

# REFORMAS ECONÓMICAS Y LIDERAZGO PRESIDENCIAL. ARGENTINA EN PERSPECTIVA COMPARADA\*

ANA MARGHERITIS\*\*

## 1. Introducción

La primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995) estuvo signada por el intento de estabilizar la economía y revertir el modelo de desarrollo estado-céntrico que la Argentina sostuvo por varias décadas. Ello se hizo a través de la implementación de profundas reformas estructurales similares a las puestas en práctica por otros países latinoamericanos. El argumento central de este trabajo es que, en el caso argentino, el éxito en la consecución de los objetivos reformistas no puede explicarse sin tener en cuenta el papel desempeñado por el liderazgo presidencial, en cuanto a su capacidad de proveer dirección, mantener la conducción centralizada y casi exclusiva del proceso y ampliar su rango de alcance a lo largo de los años mediante la acumulación de recursos político-institucionales y el desarrollo de variadas estrategias. El contraste con el caso mexicano confirma esta afirmación y, al mis-

mo tiempo, plantea importantes interrogantes acerca del futuro del proceso reformista bajo regímenes democráticos que han hecho del liderazgo presidencial una variable determinante del éxito en la implementación de la política económica.

Este argumento cuestiona y al mismo tiempo intenta enriquecer algunos de los postulados de la literatura sobre reformas de mercados. Por un lado, dicha literatura señala una serie de factores explicativos de la posibilidad de iniciación y consolidación de las reformas estructurales, tales como el contexto en el que fueron lanzadas -en especial, la existencia de un contexto de emergencia económica-, las capacidades administrativas con que contaban los gobiernos, la incidencia del ciclo electoral y de los cambios de gobierno sobre el margen de maniobra de las élites gubernamentales y el tipo de régimen político.<sup>1</sup> En efecto, el proceso de reformas en Argentina

\* Trabajo preparado para su presentación en el III Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Madrid, Octubre de 1998.

\*\* Universidad Torcuato di Tella.

1 Ver Haggard, Stephan y Kaufman Robert, 1995: "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, # 139, Octubre-Diciembre, pp. 355-372.

confirma el peso de todas estas variables. Sin embargo, según se explicará más adelante, la importancia relativa del factor "contexto de crisis" ha sido sobrevalorada en la mayoría de los análisis. Por otro lado, dentro del mismo cuerpo de literatura, el valor explicativo de la variable liderazgo político ha sido objeto de debate. Como señala Nelson, los estudios pueden agruparse en torno a dos posiciones extremas: aquellos que sostienen que la voluntad política del líder es el factor determinante de la capacidad de llevar a cabo las reformas y aquellos que argumentan que el compromiso y la habilidad de los líderes son prácticamente irrelevantes respecto del éxito o fracaso de las mismas.<sup>2</sup>

Este trabajo intenta mostrar, en primer lugar, que en el caso argentino el contexto es una variable importante aunque no suficiente para explicar los resultados y, segundo, que ninguna de las dos posiciones extremas acerca del liderazgo resulta apropiada para explicar la realidad. Por el contrario, este caso revela características más matizadas y dinámicas de lo que los enfoques teóricos suponen.<sup>3</sup> La capacidad del gobierno de Menem de llevar al máximo sus propias posibilidades de éxito se debió a motivaciones y recursos que excedieron los provistos por el contexto de crisis, la coyuntura de cambio de gobierno y su propia voluntad política. Sobre la base de estos factores, el Ejecutivo no sólo se identificó fuertemente con la política reformista sino que ejerció activamente la conducción del pro-

ceso, desarrollando de manera persistente variadas acciones tendientes a asegurar el logro de sus objetivos.<sup>4</sup> El liderazgo presidencial fue, entonces, el resultado de un complejo proceso de construcción y consolidación que, aunque edificado sobre la base de importantes recursos con que cuenta la Presidencia y del compromiso del presidente con la política, superó ampliamente esos recursos y ese voluntarismo político.

De esta forma, este caso nos remite también a un tema recurrente en la literatura referente tanto a presidencialismo y como a liderazgo político<sup>5</sup>: el impacto de la conducta de

2 Ver Nelson, Joan, 1994: *Crisis económica y políticas de ajuste*, Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma, Cap. 1.

3 Un ejemplo de los estudios que convierten a la voluntad política en el determinante del liderazgo y en una condición crucial para el éxito de los programas de reformas, puede hallarse en Ethier, Diane, 1997: "Los determinantes del liderazgo político en materia de ajuste económico: lecciones del sur de Europa", en *Política y Gobierno*, Vol. IV, # 1, primer semestre, pp. 5-42.

4 Del conjunto de indicadores que suelen tomarse como medidas de éxito en el ejercicio del liderazgo presidencial, se hace aquí especial hincapié en aquellos relacionados con el manejo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. Para mayor detalle, ver Rockman, Bert A., 1984: *The Leadership Question*, New York: Praeger, Cap. 6.

5 Ver, por ejemplo, Rockman, B., 1984: *op.cit.*; Elgie, Robert, 1995: *Political Leadership in Liberal Democracies*, Houndmills: Macmillan Press; Heifetz, Ronald A. and Riley M. Sinder, 1990: "Political Leadership: Managing the Public's Problem Solving", en Reich, Robert B. (ed.): *The Power of Public Ideas*, Cambridge and London: Harvard University Press, pp. 179-204; von Mettenheim, Kurt, 1997: *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Washington, DC: Johns Hopkins University Press; Edwards III, George C., John H. Kessel, and Bert A. Rockman (eds.), 1993: *Researching the Presidency*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press; Greenstein, Fred I. (ed.), 1988: *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge and London: Harvard University Press; Jones, Bryan D. (ed.), 1989: *Leadership and Politics*, Kansas: University Press of Kansas; Skowronek, Stephen, 1997: *The Politics Presidents Make*, Cambridge and London: The Belknap Press of Harvard University Press; Mainwaring, Scott and Matthew Sober Shugart (eds.), 1997: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press; Neustadt, Richard E., 1993: *El poder presidencial y los presidentes modernos*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano; Gardner, Howard, 1996: *Leading Minds. An Anatomy of Leadership*, London: Harper Collins Publishers.

actores individuales -v.g., los presidentes- sobre las instituciones y el sistema político en general y viceversa, es decir, al viejo debate agente-estructura. En este sentido, el presente trabajo muestra, a través de un estudio empírico, la interdependencia entre el ejercicio activo del liderazgo presidencial y las dinámicas institucionales que caracterizaron el proceso de formulación de la política de reformas.

Las secciones que siguen presentan, en primer lugar, los recursos institucionales, políticos y personales con que el presidente Menem contaba para concretar sus prioridades de política. En segundo lugar, se sistematiza y elabora el argumento central de este trabajo acerca de la construcción de su liderazgo, a partir de la interacción entre estrategias presidenciales y dinámicas institucionales. En tercer término, se analizan algunos elementos generales del liderazgo presidencial en México que sirven para identificar las similitudes y diferencias con el caso argentino. La última sección recoge las conclusiones.

