

EL LIDERAZGO POLÍTICO DE CARLOS S. MENEM EN SU ROL PRESIDENCIAL

THE POLITICAL LEADERSHIP OF CARLOS S. MENEM IN HIS PRESIDENTIAL ROLE

Facundo Vergara¹

Universidad San Pablo-Tucumán, Argentina

Recibido: 28/06/2024 - Aceptado: 10/12/2024

Resumen

Distintos autores a lo largo de la historia han desarrollado marcos teóricos sobre el liderazgo enfocando sus estudios desde diversos puntos de vista, algunos analizando las características de personalidad del líder y otros tantos enfocando su análisis sobre factores como la autoridad, la legitimidad o el contexto. A partir del aporte analítico propuesto por determinados autores, este trabajo busca caracterizar el liderazgo de Carlos S. Menem en su rol como Presidente de la Nación Argentina entre 1989 y 1999. Más allá de los factores externos o de oportunidad que pueden potenciar el surgimiento de un líder político, intuición, docilidad, razón, previsión, energía y capacidad comunicativa, son algunas de las características de personalidad que aparecen como factor común en los líderes, cualquiera sea su ámbito de acción. ¿Cuáles fueron las características de Menem? ¿Cómo construyó su camino hacia la presidencia y cómo logró mantenerla durante dos períodos presidenciales? Son algunos de los interrogantes a responder.

Palabras clave: Menem; líder; liderazgo político; poder; carisma; autoridad; legitimidad.

Abstract

Different authors throughout history have developed theoretical frameworks on leadership, focusing their studies from various perspectives. Some have analyzed the personality traits of leaders, while others have concentrated on factors such as authority, legitimacy, or context. Based on the analytical contributions proposed by certain authors, this work seeks to characterize the leadership of Carlos S. Menem in his role as President of Argentina from 1989 to 1999. Beyond the external

¹ fvergara@uspt.edu.ar



or situational factors that can enhance the emergence of a political leader, traits such as intuition, docility, reason, foresight, energy, and communicative ability appear as common characteristics among leaders, regardless of their field of action. What were Menem's traits? How did he pave his way to the presidency, and how did he manage to maintain it for two terms? These are some of the questions this study aims to address.

Keywords: Menem; leader; political leadership; power; charisma; authority; legitimacy.

I. Introducción

A lo largo de la historia diversos autores se volcaron al estudio del fenómeno del liderazgo político desde variados enfoques, contribuyendo con ello a que en la actualidad podamos contar con una vasta biblioteca sobre el tema. Partiendo de los conceptos desarrollados por algunos de ellos, este ensayo busca detectar las características del liderazgo que le permitieron a Carlos S. Menem construir el camino para lograr y luego mantener durante dos períodos consecutivos la presidencia de la nación.

En la búsqueda de una definición del término liderazgo, encontramos una diversidad de propuestas que en definitiva presentan elementos comunes, entre los que podemos mencionar: que consiste en un proceso, que está relacionado con la influencia entre partes y que se ejerce en el marco de relaciones dentro de un grupo con un objetivo determinado². Dentro de este marco conceptual podemos incluir la función gubernamental, es decir, lo que podría definirse según los conceptos de “lo político” y “la política” que describe Marcos Novaro³. Así, todo funcionario de gobierno quedaría enmarcado bajo la idea de liderazgo formal o de “autoridad legal”, en términos de Max Weber⁴.

En esa búsqueda para lograr una definición del concepto liderazgo, Delgado Fernández sostiene que “el fenómeno al que se refiere no ha podido ni podrá ser nunca explicado de una sola manera”⁵, y se remite a los términos utilizados comúnmente en

² Delgado Fernández, Santiago. *Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político*. Psicología Política, Nº 29, Universidad de Granada, 2004, pág. 9.

³ Novaro, Marcos. *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2000, págs. 100-101.

⁴ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. FCE, 1996.

⁵ Delgado Fernández, Santiago, op. cit., pág. 7.

diversos estudios realizados por las Ciencias Sociales para identificar tres ideas centrales que fueran utilizadas para hacer referencia al término: a) aquellas que engloban a la cuestión del liderazgo haciendo foco en los rasgos o cualidades de una persona; b) las que analizan factores situacionales; y c) las enfocadas en el estudio del comportamiento del líder. Como podemos observar, la cuestión del liderazgo es un fenómeno que se manifiesta a través de diversas facetas de la actividad humana y por ende requiere ser analizado desde diferentes ópticas.

Distintos autores desarrollaron conceptos relacionados con el liderazgo político mediante el concepto de “autoridad” como forma de dominación, como ser Alexandre Kojève⁶; y otros, destacando ciertas características inherentes a la personalidad enfocándose en las virtudes, como ser Leopoldo E. Palacios⁷ y José Ortega y Gasset⁸.

