proceso de modificación permanente. Una primera versión de la ley definió un régimen público que comprendía un sistema de reparto y un régimen de capitalización de naturaleza obligatoria para los menores de 45 años, los cuales

³⁰ Senador Mac Karthy (PJ). Diario de Sesiones del 24 de junio de 1992. Cámara de Senadores.

ator-garían las jubilaciones a sus afiliados, hombres y mujeres, al cumplir éstos sus 65 años. La segunda versión del proyecto suprimió la edad de 45 como límite entre el viejo y el nuevo sistema, estableció que el estado proveería beneficios básicos y compensatorios para todo el mundo, y puso restricciones a las inversiones que las administradoras de jubilaciones y pensiones, constituidas a los efectos de la ley, podrían emprender. La discusión en comisión trajo, luego, como consecuencia, que cualquier entidad, independientemente de su figura jurídica, podía actuar como administradora, disposición que removió los obstáculos para la participación de los sindicatos en el negocio de la administración de pensiones. Simultáneamente se aprobó la propuesta de la creación de la actividad de administración de pensiones en el Banco Nación, que tendría al estado como garante de las contribuciones de sus afiliados. Por último, esta vez en el recinto y luego de cinco intentos fallidos por obtener la concurrencia de los ciento treinta diputados necesarios para el quórum, el sistema de capitalización perdió su naturaleza obligatoria y se bajó la edad del retiro para las mujeres a sesenta años. La CGT fue, en gran medida, responsable de los cambios que motivaron a los diputados sindicalistas a sentarse, por fin, en sus bancas.

Creemos que no es necesario abundar en más detalles para mostrar la modalidad con que el Congreso trató los proyectos del Poder Ejecutivo. Como era de esperar, no todos estos cambios terminaron por ajustarse exactamente a los fines que el Ejecutivo tenía en mente al girar los proyectos al Congreso. Frente a ellos, el uso del veto parcial no se hizo esperar. El veto de YPF muestra que el Poder Ejecutivo no aceptó muchas de las provisiones que implicaban una extensión de las prerrogativas del Congreso: vetó la creación de la comisión especial de control de la privatización argumentando que la comisión bicameral creada anteriormente por la Ley de Reforma del Estado existía específicamente para esa función; también vetó el artículo 17 que pretendía aumentar los poderes de esa comisión bicameral; finalmente, vetó el artículo 23 porque, si bien ambos poderes estaban de acuerdo en que los fondos a obtenerse con la venta de YPF serían para los jubilados, el Poder Ejecutivo explicó que los fondos se destinarían a la capitalización del sistema y no al incremento de pensiones como el Congreso había interpretado³². El veto a la ley del sistema de pensiones no procuró desandar el camino que las negociaciones habían tomado en la Cámara de Diputados. Entre sus disposiciones se destacan las objeciones del Poder Ejecutivo al artículo 125, a través del cual los legisladores habían procurado sujetar las jubilaciones mínimas al salario promedio, mientras que una de las ideas del Ejecutivo con esta ley era separar ambas cuestiones, haciendo depender las jubilaciones del promedio de los aportes individuales. El veto también afectó los artículos 74 y 189, a fin de restringir las inversiones que el Banco Nación podía efectuar como AFJP, y de suprimir la cláusula que permitía que los aportes del empleador se redujeran en caso de un mejoramiento en el estado de los fondos³³.

Así, las razones que motivaron al Poder Ejecutivo a vetar están presentes en estos casos. Primero, el Ejecutivo estuvo resuelto a mantener la dirección de la política y su implementación estrictamente dentro de los límites del Poder Ejecutivo, por lo que se opuso a cualquier intento

³¹ Isuani y San Marino (1995, p. 66).

³² Decreto 1858 del 13 de octubre de 1992. Boletín Oficial (6 de noviembre de 1992).

³³ Decreto 2091 del 13 de octubre de 1993. Boletín Oficial (18 de octubre de 1993).

del Congreso por extender sus poderes más allá que los de control que la comisión bicameral le había otorgado en la primera ley. Segundo, los vetos procuraron evitar desviaciones en los objetivos de reforma. La Presidencia había definido sus principales elementos y características, y no admitía que las distorsiones que el Congreso imprimía pudieran atentar contra su cumplimiento. A nuestro entender, los vetos indican que el Poder Ejecutivo no había cambiado su actitud respecto del Congreso, en el sentido de que reclamaba para sí el derecho a conducir y definir las políticas a ser implementadas. No obstante, el recurso del veto no fue tan funcional a sus fines como lo había sido la delegación legislativa, habiendo dejado esta última al Congreso meramente con sus funciones de control. El veto puede ser interpretado como una forma, bastante efectiva, de reconstruir un poder que había sido desafiado. En este sentido, se diferencia de la concentración de poder que produjo la delegación legislativa la cual, por cierto, el Ejecutivo trató de emular utilizando al veto como instrumento de control del accionar del Congreso. Sin embargo, el veto tuvo un poder correctivo que, si bien permitió al Ejecutivo reforzar su punto de vista, no le dio la posibilidad de retornar la ley exactamente a su forma original³⁴.

Hemos, por lo tanto, definido a esta etapa como la fase de la cooperación del Congreso con el Poder Ejecutivo. Dicha cooperación estuvo presente en la aprobación que el Poder Legislativo brindara a las leyes del gobierno pero también en el hecho de que el Poder Legislativo había dispuesto no subordinarse. En esta fase el presidente conservó el control sobre el proceso legislativo con mayores dificultades, viéndose obligado a negociar, a aceptar demoras y modificaciones.