## 2. Los recursos del ejecutivo en manos de Menem

Desde su llegada al poder en 1989, el ejercicio del liderazgo de Carlos Menem se vio favorecido por la dotación de diversos recursos. Por un lado, los arreglos institucionales básicos establecidos en la Constitución, sumados a ciertas prácticas políticas consolidadas históricamente, han convertido a la Presidencia en el epicentro del sistema político argentino. Por otro, el apoyo popular y la conducción del Partido Justicialista en manos del presidente le permitieron adicionar recursos políticos a los institucionales. Además, se pusieron en juego diferentes atributos personales del propio presidente que, lejos de ser anecdóticos, sellaron un estilo de gestión que influyó de manera notoria en la viabilidad de sus políticas.

Respecto de los primeros, algunos autores han enfatizado la predisposición constitucional a otorgar cierta superioridad al Poder Ejecutivo,<sup>6</sup> señalando que los constitucionalistas de 1853 se inclinaron por la creación de un gobierno fuerte que en aquel momento aparecía como una condición necesaria frente a las amenazas de anarquía y desintegración territorial. Así, junto al principio de la separación de poderes entre las ramas del gobierno y la regulación de la relación entre ellas mediante un sistema de mutuos frenos y contrapesos, la Constitución argentina transformó a la Presidencia en la fuerza motora del gobierno. Como señalara Mustapic, "el resultado de esta arquitectura constitucional fue la especial combinación entre atribuciones presidenciales fuertes junto a recursos de poder inciertos",<sup>7</sup> lo cual dejó planteado el dilema de la modalidad a adoptar para la resolución de conflictos políticos: si el gobierno se ejercería aplicando la regla de la mayoría (esto es, transformando a la Presidencia en la autoridad exclusiva para la adopción de decisiones), o mediante la búsqueda del consenso, a través de la negociación y el compromiso con las fuerzas políticas representadas en el Congreso. La historia argentina del siglo XX demostró que las prácticas políticas se inclinaron más bien por la primera modalidad.

De hecho, muchas de las prácticas tendientes a la concentración del poder político fueron ejercidas al margen del marco constitucional. La persistencia de un conflicto en tor-

6 Por ejemplo, Nino, Carlos, 1996: "Hyper-presidentialism and Constitutional Reform in Argentina", en Lijphart, Arend and Carlos Waisman (eds.): *Institutional Design in New Democracies*, Boulder, CO: Westview Press, pág. 165.

7 Mustapic, Ana M., 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, Río de Janeiro, 20-21 de noviembre.

no al régimen político y a las reglas institucionales para la distribución del poder entre mayorías y minorías condujo a una sucesión de regímenes democráticos, semi-democráticos y autoritarios que disminuyó la estatura de la institución legislativa y realzó la figura presidencial. Las tendencias centralizadoras y poco proclives a la búsqueda de acuerdos se manifestaron bajo todo tipo de gobiernos y partidos gobernantes.<sup>8</sup> Por eso no resulta sorprendente que en los noventa este legado permita que se recreen prácticas similares, las cuales le permiten a quien ejerce la Presidencia ejercer una modalidad unilateral de resolución de los conflictos políticos.

No obstante, la acción unilateral de la Presidencia en un régimen democrático requiere de la presencia simultánea de otros recursos para resultar efectiva. La aquiescencia popular y partidaria son instancias ineludibles. En este sentido, al arribar al poder en 1989, Menem contó con la legitimidad otorgada por resultados electorales favorables y, al mismo tiempo, con el desprestigio del partido saliente, el cual enfrentó la imposibilidad de organizarse como alternativa opositora. La llegada al poder en estas condiciones ensanchó, entonces, las oportunidades para la acción desde la Presidencia.

Asimismo, los recursos de poder se incrementan para el presidente cuando éste ejerce el liderazgo de su propio partido, ya que tiene a su disposición los recursos del Estado para ejercer, a través de la maquinaria partidaria, mayor influencia sobre los líderes políticos locales de su partido. De este modo, la disci-

plina partidaria se refuerza vía promesas o amenazas de premios y castigos administrativos, fiscales o políticos (e.g., intervención de gobiernos provinciales o de organizaciones partidarias locales, canalización o suspensión de recursos presupuestarios, manipulación de la composición y orden de las listas electorales, etc.). Menem contaba también con este recurso.

Por otra parte, la cultura partidaria peronista ensanchaba su autonomía al momento de plantear cambios ideológicos drásticos. El carácter movimientista de ese partido contribuyó durante muchos años a cimentar un tipo particular de relación líder-masas, por la cual éstas le reconocían al líder la autoridad para "interpretar" la realidad y los deseos del pueblo, para luego actuar en consecuencia, convirtiéndose así en el único interlocutor y conductor de sus seguidores, artífice del futuro y juez de las consecuencias.<sup>9</sup> Además, el hecho de que el peronismo tradicionalmente abarcara un amplio espectro de corrientes de variada orientación ideológica y que su fundador hiciera gala de un pragmatismo casi absoluto, también autorizaba al líder partidario a incursionar en innovaciones programáticas que hubieran sido mucho más difíciles para partidos gobernantes con férreos condicionamientos ideológicos.

De hecho, el pragmatismo fue un pilar fundamental de la acción de gobierno de Menem y un rasgo característico de su ejercicio del poder. La flexibilidad ideológica le permitió

8 Consultar al respecto, Mustapic, Ana M., 1984: "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, # 93, Abril-Junio, pp. 85-109; De Riz, Liliana y Smulovitz Catalina, 1991: "Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino", en Nohlen, Dieter y De Riz, Liliana (comp.): *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: CEDES-Legasa.

9 Esta forma de representación política se aleja de aquellas que caracterizan a los partidos políticos, según las cuales la representación está ligada a ciertos principios y reglas de funcionamiento partidario interno, y a la noción de un pacto entre representantes y representados que contiene un mandato explícito e impone una cierta sujeción de los líderes a los deseos de sus seguidores. Ver, al respecto, Palermo, Vicente y Novaro, Marcos, 1996: *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

enmarcar su giro en materia de política económica en términos de adaptación pragmática a un nuevo contexto internacional por demás exigente y a circunstancias domésticas dramáticas. El supuesto fin de las ideologías, la creciente competencia por los mercados a nivel global y la crisis extrema de la economía nacional, reclamaban, a su entender, la ruptura de ataduras dogmáticas y la adopción de medidas que revirtieran el modelo socio-económico impulsado en la década del cuarenta, dicho sea de paso, por el propio peronismo. Frente a las consecuencias negativas de dicho modelo (v.g., expansión estatal desmedida, alto proteccionismo, déficit público creciente, etc.), no había más opción que desandar el camino: privatizar, liberalizar y desregular la economía, siguiendo las tendencias mundiales. Con este diagnóstico, Menem lograba marcar los límites del disenso y mantener la disciplina partidaria.<sup>10</sup>

Asimismo, Menem coronó esta suma de recursos institucionales y políticos con una serie de atributos personales. A partir de su triunfo en la interna partidaria y durante la campaña electoral para la Presidencia, construyó su propia imagen de líder amalgamando diferentes elementos, algunos provenientes de la tradición partidaria peronista y otros propios de su estilo personal. En ese entonces, formó su propio círculo de seguidores diferenciándose en gran medida de las estructuras partidarias y del estilo político prevaleciente entre la mayoría de los políticos peronistas

y de la oposición.<sup>11</sup> En cuanto a su relación con la gente, Menem desarrolló un tipo de vínculo que de algún modo armonizó con las necesidades y expectativas populares de fines de los ochenta. Por un lado, recurrió a los viejos contenidos nacionalistas y populistas de la doctrina peronista y al mismo tipo de mecanismos basados en el carisma que caracterizaron a Perón.<sup>12</sup> Por otro, en oposición a los políticos tradicionales y su discurso racional, Menem apeló al desencanto de la población con los fracasos previos y trató de despertar sus esperanzas recurriendo a vagas promesas de un futuro esplendoroso. Lo hizo recurriendo a un misticismo que le sirvió para presentarse a sí mismo como único poseedor de la verdad y para describir su acción como una cruzada, una cuestión de fe más que de un mandato republicano. Este hecho de presentarse a sí mismo como el "salvador" que venía a cambiar la historia resultó ser un rasgo clave para un líder que se proponía tamaña innovación. Simultáneamente, Menem cultivó la imagen de un hombre exitoso, capaz de desempeñarse bien en cualquier actividad, un hombre de acción dispuesto a reaccionar como un líder "movilizador"<sup>13</sup> antes que a esperar

10 Sus iniciativas eran puestas en el marco de una lucha entre dos modelos o proyectos nacionales: uno, que buscaba el progreso y el crecimiento, representado por el gobierno y sus seguidores; otro, que elegía permanecer en el atraso y la marginación, representado por los opositores. De este modo, quien disenta era literalmente ubicado "en la vereda de enfrente" o catalogado como "nostálgico del '45". Quien se oponía a la línea oficial, era urgido a disciplinarse o renunciar a ser parte del gobierno.

- 11 Al momento de su acceso al poder, su círculo se conformaba de peronistas tradicionales, marginales políticos, amigos personales, parientes cercanos y compañeros de hobbies. Luego, con el gran número de figuras extra-partidarias y técnicas que incorporó en cargos claves, su autonomía con respecto al aparato partidario se vio aún más acrecentada. Al respecto, Sidicaro habla de la construcción de una "contra-élite", término que destaca el carácter innovador, disruptivo y autónomo de este grupo. Ver Sidicaro, Ricardo, 1995: "Poder político, liberalismo económico y sectores populares, 1989-1995", en (autores varios): *Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto, [pp. 119-156], pp. 126-129.
- 12 Incluso, la apariencia personal de Menem en ese entonces correspondía a la de un caudillo telúrico que recorría el país hablando a la gente en un lenguaje simple y emotivo.
- 13 Esta categoría pertenece a Kavanagh, quien distingue dos clases de liderazgo en los siguientes térmi-

que las circunstancias le marcaran el camino. Se comportó siempre como un político astuto y transgresor, vanagloriándose de su coraje para abrazar ideas de vanguardia y enfrentar a la oposición firmemente.<sup>14</sup>

En síntesis, la institución presidencial como motor del gobierno, la conducción de un partido que otorgaba flexibilidad y no entorpecía la adopción unilateral de decisiones y, finalmente, un liderazgo personal a tono con los tiempos políticos de crisis generaron una combinación favorable a la acción y al cambio político. Por último, no puede dejar de mencionarse el impulso que otorgó la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía en 1991 aportando, con su equipo técnico, credibilidad frente a los círculos económico-financieros y ejecutividad en la implementación de un programa de estabilización económica y profundización de las reformas estructurales. Para el liderazgo presidencial de Menem, la presencia de un equipo de especialistas con un alto grado de cohesión, comprometido con un plan económico de largo plazo y con una postura dialoguista con los sectores empresariales, no sólo era garantía de acción

sino también de continuidad de los cambios emprendidos. Con el paso del tiempo, ello dio al liderazgo un carácter colectivo que permitió ampliar la capacidad de conducción del proceso reformista.

### 3. La construcción del liderazgo presidencial

En base a los recursos mencionados, el Ejecutivo desarrolló una serie de estrategias que le permitieron alcanzar sus objetivos reformistas. Su análisis indica que a través de ellas se ejerció, desde la Presidencia, un efectivo liderazgo político. Se entiende por tal la capacidad de conducir y controlar el proceso de toma de decisiones y formulación de políticas públicas.<sup>15</sup>

Cabe aclarar que dichas estrategias se vincularon directamente con las dinámicas institucionales que el propio proceso de implementación de la política de reformas generó.<sup>16</sup> A lo largo de la primera presidencia de Menem pueden distinguirse tres modalidades de dinámica institucional.

En primer lugar, en los pocos meses que transcurrieron entre el traspaso de mando y la fecha original de asunción de Menem (entre julio y diciembre de 1989), se puede identificar una dinámica centrada en la negociación entre los dos partidos mayoritarios o "dinámica inter-partidaria". Esta estuvo caracterizada por el acuerdo alcanzado para la sanción de leyes fundamentales que permitirían al Ejecutivo llevar adelante profundas reformas es-

nos: "The mobilizer emphasized taking decisions, task performance, and changing the status quo, whereas the reconciler is more concerned to maintain the consensus and cohesion of the group. The former is mainly concerned with the achievement of goals, not overly concerned about opposition and the costs of disturbance; the latter is more concerned to represent and respond to diverse interests and is willing to arrive to compromises, if necessary sacrificing policy goals". Ver Kavanagh, Dennis, 1987: *Thatcherism and British Politics. The End of Consensus?*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 246-247.

14 En este sentido, el comienzo de su gestión mostró cómo esos atributos eran ejercidos en el "juego de la gallina", por medio del cual Menem permanecería aferrado a sus ideas o decisiones frente a sus opositores (por ejemplo, el sector sindical frente a las privatizaciones) sin importar las consecuencias y desafiándolos a correr el riesgo de ser derrotados.

15 Ver Elgie, 1995: *op. cit.*

16 Una descripción detallada de dichas estrategias puede hallarse en Llanos, Mariana y Margheritis, Ana 1999: "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante la primera presidencia de Menem. El caso de las privatizaciones", en *Política y Gobierno*, México, Vol. VI, N° 2, en prensa.

tructurales.<sup>17</sup> En segundo término, el Poder Ejecutivo desplegó sus estrategias a través de relaciones que se plasmaron, casi exclusivamente, en su esfera de acción propia, dando lugar con ello a una "dinámica intra-Ejecutivo"; con ello logró la concentración, centralización y homogeneización del proceso de toma de decisiones en esa institución. Por último, pueden identificarse también estrategias del Poder Ejecutivo para avanzar en la implementación de las reformas que se dieron en el marco de una búsqueda de apoyo y/o ratificación de sus decisiones por parte de los legisladores nacionales, entre los que se alzaban voces de disenso tanto de miembros del propio partido gobernante como de la oposición. En consecuencia, puede hablarse aquí de una "dinámica Ejecutivo-Legislativo".

Ahora bien, si bien el contexto de crisis favoreció y facilitó algunas de las estrategias utilizadas por el Ejecutivo, éste fue avanzando en la selección de los cursos de acción que lo aproximaban a la consecución de sus objetivos reformistas. Es decir, contó con cierto margen para moldear el curso del proceso decisorio y lo utilizó, demostrando así que su presencia y sus acciones tuvieron un impacto sobre los resultados. No obstante, debido al carácter esencialmente interactivo o relacional de todo liderazgo, su margen de acción se vio condicionado por el marco institucional en el que operaba y por la dinámica que se generó a partir de la interacción con otros actores. Por lo tanto, con el paso del tiempo el ejercicio del liderazgo tuvo que adaptarse a

los cambios que se iban produciendo en el contexto y en dicha dinámica.