La fase conflictiva

La reapertura del conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es la característica distintiva de esta tercera etapa de negociaciones en torno de la política privatizadora. No es ésta una característica excluyente ya que la cooperación de la etapa anterior se siguió manifestando en algunos casos. Sin embargo, el hecho de que el Poder Ejecutivo no obtuviera el resultado buscado en otros casos es, por cierto, un elemento novedoso. Como ya hemos expresado, este conflicto no se corresponde, como sería de esperar, con una distribución del poder institucional desfavorable para el Poder Ejecutivo. Contrariamente, las elecciones presidenciales y legislativas de 1995 confirmaron la composición legislativa de los años anteriores, esta vez otorgándole al Partido Justicialista la posibilidad de formar quórum solamente con sus propios miembros en la Cámara de Diputados. Las referencias al conflicto entre las instituciones de gobierno en esta etapa indican, entonces, el debilitamiento del liderazgo presidencial con respecto a sus propias fuerzas partidarias.

En efecto, esta tercera etapa de privatizaciones está signada por la dinámica política que generó al interior del justicialismo la cuestión de la sucesión presidencial, esto es, el surgimiento

³⁴ El veto a la ley de pensiones no atendió mucho más que cuestiones formales. En este caso, el Poder Ejecutivo eligió volver al ruedo con una ley correctiva, una vez que la tormenta de las negociaciones había pasado, básicamente para retirar las garantías especiales (en dólares) que ofrecía la administradora estatal. Dicha ley no fue considerada, por lo cual el Ejecutivo emitió un decreto de necesidad y urgencia (número 660/94). Presionado por la emisión de tal decreto, el Congreso debió aprobar por ley las modificaciones buscadas (ley 24.347, en la que también se deroga el decreto de necesidad y urgencia). Vale aclarar, no obstante, que los rasgos centrales del sistema de pensiones adquiridos en el Congreso siguen en pie.

de liderazgos partidarios alternativos que, una vez concretada la reelección de Carlos Menem, se dispusieron a pelear por la conducción del partido con vistas a su sucesión en 1999. La traducción institucional de esos conflictos partidarios se efectuó de manera tal que el Congreso logró sumar más atribuciones a aquellas con que contaba en la etapa anterior, arribándose, en consecuencia, al momento de mayor equilibrio relativo entre los dos poderes del estado. Este hecho muestra la paradoja de esta fase, en la que el uso del decreto por parte del Poder Ejecutivo se superpuso con los recursos de un Congreso fortalecido.

Ciertamente, el Congreso no sólo mantuvo "los poderes de reacción" que caracterizaron a la fase anterior, y a través de los cuales se ocupó de imprimir sus propios tiempos y modificaciones al tratamiento de los proyectos del Ejecutivo, sino que ensancho esos poderes agregando la variante de la negativa a la aprobación. Los cinco proyectos debatidos en esta etapa dan cuenta de la recuperación completa por parte del Congreso de sus poderes de reacción: las privatizaciones de las centrales nucleares y el Banco Hipotecario Nacional confirmaron la tendencia³⁵ de reforzar y modificar, mientras que las tres restantes, privatizaciones del correo, aeropuertos y la central hidroeléctrica Yacyretá, agregaron a lo anterior, la potencialidad del rechazo. Y eso no fue todo, ya que los rumores emitidos por el Poder Ejecutivo acerca de la privatización del Banco Nación muestran un Congreso que recuperó su "poder de prevención"³⁵. Veamos todo esto con más detalle.

La discusión de la "Ley Nacional de Actividad Nuclear" comenzó a realizarse a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo presentada a comienzos de 1995. Sin embargo, no fue éste el proyecto que recibiría aprobación final. Sobre sus bases, algunos diputados justicialistas de la Comisión de Energía y Combustibles de la Cámara de Diputados elaboraron la futura ley argumentando que:

"De las reuniones y convocatorias efectuadas surgieron opiniones encontradas y coincidentes entre los señores diputados que llevaron a esta comisión a debatir nuevamente con la Secretaría de Energía el proyecto que originariamente había enviado el Poder Ejecutivo. De resultas del mismo surge un proyecto (...) que incorpora derechos valiosos que enriquecen el proyecto original. Teniendo en cuenta que el espíritu perseguido originariamente por el Poder Ejecutivo se mantiene"³⁶.

El proyecto de ley así redactado estableció un marco regulatorio nuclear y una Autoridad Regulatoria Nuclear, declaró sujeta a privatización la actividad de generación de Nucleoeléctrica Argentina, y la dirección y ejecución de obra de centrales nucleares de la Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas, manteniendo el 20 % del capital de la primera en manos del

³⁵ En el segundo semestre del año 1996 comenzaron a circular versiones en la prensa acerca de que se evaluaba la posibilidad de privatizar el Banco Nación, las cuales fueron desmentidas por el gobierno en varias oportunidades. No obstante, las noticias suscitaron el rechazo por parte de los legisladores, quienes lo expresaron a través de proyectos de declaración y resolución, como el del diputado justicialista Esteban Dómina, que fue acompañado con la firma de diputados de distintos bloques, (Ver Clarín del 5 de setiembre de 1996; y también La Nación del 8 de diciembre de 1996 y Página 12 del 25 de abril de 1997). En la segunda mitad de 1997, el gobierno retomó la ofensiva para la privatización de dicho banco, hasta llegar a incluirla como decisión política en la carta de intención firmada con el FMI (Clarín, 4 de diciembre de 1997). La resurrección del tema renovó las diversas reacciones públicas de rechazo (Clarín, 11 y 30 de noviembre de 1997; 9 de febrero de 1998). En casi dos años, el gobierno no logró transformar su iniciativa en un proyecto de ley.