En un principio, el contexto de crisis funcionó como variable interviniente que abrió una ventana de oportunidad para la innovación en materia de política económica. El contexto de emergencia que caracterizó el arribo de Menem a la Presidencia posibilitó el lanzamiento del programa de reformas estructurales no sólo porque proveyó de argumentos sobre la inevitabilidad del cambio y porque los fracasos anteriores sirvieron para convalidar nuevos rumbos, sino también debido a que la urgencia justificó el uso de mecanismos extraordinarios (y, a menudo, cuasi-autoritarios) para la adopción de decisiones. En pocas palabras, la percepción generalizada de la crisis terminal facilitó el giro drástico impuesto a la política económica, amplió los márgenes de maniobra del gobierno y facilitó la puesta en práctica de las reformas mediante estrategias unilaterales de adopción de decisiones. Sin embargo, si bien el contexto marca los límites de lo posible, es la habilidad de los individuos lo que determina hasta qué punto un líder saca de las ventajas que el contexto le provee.

Por lo tanto, ninguno de estos factores pudo haberse puesto en juego automáticamente, como resultado de la mera existencia de un contexto de crisis. El caso que nos ocupa muestra que debió mediar una acción de política que, si bien no deliberada, implicara el ejercicio efectivo del liderazgo político. ¿Por qué? Porque, como señala Corrales, si bien toda crisis favorece la ruptura de viejas estructuras y la introducción de innovaciones en materia de políticas públicas, nada en ella nos indica la dirección que tomará el cambio.<sup>18</sup> De allí a

17 La sanción de la Ley 23.696 de Reforma del Estado y de la Ley 23.697 de Emergencia Económica fue en gran medida posible en virtud de la convergencia política motivada por el contexto crítico en que se desarrolló la transición presidencial. Los acuerdos inter-partidarios que precedieron la llegada de Menem a la Presidencia, no sólo establecieron acortar los tiempos de la transición presidencial de diciembre a julio, sino que también fijaron las pautas que regirían la cohabitación institucional de los dos partidos durante esos meses.

18 Ver Corrales, Javier, 1997-1998: "Do Economic Crises Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990s", en *Political Science Quarterly*, Vol. 112, # 4, Winter, pp. 617-644.

relevancia del liderazgo como determinante de la dirección del mismo. Además, un contexto de crisis no siempre facilita la acción gubernamental sino que bien puede complicar la gobernabilidad, especialmente, porque hace más incierta la conducta de los actores. No puede asumirse que dicha conducta será necesariamente cooperativa. Una vez más, entonces, resulta sumamente relevante el ejercicio exitoso del liderazgo para aunar voluntades en torno a un proyecto reformista.

Al respecto, algunos autores sugieren que el líder no es quien posee un plan de acción o sabe lo que hay que hacer. Precisamente, la necesidad de un líder existe cuando nadie sabe qué hacer (si el curso de acción estuviera claro, bastaría con que la autoridad lo aplicara). En consecuencia, lo importante es quién y cómo maneja la propia influencia para alcanzarlo. Y ello incluye una capacidad previa: la de controlar el proceso por el cual una comunidad define el problema y la solución del mismo.<sup>19</sup> En esta tarea, Menem sumó recursos y estrategias exitosamente: a poco de iniciar su gestión, mediante el uso del factor sorpresa y la obtención de una amplia delegación de poderes legislativos, logró centralizar el proceso de toma de decisiones en el Ejecutivo y liderar así el proceso reformista. Luego, en el marco de la dinámica generada al interior de esa institución, aplicó otras estrategias: a través de la actuación con suma rapidez, el decretismo y la concentración del poder de decisión, al cabo de los dos primeros años de su mandato contaba con un liderazgo presidencial más sólido y unificado que al comienzo de la gestión.

Sin duda, la incorporación de un gran número de técnicos y expertos en materia económica que ocuparon puestos centrales en la estructura decisoria, marcó un hito en la administración de Menem: con el desembarco y

posicionamiento del equipo de Cavallo el liderazgo dejó de descansar exclusivamente en la figura del presidente y adquirió un carácter dual que tuvo un impacto positivo sobre los resultados políticos ya que permitió avanzar en varios frentes simultáneamente, de manera coherente y sistemática. De hecho, el programa económico que Cavallo y su equipo llevaron a la práctica, fue en gran medida responsable de la salida del contexto de emergencia, al menos en el plano de la estabilización monetaria. Por eso, a partir de 1991 nos encontramos con un liderazgo presidencial dual, homogéneo y de mayor alcance.

Asimismo, este proceso de construcción del liderazgo le permitió abordar exitosamente la siguiente etapa y extender su capacidad de conducción cuando ya el contexto era muy diferente al del inicio del mandato. Es entonces cuando el Ejecutivo debió enfrentarse con un actor -el Congreso Nacional- que ya no toleraba un rol subordinado y, por lo tanto, desafiaba el liderazgo presidencial. He aquí la importancia de la capacidad de adaptación antes mencionada para sacar provecho de esta nueva dinámica Ejecutivo-Legislativo. En el contexto de crisis había resultado más fácil desacreditar y sacar del juego a los otros poderes, cuando las fuerzas de la oposición estaban debilitadas y las propias filas desconcertadas. Ahora se trataba de un oponente que estaba de pie y demandaba voz y voto en las decisiones. Fue allí que el Ejecutivo debió sumar a sus anteriores estrategias otras nuevas como, por ejemplo, los cronogramas de acción, las amenazas de vetos y decretos, el uso de vetos parciales y leyes correctivas, la persuasión y, por último, la negociación a través del diseño y las compensaciones. Con esta combinación de estrategias unilaterales y acuerdistas logró manejar la relación Ejecutivo-Legislativo sin comprometer sus objetivos. Al hacerlo exitosamente, su liderazgo salió fortalecido de un modo tal que, al final del período presidencial, se presentaba como un liderazgo presidencial consolidado.

19 Ver Heifetz and Sinder, 1990: *op.cit.*, pp. 191-195.



Este proceso confirma que el liderazgo es básicamente una actividad y, por lo tanto, no hay forma de "apropiarse" de la cualidad de líder aplicando una receta única e inmutable. El ejercicio del liderazgo requiere la movilización de recursos y el despliegue de cursos de acción que fluctúan constantemente. El caso que nos ocupa demuestra que Menem fue exitoso en este aspecto, ya que flexibilizó sus estrategias sin perder nunca de vista sus objetivos. De hecho, la modalidad de acción del Ejecutivo sufrió cambios significativos con el paso del tiempo. Las propias estrategias del Ejecutivo dieron lugar a dinámicas institucionales que hasta cierto punto escaparon de su control, por lo cual se vio obligado a moverse desde el unilateralismo-imposición de decisiones-subordinación de los otros poderes públicos, hacia estrategias que implicaron mayor negociación y consenso. En realidad, Menem prefirió siempre la primera opción, pero las mismas dinámicas lo llevaron a flexibilizar su posición inicial en pos de la consecución de sus objetivos.

En otras palabras, dotado de importantes recursos de variado tipo, Menem fue lo suficientemente flexible como para adaptar sus estrategias a un contexto de política cambiante (e.g., el fin de la emergencia, el fin del período de *honeymoon*, el reacomodamiento de otros sectores, el reposicionamiento de los partidos, etc.). Esta capacidad de adaptación no sólo le permitió cambiar de una estrategia a otra, sino acumular sobre las anteriores e ir construyendo nuevas aún manteniendo las previas. De este modo, fue apuntalando su liderazgo, fortaleciéndolo con lo ya conseguido y logrando que perdurara exitosamente a lo largo del tiempo con un alcance cada vez mayor.

En síntesis, el contexto de emergencia fue el puntapié inicial de un proceso de cambio, mientras que la identificación con las reformas -o voluntad política para emprender el cambio económico- fue sólo un componente más del liderazgo consolidado por Menem. El

Presidente efectivamente se identificó con la política de reformas y se empeñó en llevarla a cabo, pero luego esta identificación y este compromiso también tuvieron importantes consecuencias sobre el juego de interacciones que se estableció con los otros actores involucrados en el proceso de formación de la política, ya les permitió saber que cada vez que aparecía el tema en el escenario político estaba en juego la voluntad del Presidente.

No obstante, su capacidad para manejar dinámicas institucionales que conllevaron el realineamiento de los otros actores e instituciones fue también producto del esfuerzo de construcción de poder político que dejó como saldo una gran coherencia al interior de la institución presidencial. La unidad de criterios entre el presidente, el ministro a cargo del proceso económico y otras autoridades del Ejecutivo le otorgaron al liderazgo político individual de comienzos del período un tenor más institucional, o colectivo, que acrecentó la fuerza y el poder de persuasión frente al desafío que implicó el paso a un modo más consultivo de adopción de decisiones. El punto de llegada fue, entonces, un liderazgo presidencial que se había movido del estilo de gestión autocrático inicial desplegado por el líder político, a otro en que estrategias de gestión combinadas eran producidas por el liderazgo de la institución presidencial.

#### 4. México: fortalezas y debilidades del liderazgo presidencial

La implementación de reformas económicas estructurales en México permite contrastar lo dicho hasta aquí para el caso argentino. En ese país también puede observarse la existencia de un liderazgo presidencial fuerte, que se consolida a medida que avanza el proceso reformista.

Al igual que la argentina, la Presidencia mexicana también se encuentra dotada de im-

portantes recursos de gestión derivados del diseño constitucional.<sup>20</sup> La Constitución de 1917 y sus enmiendas posteriores reafirmaron la tendencia hacia un presidencialismo fuerte que provenía del siglo pasado y establecieron que el presidente puede iniciar casi todo tipo de legislación (incluyendo el proyecto de presupuesto y modificaciones o autorizaciones ad hoc de gastos), vetar leyes total o parcialmente, convocar al Congreso a sesiones especiales y, en casos de emergencia, proceder por decreto. También posee amplios poderes regulatorios sobre cuestiones referentes al comercio nacional y exterior (e.g., impuestos, aranceles, prohibiciones, subsidios, etc.). Además, puede nominar y destituir a los miembros de su gabinete y nominar a los de la Suprema Corte de Justicia, cuya confirmación por el Senado rara vez se ha cumplido.

Asimismo, el hecho de que el presidente sea el líder del partido dominante amplía aún más sus poderes y lo dota de importantes recursos políticos. Por varias décadas, pertenecer al partido hegemónico le ha asegurado a los presidentes mexicanos el control de ambas cámaras parlamentarias y le ha dado la posibilidad de designar a su propio sucesor e influir en la conformación de las listas de candidatos a legisladores, gobernadores e intendentes. Cabe destacar que, además, mediante un liderazgo centralizado, un sistema cerrado de listas de candidatos y desincentivos para la defección, el partido ha mantenido una alta disciplina interna, favoreciendo así la acción del Ejecutivo.<sup>21</sup>

En suma, los recursos político-institucionales con que cuenta la presidencia mexicana exceden notoriamente los contenidos en el marco legal, por lo cual se suele decir que cuenta con poderes "meta-constitucionales". Con ellos, el Ejecutivo ha sido capaz de definir el comportamiento y composición de los otros poderes (el Legislativo, el Judicial y los Estados federales), otorgando así a la Presidencia un carácter excepcional al que se suele caracterizar como hiperpresidencialismo.<sup>22</sup> En realidad, la existencia de un sistema de un partido político hegemónico ha dado lugar a prácticas políticas que permitieron al presidente ir penetrando y anulando la acción de las instituciones creadas por la Constitución para compartir y contrabalancear su poder. La preponderancia de un partido único ha sido central en la política mexicana por décadas, ya que ha funcionado como un determinante muy importante del tipo de relaciones establecidas entre instituciones y entre actores políticos. Es también responsable, en gran medida, de una larga estabilidad política. Estos rasgos han diferenciado a México de otros países latinoamericanos, incluyendo a la Argentina.

De modo que, al igual que en el caso argentino, la Presidencia mexicana cuenta con recursos legales o institucionales muy importantes -independientes de quién ocupa el cargo- que facilitan la implementación de sus iniciativas; también cuenta con recursos contingentes derivados, por un lado, de prácticas políticas características de su entorno y, por otro, de la dinámica institucional que se desarrolla en cada momento histórico, sobre la cual los actores políticos pueden ejercer su influencia. Pero en el caso mexicano se agrega algunas diferencias notables: el predominio de su

20 Al respecto, ver Weldon, Jeffrey, 1997: "Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Mainwaring and Shugart: *op.cit.*, pp. 225-258.

21 Una parte importante de los desincentivos proviene de la cláusula constitucional que prohíbe la reelección de legisladores, gobernadores e intendentes. Esta norma, junto con el control del procedimiento de nominación por parte de los líderes partidarios nacionales, hace que dichos funcionarios tengan más incentivos para mantener su alineamiento con la

orientación oficial que para responder a las demandas e intereses de sus representados a nivel local.

22 Ver Casar, María Amparo, 1996: "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*, Vol. III, # 1, Primer semestre, pp. 61-92.

partido y la delegación de poder que éste hace en el presidente, lo convierte en la cabeza de la clase política, figura clave en la transición del poder, árbitro y mediador en disputas políticas y distribuidor de todo tipo de recursos. Con la suma de estos roles, el poder de la institución presidencial es casi absoluto. Ello a su vez lleva a una concentración de las dinámicas institucionales en torno al partido hegemónico -insertado de manera multifacética en la estructura estatal- ya que este sistema de partido único aparece como el eje central alrededor del cual se estructuraron las relaciones entre actores políticos por varias décadas.