³⁶ Fundamentos del proyecto de los diputados Angel Abasto, Dulce Granados y Julio Migliozzi, en Orden del Día 309 del 14 de junio de 1996.

estado, y reservándole al estado el poder de veto ante decisiones que implicaran, por parte de ambas empresas, ampliación de capacidad, salida del servicio o construcción de centrales nuevas. De este modo, luego de que los miembros de la comisión a cargo intervinieran activamente en el diseño de la política, el proyecto pudo recibir dictamen de comisión. Sin embargo, otras modificaciones debieron ser agregadas para superar la instancia del recinto. Allí, los diputados patagónicos demostraron su capacidad de actuar en bloque defendiendo los intereses de sus provincias. Ante los rumores de que un depósito de residuos nucleares sería instalado en esa zona, se rehusaron a colaborar con la sanción de la ley. El PJ no consiguió el quórum necesario, y la sesión fracasó en medio de los reclamos de naturaleza ecológica, económica, turística y de respeto por las soberanías federales, que los diputados patagónicos realizaban fuera del recinto. La sanción de la ley sólo se logró luego de ser acordada la modificación del artículo 12 que, para definir la ubicación de un repositorio, pasó a requerir el consentimiento por ley de la provincia afectada y la aprobación de la Autoridad Regulatoria Nuclear en lo referente a seguridad radiológica y nuclear.

La privatización del "Banco Hipotecario Nacional" tiene algunos aspectos coincidentes con el caso anterior, aunque sólo de carácter superficial porque la magnitud de la operación financiera que ésta implicaba complejizó mucho más el trámite legislativo. El parecido reside en que la privatización, nuevamente, involucró muy de cerca los intereses provinciales. A diferencia de la ley de centrales nucleares, la del Banco Hipotecario especificaba claramente el destino de los ingresos a ser obtenidos con la privatización. El proyecto del Poder Ejecutivo procuraba la creación de un Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional cuyo objetivo era financiar un programa de inversiones públicas en infraestructura económica, social y de desarrollo regional, y cuyos beneficiarios serían el estado nacional, las provincias y, eventualmente, los municipios. El fondo se financiaría con el producido de la venta de las acciones del Banco Hipotecario Nacional, las cuales se ofrecerían a inversores locales y extranjeros y, una pequeña proporción, al personal del banco de acuerdo con el programa de propiedad participada. La preservación del funcionamiento de la institución de acuerdo con sus fines de financiar viviendas populares era garantizada mediante la conservación de acciones en manos del estado que, por su parte, otorgaban a éste poder de veto sobre futuras decisiones.

A pesar de que el fondo estaba destinado a favorecer, en gran medida, las situaciones provinciales, el proyecto del Poder Ejecutivo dejaba entrever que las decisiones finales sobre la administración del fondo serían tomadas en su ámbito. Así, el Congreso expresó la renuencia de las provincias a aceptar una ley que no dejara claramente establecido lo que le correspondía a cada una. Importantes modificaciones se incorporaron para contentar a todas. Se acordó (y quedó expresado en el artículo 8 de la ley) que del patrimonio total del fondo se deducirían cien millones para atender a las provincias de menor desarrollo relativo, mientras que el total restante sería repartido por partes iguales entre la Nación y las provincias (50 % y 50 %), y entre estas últimas, de acuerdo con el índice de coparticipación federal³⁷. Finalmente, las negociaciones con la oposición se hicieron evidentes en la incorporación del artículo 45, donde se coparticipó en los recursos del fondo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Otras enmiendas importantes al proyecto del Ejecutivo apuntaron, como en otros proyectos anteriores, al diseño de la política y a las facultades del Poder Legislativo en el proceso privatizador. En relación a las primeras,

³⁷ Es de destacar el rol desempeñado en estas negociaciones por el gobernador Eduardo Duhalde y sus legisladores nacionales, lo que agregó a la rivalidad Nación-provincias los cuestionamientos partidarios al lideraz-

puede destacarse que los legisladores no se resignaron fácilmente a consentir el desprendimiento, por parte del estado, de su facultad de otorgar créditos hipotecarios. En ese sentido, fue incluido en el texto final de la ley un capítulo que otorgaba al Banco Nación esta función, mediante la expresa modificación de su Carta Orgánica y el aporte de capital a ser obtenido con la venta del Hipotecario. En relación al Poder Legislativo, la versión final de la ley incorporó la creación de una Comisión Bicameral de Seguimiento de las Operaciones de Constitución, Aplicación y Liquidación del Fondo Fiduciario, mientras que la versión original del Poder Ejecutivo entendía que esas funciones podían ser desempeñadas por la comisión bicameral en funcionamiento desde la sanción de la Ley de Reforma del Estado.

Como era de prever, la historia de la ley de privatización del Banco Hipotecario concluyó con el veto parcial del Poder Ejecutivo y, como también podía ser previsto, el veto afectó este último punto de la comisión bicameral, con la misma argumentación que el Poder Ejecutivo había sostenido en otras oportunidades acerca de "que (...) la creación de un nuevo organismo superpondría sus funciones con las de la Comisión Bicameral ya existente"³⁸. Otras cláusulas relevantes del veto tuvieron que ver con las futuras atribuciones del Banco Nación, pero ninguna negó las funciones creadas para su participación en el mercado hipotecario. Por lo tanto, aunque modificó un buen número de artículos, el veto no alteró la sustancia de las negociaciones llevadas a cabo en el Congreso. Tampoco fue éste el caso con el veto parcial que coronó la privatización de las centrales nucleares. En conclusión, estas dos historias legislativas tuvieron un final coincidente con el de las sanciones correspondientes a la "fase cooperativa", y cabe aplicar a ellas los calificativos que usáramos para las demás leyes del apartado anterior.