Resulta importante destacar que también, como en el caso argentino, la presencia de determinados individuos en el rol de presidentes, ha tenido una incidencia notable respecto del éxito de sus programas reformistas. El caso más relevante es el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien profundizó el proceso de ajuste y reformas estructurales iniciado bajo el mandato de su antecesor (Miguel de la Madrid) a partir de la crisis de la deuda. Durante su sexenio, Salinas forjó un liderazgo presidencial totalmente concentrado en su persona

y llevó a cabo ciertos cambios burocráticos que le permitían dar homogeneidad ideológica a su gestión y mantener el control directo de recursos claves.<sup>23</sup> Así, logró aunar dos elementos claves para el éxito en el avance de las reformas: autonomía y centralización del Ejecutivo. Como Menem, puso la política económica al servicio de cuestiones políticas e hizo uso de prácticas cuasi-autocráticas que justificó en la necesidad de "administrar la crisis". Así, las amplias facultades discrecionales del Ejecutivo, sumadas a otros factores tales como un aceitado sistema de redes clientelares y estructuras corporativas, el control del gobierno sobre el proceso electoral y el fortalecimiento de ciertas instituciones financieras públicas, jugaron un rol crucial en la capacidad del gobierno de llevar a cabo sus objetivos reformistas.<sup>24</sup>

Ahora bien, el relativo éxito en el plano económico que la administración Salinas alcanzó, fue acompañado de un proceso de liberalización política que socavó las bases sobre las que se asentaba la estabilidad del régimen político. Junto con los profundos cambios económicos, se fueron transformando también las instituciones políticas. La rapidez del proceso, empero, ha chocado con la incapacidad de actores e instituciones de acomodarse totalmente a tales cambios y generar un orden acorde con la nueva distribución de poder. Por ello, la última década ha estado marcada por una disparidad entre las reglas e instituciones tradicionales y la nueva realidad socio-político-económica, lo cual impacta directamente sobre la estabilidad política.<sup>25</sup>

23 En términos generales, la Presidencia logró concentrar y centralizar el proceso de toma de decisiones en materia económica, marginando a los cuadros burocráticos representantes del modelo intervencionista y tratando de conseguir el apoyo de grupos políticos y económicos importantes mediante el otorgamiento de concesiones y exenciones, de acuerdo con sus demandas. En el plano estrictamente burocrático, entre otras cosas, en 1992 se fusionaron la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda, concentrándose así las tareas cruciales de planeamiento y el manejo de los recursos fiscales. Para contrarrestar el poder económico de esta superagencia, el mismo año se creó la Secretaría de Desarrollo Social, bajo la cual quedaron los programas de desarrollo urbano, las inversiones en infraestructura y el Programa Nacional de Solidaridad, sobre el cual el presidente conservaba cierto control directo. Ver Centeno, Miguel A., 1994: *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, Cap. 4.

24 Al respecto, ver Heredia, Blanca, 1997: "La transición al mercado en México: desempeño económico e instituciones políticas", en Cavarozzi, Marcelo (coord.): *México en el desfilaro: los años de Salinas*, México: Juan Pablos Editor/FLACSO, pp. 151-174.

25 Ver Serrano Carreto, Mónica, 1996: "La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas", *Foro Internacional*, Vol. 12, # 143-144, Enero-Junio, pp. 441-468.

En efecto, el mayor protagonismo de partidos de oposición y su consecuente desaffo al control hegemónico, obligó al gobierno de Salinas a desplegar una estrategia de cambio político gradual que pudiera ser manejable y permitiera preservar en la medida de lo posible el *status quo*. No obstante, hacia finales del sexenio, la supremacía del PRI ya aparecía cuestionada en el plano electoral.<sup>26</sup> A ello se sumaba la presión proveniente de sectores sociales que habían sido afectados negativamente por las reformas económicas y del ámbito internacional que, vía el proceso de apertura e internacionalización generado por la integración económica con Estados Unidos y Canadá, creaba demandas de los actores externos por una democracia más transparente y un mayor respeto del orden legal y la competencia política. Asimismo, uno de los factores cruciales en la implementación de las reformas, como había sido el ascenso de una élite tecnocrática a posiciones claves dentro de la estructura burocrática, redundó en serias diferencias entre sus miembros y los viejos cuadros partidarios. Dichas diferencias se veían agravadas por el hecho de que se daban en el marco de una aguda crisis fiscal y un necesario ajuste económico que imponía límites a la capacidad de seguir utilizando los recursos del Estado con fines distribucionistas a través de las tradicionales redes clientelares.

En consecuencia, una de las primeras manifestaciones desestabilizadoras del escenario político fue la erosión de la disciplina dentro de la élite gobernante. Ella quizás ha tenido su expresión más cruenta en el incremento de la violencia política, particularmente durante el año 1994. Además, el impacto de estos cambios también se ha notado en la actuación de los poderes Legislativo y Judicial, cuyo ma-

yor protagonismo y activismo en los últimos años han sido impulsados por los de la propia oposición.

De hecho, esta última tendencia ha sido uno de las consignas levantadas primero por el asesinado sucesor de Salinas (Luis Donaldo Colosio) y luego por el actual Presidente Ernesto Zedillo. Este último se fijó como meta contrarrestar los excesos de Salinas, acotando la autonomía presidencial a sus marcos constitucionales, ampliando el margen de influencia de los otros poderes, buscando dotar a sus decisiones de legitimidad legal y tratando de poner límites a la simbiosis entre partido gobernante y gobierno. Desde el punto de vista del liderazgo, lo paradójico de su gestión es que, aun habiendo llegado a la Presidencia en medio de la urgencia, sin un equipo que lo secundara ni un programa claro de gobierno pero con la legitimidad otorgada por elecciones más transparentes que las anteriores y una clara mayoría, no utilizó ese capital para avanzar unilateralmente en la ruta reformista. Es decir, no utilizó ese margen de autonomía para continuar con la tradición de alta concentración y personalismo de la institución presidencial.<sup>27</sup>

Por loables que sean las intenciones de Zedillo, en el corto plazo han debilitado a la Presidencia en el sentido de que han transmitido una imagen de debilidad y falta de conducción. Por lo tanto, su actitud añadió nuevas fuentes de incertidumbre a un escenario ya signado por la inestabilidad. Ello sin duda ha contribuido a sembrar dudas acerca de la continuidad y/o consolidación del proceso reformista. Es así que una vez más -aunque ahora por el lado de la negativa o ausencia de- se pone de manifiesto la importancia del liderazgo respecto de los cambios estructurales.

26 El punto de inflexión estuvo marcado por las elecciones de 1988, en las que por primera vez se vio seriamente cuestionada la supremacía del PRI al punto de llevar al propio Presidente Salinas a declarar el fin del sistema de partido único.

27 Sobre este punto, ver Hernández Rodríguez, Rogelio, 1998: "Presidencialismo y élite en el cambio político de México", en *Política y Gobierno*, Vol. V, # 1, Primer semestre, pp. 197-224.

De hecho, la crisis de fines de 1994, más allá de su faceta monetario-financiera, mostró de lleno la fragilidad del orden político. Ya antes de que se desatara, Salinas había tenido que sortear las dificultades planteadas por una cierta falta de cohesión en la coalición que apoyaba su política reformista y las demandas sociales de los perjudicados y/o postergados por las reformas, de las cuales el levantamiento de Chiapas era el máximo exponente. A pesar del relativo éxito del Programa Nacional de Solidaridad en términos de recomponer el liderazgo del Ejecutivo, los mecanismos de compensaciones ya no resultaban tan efectivos y la proximidad de las elecciones demandaba acciones cautelosas. Además, durante ese mismo año ya habían ocurrido serios episodios de violencia ligados al proceso de sucesión presidencial,<sup>28</sup> que evidenciaban las tensiones creadas por el proyecto político personal de Salinas y las diferencias en el seno de la clase política acerca de la continuidad del modelo reformista.

De modo que aún varios años después pueden observarse los efectos políticos y económicos de la crisis, la persistencia de una situación muy compleja en el seno del PRI<sup>29</sup> y la ausencia de acuerdos que aseguren la gobernabilidad y estabilidad del sistema. Salinas no sólo no contó con un horizonte temporal extendido como el que la reelección le dio a Menem, sino que abandonó su cargo en medio de un total descrédito. Ello sin duda afec-

tó también a la institución presidencial. Como señalan varios autores, el fin de su mandato marca el inicio de tendencias contradictorias: por un lado, crecientes demandas por mayor respeto del marco legal y las instituciones democráticas, que pusiera coto al alto nivel de discrecionalismo presidencial anterior; por otro, un vacío parcial de autoridad dejado por la ausencia de autoridad y conducción política tradicionalmente asociada con la concentración de poderes en el Ejecutivo.<sup>30</sup> El intento de Zedillo de recomponer la figura del Ejecutivo atendiendo, a la vez, a estas tendencias, aún no permite afirmar si la institución presidencial saldrá fortalecida o debilitada de tal proceso.

## 5. Conclusiones

De las secciones anteriores se desprende, en primer lugar, que existen algunas características de la institución presidencial en sí misma que condicionan la conducta de quienes ocupan la presidencia, más allá del individuo que en un determinado momento ocupe ese rol. Los recursos institucionales mencionados tanto para el caso argentino como para el mexicano son un ejemplo de ello. Pero al mismo tiempo puede observarse que, en el ejercicio de su liderazgo, Menem optó no sólo por usar los recursos con que contaba, sino también por sumar otros y cambiar de estrategia, o combinar varias, cada vez que fuera necesario. Es decir, así como la voluntad política sin recursos institucionales y políticos no alcanza para la consecución de los objetivos, la existencia de amplios recursos no implica su utilización y mucho menos su utilización exitosa. Ello nos da la pauta de que su presencia en ese rol implicó una diferencia en cuanto a la posibilidad de que se im-

28 En marzo fue asesinado el candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, y en setiembre el secretario del partido, José Francisco Ruiz Massieu.

29 Respecto de la propia crisis del partido de gobierno, ver: Dresser, Dennis: "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México", en Cook, María Lorena, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.), 1996: *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México/Aguilar, León y Cal Editores, pp. 211-250.

30 Ver, por ejemplo, Hernández Rodríguez, 1998: op.cit., pp. 208-221; también, Cavarozzi, 1997: op.cit., 187-188.

plementaran efectivamente las reformas estructurales. Su ejercicio del rol dio dirección constante y provechosa al proceso a lo largo de los años. Fue su capacidad de flexibilizar sus opciones, sin sacrificar sus objetivos, la que le otorgó un carácter singular. Esta caracterización del liderazgo se encuentra lejos de la que surgiría de equiparar, con simpleza, liderazgo a voluntarismo político.

En consecuencia, la primera conclusión que se deriva de este caso de estudio es que el análisis teórico del liderazgo presidencial necesariamente debe reunir dos perspectivas teóricas diferentes pero no excluyentes: la que atañe a la institución presidencial y la referente a las personas que la ocupan. El estudio del liderazgo presidencial requiere conjugar factores tanto institucionales como individuales para captar la interacción permanente entre conducta individual y sistema político.

En segundo término, el reconocimiento de la existencia de ciertas dinámicas institucionales nos ha permitido atender a dos rasgos intrínsecos al liderazgo político: su carácter cambiante y relacional, los cuales exceden las variaciones atribuibles a los elementos individuales. Es decir, no basta con comparar sólo estilos de liderazgo entre presidentes -como hacen la mayoría de los estudios-, es preciso ver cómo el ejercicio del liderazgo varía a través del tiempo en un mismo mandato y cómo esa variación es producto de la interacción con otros actores, ya que el liderazgo nos remite a una relación entre quien lo ejerce y sus interlocutores y/o seguidores. En ese sentido, ambos casos son ilustrativos.

Por un lado, el de Menem nos permitió ilustrar cómo el sistema institucional en que los presidentes argentinos operan les otorga un amplio margen para seleccionar la modalidad de adopción de decisiones de gobierno. En otras palabras, los presidentes pueden actuar entre los dos extremos opuestos que representan, por un lado, la acción unilateral, y

por otro, la búsqueda de consensos.<sup>31</sup> En realidad, estos polos ideales son difícilmente hallables en la realidad; los presidentes se ubican por lo general en algún punto intermedio que se define por su propensión a adoptar decisiones recurriendo a una u otra alternativa. Ello depende, en gran medida, del tipo de relación que establecen con los actores integrantes de su contexto social, político e institucional, y la misma varía con el tiempo. Es en el marco de esa relación estratégica que los presidentes ponen en juego sus preferencias y deben ser capaces de transformarlas en políticas públicas de completa implementación. Un líder presidencial hábil y resuelto a no comprometer sus objetivos finales debe, en determinadas circunstancias, exhibir cierta flexibilidad y capacidad de adaptación para suplantarse sus opciones predilectas por segundas y terceras alternativas. Este estudio sugiere que Menem contó con esa capacidad.

El caso mexicano, en cambio, parecería indicar que dicha capacidad se ha ido debilitando a medida que avanzaban los años noventa. El marco institucional en el que los presidentes mexicanos se mueven también los habilita a elegir entre prácticas más unilaterales o más consensuadas. Pero, en la práctica, el peso de normas y prácticas basadas en la hegemonía y el control político ejercido desde el Estado por el partido dominante por décadas parece poner límites un tanto estrictos a los intentos de acercarse a la segunda alternativa. Más aún, el peso de la variable "sistema de partido" es tan fuerte que impregna de manera notable las relaciones intra-élite y, por lo tanto, el tipo de dinámicas institucionales que se generan en torno a las iniciativas del Eje-

31 Este extenso margen para el despliegue de un estilo de gobierno ha sido atribuido a las características inherentes a los regímenes presidenciales. Ver, al respecto, Bert Rockman: "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems", en von Mettenheim, 1997: *op.cit.*, pp. 50-53.

cutivo. Por eso es que los desarrollos políticos producidos bajo el gobierno de Zedillo, en la medida en que no son acompañados por la consolidación de otros liderazgos políticos en el seno de la sociedad o de otras instituciones, son percibidos como manifestaciones de mera ausencia de conducción presidencial que realimenta la inestabilidad.

Por último, el estudio del ejercicio del liderazgo presidencial en ambos casos nos advierte acerca de algunos de los riesgos y necesidades que enfrentan los regímenes democráticos en consolidación. El riesgo que implica el estilo de gestión que se despliega a partir de un contexto de crisis es quizá lo que más obviamente percibimos. La concentración del poder en la rama ejecutiva y la personalización e imposición de las políticas "desde arriba", como rasgos dominantes de la implementación de las reformas económicas estructurales no sólo en Argentina y México sino también en otros países, han alentado visiones muy pesimistas sobre el futuro de los procesos de consolidación democrática.