En contraste, las tres historias restantes compartieron un comienzo y tratamiento similar a las anteriores, pero sus resultados fueron distintos. Luego de invitar al Congreso a imprimir modificaciones importantes a cada dictamen de comisión y a otorgarles media sanción, estas iniciativas testimoniaron las dificultades del Poder Ejecutivo para continuar ejerciendo control sobre los trámites legislativos. Los tres proyectos fueron frenados en la Cámara de Diputados. El fracaso más contundente del Poder Ejecutivo fue el caso de "Yacyretá", mientras que el tema de los aeropuertos fue quizás el más patético. La privatización de la central hidroeléctrica, la mayor obra de infraestructura que la Argentina emprendiera y varias veces tildada de "monumento a la corrupción" por el presidente Menem, caducó en la Cámara Baja, a pesar de haber obtenido media sanción en la Cámara de Senadores. En realidad, lo que caducó fue el protocolo que la Argentina firmara con Paraguay, en el que los gobiernos de ambas naciones habían acordado la venta de la represa y establecido sus condiciones. La oposición a este protocolo fue encabezada por los legisladores de las provincias mesopotámicas, pero el rechazo tendió a generalizarse al hacerse cada vez más evidente que la venta de la empresa sólo se sustentaba,

go presidencial. A fin de presionar por una decisión favorable a su provincia, Alberto Pierri, legislador duhaldista, presentó, en medio del trámite del proyecto del Poder Ejecutivo, un proyecto alternativo que destinaba el 100 % de los ingresos del fondo a las provincias. Ante los temores que despertó en el Ejecutivo la posible rebeldía de los legisladores duhaldistas, se negoció la redacción final del artículo 8, y el acuerdo final fue sellado en una cena de Menem con los gobernadores oficialistas. (Clarín, 15 de abril de 1997).

³⁸ Decreto 677/97, publicado en el Boletín Oficial del 25 de julio de 1997.

para el gobierno, en la obtención urgente de recursos para cubrir el déficit fiscal³⁹. Asimismo, los legisladores cuestionaban el modelo de privatización que el gobierno estaba proponiendo y que había sido la base del convenio con Paraguay, el cual, por otra parte, había sido objeto de rechazo unánime en un informe de la Auditoría General de la Nación⁴⁰. A pesar de haber logrado saltar la valla del Senado, el Poder Ejecutivo no pudo vencer las resistencias generalizadas a su proyecto en la Cámara Baja y los plazos establecidos en el protocolo acabaron venciendo⁴¹.

Pasemos, por fin, a las privatizaciones del correo y de aeropuertos. Estas privatizaciones comparten el rasgo de haber sido objeto de decretos por parte del Poder Ejecutivo, el cual, al descubrir que los obstáculos presentes en la Cámara de Diputados entorpecían sus planes, se decidió por este recurso para concretar sus planes de política. En este sentido, los resultados obtenidos por el Poder Ejecutivo fueron bastante distintos. Luego de las controvertidas declaraciones de Cavallo en agosto de 1995 en la Cámara Baja, el proyecto de ley para "la privatización del correo" entró en su etapa de letargo final sospechado de ser parte de un plan que apuntaba a favorecer a las mafias que denunciara el ex ministro. Debido a ello, el Poder Ejecutivo debió recurrir al decreto para lograr su privatización. Invocó, entonces, la autorización que estaba presente en la ley 23.696 de Reforma del Estado, argumentando que, como el correo había sido incluido en el anexo de esa ley, el estado ya estaba autorizado y, por tanto, podía proceder a privatizar. Con esta coartada, que permitió contornear la intervención de la reticente Cámara Baja, la privatización pudo ser llevada adelante. No obstante, el gobierno no fue capaz de evitar la creación de una comisión parlamentaria investigadora de actividades mafiosas y debió garantizar una licitación transparente que alejara las sospechas de mafia y corrupción.

El proceso de "privatización de los aeropuertos" fue mucho más complejo. La privatización terminó siendo dispuesta por un decreto de necesidad y urgencia luego de que un tortuoso camino por la justicia se sumara a los desfavorables resultados parlamentarios. En efecto, el proyecto de ley del Ejecutivo obtuvo media sanción en el Senado poco tiempo después de la partida del ministro Cavallo, en agosto de 1996. Sin embargo, en la Cámara Baja el proceso comenzó a demorarse. El proyecto obtuvo dictamen de las comisiones de Transporte, Defensa y Presupuesto en el mes de diciembre, pero éste fue impugnado por los legisladores de la oposición ante acusaciones de violación al reglamento de la Cámara. Como los tiempos del Congreso parecían contradecir los compromisos públicos adquiridos por el gobierno en cuanto a la venta de pliegos y la marcha del proceso licitatorio, la Jefatura de Gabinete, a cargo del monitoreo de la privatización, comenzó a amenazar públicamente a los diputados con anuncios

³⁹ Ver Clarín, Página 12 y Ambito Financiero del 26 de julio de 1996.

⁴⁰ Clarín, 10 de setiembre de 1996.