El proceso reformista en los dos países considerados, en efecto, confirmó la vocación autocrática del Poder Ejecutivo y exhibió estilos de gestión propensos a actuar, en varias ocasiones, al borde de la legalidad. Sin embargo, en el caso argentino, a medida que el contexto de crisis se alejaba, las tendencias concentradoras no impidieron el simultáneo desarrollo de estrategias de otra índole, más cooperativas y deliberativas, a través de las cuales se procuraron consensos básicos que garantizaran la continuidad de la política. La evolución del sistema político mexicano marca la misma tendencia aunque, en este caso, con resultados diversos: la relativa flexibilidad del Ejecutivo no ha alcanzado ni para restablecer el liderazgo presidencial ni para superar los límites planteados por la falta de consenso acerca de una nueva fórmula política que asegure la estabilidad. De modo que una evaluación sobre los riesgos que plantean los pro-

cesos de reforma económica para la continuidad democrática no puede basarse en una mirada que abarque solamente las características salientes más negativas del liderazgo presidencial. Tampoco puede desprenderse de un único momento sino que, como se mencionara antes, debe atender a la complejidad y evolución de las dinámicas institucionales sobre las que ese liderazgo se despliega.

Más aún, el liderazgo presidencial en los dos casos considerados no sólo es relevante como llamado de atención por los riesgos que implican sus tendencias autocráticas, sino también por los riesgos que puede implicar la simple ausencia de liderazgo. El proceso de implementación de la política de reformas mostró la necesidad de otorgar conducción a fin de que el aparato institucional se pusiera en movimiento y, por momentos, sorteara los escollos que se presentaban durante la puesta en práctica de dicha reforma. Las estrategias de conducción de Menem y de Salinas, así como las dificultades que hoy enfrenta Zedillo, más que ilustrar sobre las habilidades y estilos de ciertos presidentes en particular, destacan los desafíos a que se enfrentan los presidentes democráticos al intentar llevar a cabo un programa de gobierno innovador.

La pregunta que queda abierta es, entonces, si en su búsqueda de mecanismos de conducción, otros presidentes se inclinarán hacia uno u otro lado de la balanza, es decir, hacia prácticas acuerdistas o hacia opciones unilaterales, concentradoras de poder. Este trabajo indica que la respuesta estará en la interacción concreta que se establezca entre el estilo de gestión del presidente de turno y las dinámicas institucionales que se generen a partir del ejercicio más o menos exitoso de su liderazgo político.

## Referencias Bibliográficas

- Casar, María Amparo (1996): "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*, Vol. III, # 1, Primer semestre, pp. 61-92.
- Centeno, Miguel A. (1994): *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, Cap. 4.
- Corrales, Javier (1997-1998): "Do Economic Crises Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990s", en *Political Science Quarterly*, Vol. 112, # 4, Winter, pp. 617-644.
- De Riz, Liliana y Smulovitz Catalina (1991): "Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino", en Nohlen, Dieter y De Riz, Liliana (comp.): *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: CEDES-Legasa.
- Dresser, Denisse (1996): "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México", en Cook, María Lorena, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.): *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México/Aguilar, León y Cal Editores, pp. 211-250.
- Edwards III, George C., John H. Kessel, and Bert A. Rockman (eds.) (1993): *Researching the Presidency*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press Greenstein, Fred I. (ed.) (1988): *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge and London: Harvard University Press.
- Elgie, Robert, 1995: *Political Leadership in Liberal Democracies*, Houndmills: Macmillan Press.
- Ethier, Diane (1997): "Los determinantes del liderazgo político en materia de ajuste económico: lecciones del sur de Europa", en *Política y Gobierno*, Vol. IV, # 1, primer semestre, pp. 5-42.
- Gardner, Howard (1996): *Leading Minds. An Anatomy of Leadership*, London: Harper Collins Publishers.
- Haggard, Stephan y Kaufman Robert (1995): "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, # 139, Octubre-Diciembre, pp. 355-372.
- Heifetz, Ronald A. and Riley M. Sinder (1990): "Political Leadership: Managing the Public's Problem Solving", en Reich, Robert B. (ed.): *The Power of Public Ideas*, Cambridge and London: Harvard University Press, pp. 179-204.
- Heredia, Blanca (1997): "La transición al mercado en México: desempeño económico e instituciones políticas", en Cavarozzi, Marcelo (coord.): *México en el desfiladero: los años de Salinas*, México: Juan Pablos Editor/FLACSO, pp. 151-174.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1998): "Presidencialismo y élite en el cambio político de México", en *Política y Gobierno*, Vol. V, # 1, Primer semestre, pp. 197-224.
- Jones, Bryan D. (ed.) (1989): *Leadership and Politics*, Kansas: University Press of Kansas.
- Kavanagh, Dennis (1987): *Thatcherism and British Politics. The End of Consensus?*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 246-247.
- Llanos, Mariana y Margheritis, Ana (1999): "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante la primera presidencia de Menem. El caso de las privatizaciones", en *Política y Gobierno*, México, Vol. VI, N° 2, en prensa.
- Mainwaring, Scott and Matthew Sober Shugart (eds.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.



Mustapic, Ana M. (1984): "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, # 93, Abril-Junio, pp. 85-109.

Mustapic, Ana M. (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, Río de Janeiro, 20-21 de noviembre.

Nelson, Joan (1994): *Crisis económica y políticas de ajuste*, Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma, Cap. 1.

Neustadt, Richard E. (1993): *El poder presidencial y los presidentes modernos*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Nino, Carlos (1996): "Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina", en Lijphart, Arend and Carlos Waisman (eds.): *Institutional Design in New Democracies*, Boulder, CO: Westview Press, pág. 165.

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Rockman, Bert A. (1984): *The Leadership Question*, New York: Praeger, Cap. 6.

Serrano Carreto, Mónica (1996): "La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas", *Foro Internacional*, Vol. 12, # 143-144, Enero-Junio, pp. 441-468.

Sidicaro, Ricardo (1995): "Poder político, liberalismo económico y sectores populares, 1989-1995", en (autores varios): *Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto, [pp. 119-156], pp. 126-129.

Skowronek, Stephen (1997): *The Politics Presidents Make*, Cambridge and London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Von Mettenheim, Kurt (1997): *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Washington, DC: Johns Hopkins University Press.

## RESUMEN

En este artículo se estudia el papel del liderazgo presidencial en el proceso de reformas económicas en Argentina entre 1989 y 1995. Tomando como referencia comparativa la presidencia de Salinas de Gortari, se argumenta que el éxito en la consecución de los objetivos reformistas en Argentina durante los años noventa, no puede explicarse sin tener en cuenta el decisivo papel desempeñado por Menem en la dirección del proceso. Por ende, para profundizar en la economía política del presidencialismo es imprescindible indagar más en los estilos de gestión de los presidentes.

## ABSTRACT

This article studies the role of presidential leadership in the economic reform process in Argentina between 1989 and 1995. Taking the presidency of Salinas de Gortari as a comparative reference, the author argues that the success in the fulfilment of the reformist goals in Argentina during the 90's, cannot be explained without considering the decisive role in the process directing carried out by President Menem. For that reason, it is essential to examine presidents' styles in order to better understand the political economy of presidential regimes.