⁴¹ Vale destacar que las resistencias en el Senado también habían sido grandes, y la aprobación fue posible luego de la redacción de un "protocolo adicional" en el que aparecían concesiones a las provincias afectadas – Entre Ríos, Corrientes y Misiones– que se negaban, de otro modo, a contribuir al quórum. También es preciso destacar que las resistencias legislativas a la sanción son más llamativas en un contexto en el que abundaron las presiones del Poder Ejecutivo, el cual entendía que la aprobación de esta ley, como la de las demás privatizaciones, era necesaria como señal de apoyo del Congreso luego del retiro de Cavallo. Fue así que el Senado cedió dando media sanción a los proyectos de Yacypetá y aeropuertos, y Diputados al de centrales nucleares.

de que el gobierno estaba dispuesto a efectuarla por decreto⁴². Y lo hizo. Invocando una serie de normas que, a su juicio, autorizaban la participación de los privados en la prestación de servicios en los aeropuertos, dispuso la concesión de veintiocho de ellos mediante un decreto reglamentario (otro decreto posterior sumaría algunos casos más). De allí en adelante, la pelea por los derechos del Congreso a autorizar la privatización (con la legítima argumentación de que el trámite legislativo estaba suficientemente avanzado) fue dada al gobierno por la oposición en la justicia. Este decreto, y el próximo que emitiera el gobierno ante el fracaso del primero (siendo este último de necesidad y urgencia) fueron declarados inconstitucionales por la justicia y apelados por el gobierno ante la Corte Suprema utilizando, para ello, la vía del *per saltum*⁴³. De este modo, la privatización de los aeropuertos exhibe la novedad de una pelea iniciada por el propio partido de gobierno en el Congreso y continuada, con no menos éxito, en el ámbito de la justicia por los partidos de la oposición.

Sin embargo, al poner en manos de la Corte Suprema la decisión final sobre esta privatización, el Ejecutivo definió el conflicto a su favor. En un controvertido fallo, una mayoría de cinco miembros se impuso en la Corte en defensa "del principio de separación de los poderes y el necesario autorrespeto por parte de los tribunales de los límites constitucionales y legales de su jurisdicción"⁴⁴. Sin embargo, al dejar sin efecto lo resuelto por la jueza de primera instancia, la Corte Suprema no previno "la invasión del campo de las potestades propias de las demás autoridades de la Nación" sino que intervino activamente en el conflicto de poderes para favorecer al Poder Ejecutivo, el cual, luego de su intervención favorable, pudo llevar a cabo la privatización. A costa de su propio descrédito, la connivencia de la Corte con el Ejecutivo completó el círculo de la acción unilateral iniciada con el decreto.

Antes de comenzar con nuestras conclusiones, nos interesa rescatar dos cuestiones de las historias legislativas anteriores. Estas cuestiones tienen que ver con el uso del recurso del decreto para privatizar, tanto de los decretos reglamentarios como de necesidad y urgencia. La primera hace hincapié en el hecho de que el decreto aparece luego de que el trámite legislativo se estanca y se hace evidente que el Poder Ejecutivo no puede reproducir con éxito el patrón de relaciones institucionales que caracterizara a la fase cooperativa anterior, esto es, el de negociar ciertos contenidos de la ley a cambio de su aprobación final. Por lo tanto, los decretos muestran el fracaso del gobierno en el Congreso y, en este sentido, aparecen más bien como el recurso final de un presidente débil en apoyos parlamentarios que como un símbolo de un gobernante

⁴² Los diarios comentaron que el jefe de gabinete, Jorge Rodríguez, había anunciado a los legisladores del PJ que si el 21 de abril la privatización no había sido sancionada, el gobierno procedería a dictarla por decreto. Ver *Ambito Financiero*, 2 de abril de 1997.

⁴³ El diputado nacional, Juan Carlos Maqueda –quien fuera secretario de la Jefatura de Gabinete y renunciara a su cargo por desinteligencias con el jefe de Gabinete en torno de la privatización de los aeropuertos– nos explicó en una entrevista que él entiende el fracaso del gobierno en el Congreso en los siguientes términos: "Yo creo que hay un alto nivel de incompetencia para el manejo de esto. (...) La ley no salió, entonces apelaron a un decreto que se sustentaba en una ley anterior; se lo declararon inconstitucional. Apelaron al decreto de necesidad y urgencia; se lo acaban de declarar inconstitucional de nuevo. Yo no tengo más nada que agregar, está todo en los diarios. Te basta comparar la gestión mía de julio hasta noviembre con lo que hubo posteriormente. (...) Yo creo que hay una incompetencia en quienes lo asesoraron a Menem desde la Jefatura de Gabinete en que se podía hacer de esta manera. Yo ya no estaba más, pero obviamente de esta forma no lo hubiera hecho nunca. Lo hubiera hecho siempre por ley. Hubiera negociado la ley en el Congreso. Yo creo que hubo una gran incompetencia para negociar la ley en el Congreso por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros".

⁴⁴ Este fallo, como también el dictamen del Procurador General de la Nación, pueden consultarse en la revista *La Ley* del 29 de diciembre de 1997.

con poder absoluto⁴⁵. En cambio, la segunda cuestión tiene que ver con el control que ejerce el Ejecutivo sobre la Corte Suprema, recurso que es utilizado en compensación de su debilidad parlamentaria. Dicho recurso habilita un circuito decisorio que se activa para hacer frente a los obstáculos políticos y que, a diferencia de lo que sugiere el proceso legislativo, más bien muestra un gobernante que, aunque empobrecido en su capital político, puede escudarse en sus, todavía, significativos recursos institucionales. Si el capital que guarda el presidente en la justicia le seguirá perteneciendo por mucho tiempo es una pregunta que decidimos, prudentemente, dejar abierta.

IV. Conclusión

Las privatizaciones fueron siempre una política prioritaria para el gobierno de Carlos Menem. El gobierno no presentó grandes variaciones en sus ambiciones pri-privatizadoras a lo largo de los años, sino más bien se ocupó de volcar constantemente su peso político en favor de un final exitoso para sus planes de política. En ese intento, prefirió mantener el control sobre la formulación y el diseño de los diferentes casos de privatizaciones confinando la actividad legislativa a su ámbito interno. Este objetivo fue logrado al principio de la gestión de gobierno a través de la delegación de poderes que el Congreso acordara mediante la Ley de Reforma del Estado. De este modo, sin interferencias políticas e institucionales, el gobierno pudo imprimir su propio ritmo y objetivos a la adopción de sus medidas privatizadoras. Sin embargo, la delegación de poderes estuvo ausente en etapas posteriores de privatización. En ellas, el uso del veto parcial buscaría repetir la concentración de poder de la delegación inicial a través de correcciones a las leyes del Congreso. Como hemos explicado anteriormente, el éxito del Poder Ejecutivo en esta empresa fue sólo parcial porque sus proyectos de ley fueron modificados de tal modo que la reconstrucción de la versión original fue una tarea difícil de cumplir.

La aparición del decreto en la tercera etapa privatizadora se dio en la situación de mayor equilibrio institucional, en la que el gobierno tuvo la certeza del fracaso parlamentario. Esto nos permitió referirnos al decreto como un indicador más bien de la debilidad que de la fortaleza del liderazgo presidencial y, específicamente, del paulatino debilitamiento del liderazgo en relación a sus propias fuerzas partidarias. Por cierto, la situación provocada por la crisis hiperinflacionaria, en la que todas las fuerzas políticas, oficialismo y oposición, coincidieron en el otorgamiento de recursos extraordinarios al Ejecutivo, aparece hoy por hoy como excepcional. Las dos instancias de relaciones institucionales inauguradas con el alejamiento de la crisis indican que las tribulaciones atravesadas por el presidente a raíz del trámite legislativo de las privatizaciones tienen al propio partido gobernante ocupando un rol central. Hasta 1995, el partido cooperó en el mantenimiento del rumbo de la política aunque exigiendo, como prenda de pago, la adaptación del presidente a una nueva instancia de negociación. Luego de la reelección presidencial, la dialéctica oposición-oficialismo al interior del partido de gobierno⁴⁶, se vio recrudescida ante los desafíos planteados por otros liderazgos con aspiración presidencial. Así, las leyes privatizadoras

⁴⁵ Keeler (1993, p. 526) se ha referido con el apelativo de "weapons of the weak" a los recursos que los gobiernos de la Quinta República francesa emplean para gobernar cuando cuentan con una mayoría débil en la Asamblea Nacional y/o ninguna mayoría en el Senado. Se refiere al voto bloqueado (artículo 44.3 de la Constitución), la guillotina (artículo 49.3) y la circunvencción del Senado (artículo 45.4).

⁴⁶ Torre (1996).

en el Congreso denotaron las dificultades del presidente para encolumnar detrás de sí a su partido. En cuanto a la oposición política (UCR y Frepaso), fue en torno de las elecciones de octubre de 1997 que la misma adquirió mayor protagonismo en los procesos de aprobación de privatizaciones, especialmente en lo que atañe a la discusión por los aeropuertos. Esta participación sumó a las dificultades que el gobierno atravesaba en el ámbito legislativo nuevos obstáculos en el Poder Judicial.

A la luz de lo expuesto anteriormente, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que la formulación y aprobación de las privatizaciones fue un proceso marcadamente institucional. Nos referimos a que la participación del Poder Legislativo estuvo presente, con las diferencias de grados que señaláramos, en las tres etapas. En este sentido, la fase delegativa inicial, caracterizada por un Congreso débil, tuvo lugar luego de mediar su expresa autorización. Por otra parte, el impacto negativo para el funcionamiento de las instituciones generado por el decreto de necesidad y urgencia de la última fase se encontró, afortunadamente, amortiguado por la presencia paralela de un Congreso, y unos partidos de la oposición, fortalecidos.

Esto nos conduce a que, para finalizar, hagamos referencia a algunas cuestiones del régimen político. Primero, el presente estudio de las privatizaciones nos advierte sobre la importancia de tener en cuenta la distinción existente entre el liderazgo y la institución presidencial. Creemos que es éste un aspecto importante porque si bien la Presidencia argentina cuenta con todos los elementos para ser considerada "potentially dominant"⁴⁷, y si bien puede afirmarse con Molinelli que "durante el período 1983-1995 los DNUs (decretos de necesidad y urgencia) implicaron una transferencia de poder del Congreso al Ejecutivo"⁴⁸, también es cierto que el estudio de caso que presentamos en estas páginas muestra un presidente que, pese a contar con un abanico de recursos a su disposición, encuentra cada vez más obstáculos para poner en práctica sus planes de reforma. Así, destacamos la afirmación de Mustapic acerca de que "las atribuciones presidenciales no se traducen en poder efectivo si carecen del apoyo o, cuanto menos, la tolerancia o inacción del Congreso. (...) Fuerte desde el punto de vista institucional, el Ejecutivo puede ser políticamente débil"⁴⁹.

Segundo, el aporte de la política de privatizaciones al conocimiento de los efectos de las reformas estructurales sobre el régimen democrático es mostrar que la dominación presidencial es producto de un conjunto especial de circunstancias que tiene lugar en el momento del lanzamiento de dichas reformas. La inclusión de la dimensión temporal nos permite afirmar que, si en el inicio de las reformas tiene lugar la concentración del poder político, el paso de los años trae aparejado el cuestionamiento cada vez más pronunciado a la figura presidencial desde los ámbitos partidarios y parlamentarios. La posibilidad del surgimiento de liderazgos alternativos es tan real como su inexistencia en el contexto opuesto del lanzamiento de las reformas. Por último, el punto anterior invita a reflexionar sobre la reelección, que ha sido normalmente evaluada como una de las contradicciones entre los procesos duales de consolidación de las reformas estructurales y de consolidación del régimen político. El caso de las privatizaciones

⁴⁷ Shugart y Mainwaring (1997, p. 49).

⁴⁸ Molinelli (1996, p. 78).

⁴⁹ Mustapic (1997).

mostrando a un presidente recién reelecto que no puede controlar el comportamiento de sus propias fuerzas partidarias desalienta cualquier asociación entre la permanencia en el sillón presidencial y una garantía automática de poder y recursos. Lo mismo vale para los decretos de necesidad y urgencia, cuya emisión en manos de un presidente debilitado no evitó demoras, interferencias e incertidumbre en la adopción y el cumplimiento de sus objetivos de política pública.

Nos interesa, entonces, concluir remarcando que el estudio de la formulación de la política de privatizaciones en la Argentina muestra no sólo la complejidad en que normalmente transcurren los procesos políticos e institucionales, sino también la importancia del análisis de las políticas particulares en los estudios sobre el régimen político.

APENDICE

CUADRO 2
Composición de la Cámara de Diputados (1983-1997)

<i>Partido político</i>	<i>1983-85</i>		<i>1985-87</i>		<i>1987-89</i>		<i>1989-91</i>		<i>1991-93</i>		<i>1993-95</i>		<i>1995-97</i>	
	<i>Bancas</i>	<i>%</i>												
PJ	111	43,7	101	39,7	96	37,8	120	47,2	117	45,5	128	49,8	131	51,0
UCR	129	50,8	129	50,8	114	44,9	90	35,4	84	32,7	83	32,3	68	26,4
Frepaso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	8,6
UCeDé	2	0,8	3	1,2	7	2,7	11	4,3	10	3,9	4	1,5	2	0,8
PI	3	1,2	6	2,4	5	2,0	2	0,9	2	0,8	1	0,4	1	0,4
Otros	9	3,5	15	5,9	32	12,6	31	12,2	44	17,1	41	16,0	33	12,8
Total	254	100,0	254	100,0	254	100,0	254	100,0	257	100,0	257	100,0	257	100,0

Fuente: El cuadro fue preparado con datos de la publicación de la Cámara Baja: Cámara de Diputados. Su composición y comisiones.

CUADRO 3
Composición del Senado (1983-1998)

<i>Partido político</i>	<i>1983-1986</i>		<i>1986-1989</i>		<i>1989-1992</i>		<i>1992-1995</i>		<i>1995-1998</i>	
	<i>Bancas</i>	<i>%</i>								
PJ	21	45,7	21	45,7	26	56,5	30	62,5	37	57,8
UCR	18	39,1	18	39,1	14	30,4	11	22,9	15	23,4
Parts. Provinciales	7	15,2	7	15,2	6	13,1	7	14,6	10	15,6
Frepaso	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3,2
Total	46	100,0	46	100,0	46	100,0	48	100,0	64	100,0

Fuente: El cuadro fue confeccionado con datos proporcionados por la oficina de Información Parlamentaria.

CUADRO 4
**Fórmulas de aprobación de las privatizaciones en Comisión.
 Dictámenes de mayoría**

<i>Fórmulas de aprobación</i>	<i>Senado</i>	<i>Cámara Baja</i>	<i>Total</i>
PJ - Otros	5	9	14
PJ	2	1	3
PJ - UCR	1	-	1
PJ - UCR - Otros	1	-	1
Total	9	10	19

Fuente: El cuadro es de nuestra elaboración.

CUADRO 5
**Fórmulas de votación en Comisión.
 Proyectos de ley de privatización con oposición del PJ**

<i>Proyectos</i>	<i>Fórmula de votación - Cámara de Diputados</i>			
	<i>Mayoría</i>	<i>Minoría</i>	<i>Disidencia total</i>	<i>Disidencia parcial</i>
Electricidad	PJ - Otros	UCR	UCR - Otros	PJ - Otros
Gas del Estado	PJ - Otros	-	UCR - Otros	PJ - Otros
Ministerio de Defensa	PJ - Otros	1) UCR-Otros 2) PJ	-	-
Pensiones	PJ	-	-	PJ - Otros
YPF N° 2	PJ - Otros	-	UCR - Otros	PJ - Otros

Fuente: El cuadro es de nuestra elaboración.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BLONDEL, J. (1973): *Comparative Legislatures*. Prentice-Hall.
- DIAMOND, L. (1996): "Democracy in Latin America. Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation", en T. FARER (ed.): *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press.
- DROMI, R. (1997): *Empresas públicas de estatales a privadas*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- DROMI, R. (1991): *Reforma del Estado y privatizaciones*. Buenos Aires, Editorial Astrea.
- EKMEDJIAN, M. (1990): "El instituto de la emergencia y la delegación de poderes en las leyes de la reforma del estado y de emergencia económica" en *La Ley*. Buenos Aires, La Ley S.A.
- ETCHEMENDY, S., y PALERMO, V. (1998): "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en el primer gobierno de Menem (1989-1995)", en *Desarrollo Económico*, N° 148. Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- FERREIRA RUBIO, D., y GORETTI, M. (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*, N° 141. Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- FERREIRA RUBIO, D., y GORETTI, M. (1995): "Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)", en *Agora*, 3. Buenos Aires, Grupo Universitario de Estudios Políticos.
- FERREIRA RUBIO, D., y GORETTI, M. (1994): "Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)", en *El Derecho*, 8525, XXXII. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina.
- GERCHUNOFF, P., y TORRE, J. C. (1996): "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, N° 143. Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- GERCHUNOFF, P., y CANOVAS, G. (1995): "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en *Desarrollo Económico*, N° 136. Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. USA, Princeton University Press.
- HUNGTINTON, S. (1993): "Democracy's Third Wave", en L. DIAMOND y M. PLATTNER (eds.): *The Global Resurgence of Democracy*. USA, John Hopkins University Press.
- ISUANI, A., y SAN MARINO, J. (1995): "El nuevo sistema previsional argentino. ¿Punto final a una larga crisis?", en *Boletín Informativo Techint*, 282. Buenos Aires.
- KEELER, J., y SCHAIN, M. (1996): "Presidents, Premiers, and Models of Democracy in France", en J. KEELER y M. SCHAIN (eds.): *Chirac's Challenge. Liberalization, Europeization, and Mailase in France*. London, Macmillan.
- KEELER, J. (1993): "Executive Power and Policy-Making Patterns in France: Gauging the Impact of Fifth Republic Institutions", en *West European Politics*, 4. London, Frank Cass.
- LLANOS, M. (1998): "Privatisation and Democracy. A Study of the Legislative Process for State Reform in Argentina (1983-1997)". Tesis doctoral, Universidad de Oxford.
- MOLINELLI, G. (1996): "Las relaciones presidente-Congreso en Argentina '83-'95", en *POSTData*, 2. Buenos Aires.
- MUSTAPIC, A. (1997): "Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina y Brasil". Trabajo presentado en el Seminario Brasil-Argentina, organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales de Itamaraty. Rio de Janeiro, 20-21 de noviembre.
- MUSTAPIC, A. (1995): "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem", en *Agora*, 3. Buenos Aires, Grupo Universitario de Estudios Políticos.
- O'DONNELL, G. (1994): "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, 1.
- PALERMO, V. (1995): "Reformas estructurales y régimen político", en *Agora*, 3. Buenos Aires, Grupo Universitario de Estudios Políticos.
- PRZEWORSKI, A. (1995): *Sustainable Democracy*. USA, Cambridge University Press.
- ROCCA, A., y OROMÍ ESCALADA, M. (1996): "Privatizaciones, experiencia y oportunidades", en *Boletín Informativo Techint*, 287. Buenos Aires.
- ROSSITER, C. (1963): *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*. USA, Harcourt, Brace & World, Inc.
- SHUGART, M., y MAINWARING, S. (1997): "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en S. MAINWARING y M. SHUGART (eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. USA, Cambridge University Press.
- TORRE, J. C. (1996): "Argentine: le péronisme, solution et problème de la crise", en *Problèmes d'Amérique Latine*, 20. Paris, La Documentation Française.

RESUMEN

Este artículo se concentra en los aspectos políticos e institucionales del proceso de formulación y aprobación de las privatizaciones en la Argentina (1989-1997) a través del análisis de las relaciones que los poderes Ejecutivo y Legislativo mantuvieron durante ese proceso. El hecho de que el Poder Ejecutivo tuviera un interés prioritario en esta política de manera permanente y, por tanto, debiera enfrentar al Congreso en varias oportunidades, dio lugar a una dinámica de relaciones institucionales en la que, a pesar de estar la iniciativa legislativa en manos del Ejecutivo, tuvieron lugar reacomodaciones, avances, retrocesos y

cambios en la posición relativa de las dos instituciones de gobierno. Este juego institucional nos permite, asimismo, arribar a algunas conclusiones más generales sobre el liderazgo presidencial y el régimen político.

El trabajo se encuentra estructurado en dos secciones. La primera atiende a cuestiones de carácter conceptual acerca de las relaciones presidente-Congreso y la forma en que la adopción de reformas estructurales afectó esa relación. La segunda se centra en los tres escenarios de relaciones institucionales que el diálogo entablado entre el Poder Ejecutivo y el Congreso definió: la fase delegativa, la fase cooperativa y la fase conflictiva.

SUMMARY

This paper concentrates on the political and institutional aspects of the processes of formulation and adoption of the privatization policy in Argentina (1989-1997). In so doing, it analyses the relationships maintained by the Executive and Congress during that process. The fact that the Executive always had a primary interest in the approval of this policy, and, thus, had to face Congress in several opportunities, created a dynamic of institutional relationships. According to this dynamic, the Executive maintained the legislative initiative, but realignments, advances, reversals and changes in the relative position of

the two governmental institutions also took place. This institutional game allows us to draw some general conclusions on the presidential leadership and the political regime.

The paper has been divided into two sections. The first one poses some theoretical questions about president-Congress relationships and the way in which the adoption of structural reforms affected them. The second focuses on the three scenarios of institutional relationships that the dialogue established between the Executive and Congress eventually defined: the delegative phase, the cooperative phase, and the conflicting phase.

REGISTRO BIBLIOGRAFICO

LLANOS, Mariana

"El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)". DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES (Buenos Aires), vol. 38, N° 151, octubre-diciembre 1998 (pp. 743-770).

Descriptores: <Ciencia política> <Reforma del estado> <Privatizaciones> <Poder Ejecutivo> <Poder Legislativo> <Liderazgo> <Decretos de necesidad y urgencia> <Argentina>.