Kojève describe cuatro tipos de autoridad en forma pura y a partir de ellas una serie de combinaciones que pueden configurar un tipo de autoridad que tendrá predominio sobre los otros tipos, es decir, que la autoridad puede manifestarse como una mezcla de sus distintos tipos. Los cuatro tipos puros de autoridad distinguidos por Kojève son: a) la autoridad del padre sobre el hijo, que define como la autoridad temporal del pasado sobre el futuro; b) la autoridad del amo sobre el esclavo, que es la autoridad del presente; c) la autoridad del jefe o líder sobre sus seguidores, que es la autoridad del futuro y permite direccionar el camino a seguir; y d) la autoridad del juez, que es la autoridad de la eternidad sobre la temporalidad.

Por otro lado cabe destacar lo novedoso del análisis propuesto por Richard Neustadt, quien, a través de la identificación de cinco factores favorables que determinan el cumplimiento de una orden “presidencial” (pero que puede ser aplicable a cualquier otro ámbito y nivel jerárquico, ya sea en la faz de la actividad pública así como de la privada), nos da una idea de lo que es el poder y la esfera de competencia de su autoridad, para entender cómo funciona el gobierno. Los cinco factores constatados por Neustadt⁹ respecto al cumplimiento de una orden son: a) tener la certeza de que quien dio la orden es la persona que dice ser; b) la orden debe ser clara, precisa; c) debe

⁶ Kojève, Alexandre. *La noción de autoridad*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2005.

⁷ Palacios, Leopoldo Eulogio. *La prudencia política*. Ediciones Rialp, Madrid, 1956.

⁸ Ortega y Gasset, José. *Obras Completas*. Tomo III, Revista de Occidente, Madrid, 1955.

⁹ Neustadt, Richard. *El poder presidencial y los presidentes modernos. Políticas y liderazgo de Roosevelt a Reagan*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, págs. 39-59.

ser difundida, publicitada; d) debe ser factible de llevarse a cabo, es decir, se debe disponer de los medios necesarios; y e) debe estar dentro del marco de derechos de quien ordena.

Otro de los ejes de estudio del fenómeno es el marco formal de la acción de liderar. En este marco teórico, el liderazgo formal implica que el acceso a una posición de poder y toda la actividad inherente a ella se encuentran regulados por normas preestablecidas; pero, aun así, existen factores contextuales y determinadas características de personalidad que pueden potenciar o diluir un liderazgo político. En tal sentido, respecto al caso bajo análisis, Alejandro Grimson sostiene: “El menemismo surgió en ciertas condiciones culturales y políticas que lo hicieron posible”¹⁰.

Por otro lado, y desde la perspectiva de análisis que hace foco en las cualidades personales del líder, el escritor Gerardo Laveaga, basándose en el estudio de diversas personalidades que demostraron capacidad de liderazgo en distintos tiempos y contextos, enumera ciertas características comunes que se observan en los líderes de gobierno, como ser: energía orientada hacia el trabajo con alto grado de entusiasmo en la función, sentido de visión, determinación para lograr los objetivos propuestos, y capacidad de comunicación social.

A su vez, Leopoldo E. Palacios hace referencia a ciertas cualidades personales que debe tener el líder político para lograr una acción política perfecta, destacando como indispensables a la *sindéresis*, la ciencia moral y la prudencia. Este autor sostiene: “La necesidad de dar con la norma de acción más congruente para cada momento, de conformidad con las circunstancias ocurrentes, hacen del político un ser esencialmente ágil, flexible y vivo”¹¹. Con ello queda plasmada la idea de adaptación a las circunstancias que todo líder político debe afrontar en su rol de conductor. Ya Maquiavelo en su obra “El Príncipe” observó siglos atrás ciertos comportamientos y decisiones que el líder político debía seguir para mantenerse en el poder. Desde la óptica de Maquiavelo, la virtud es la capacidad de prever y utilizar los medios adecuados para lograr el fin político perseguido; y la fortuna, son las vicisitudes que los hombres deben enfrentar en el camino tendiente a lograr sus metas.

Es oportuno resaltar aquí la óptica de Robert D. Kaplan respecto a la “virtud” maquiavélica. Este autor advierte: “hay que tener cuidado con Maquiavelo. Como quiera que reduce a

¹⁰ Grimson, Alejandro. *¿Qué es el Peronismo? De Perón a los Kirchner, el movimiento que no deja de conmover la política argentina*. 2d. Ed. Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2019, pág. 223.

¹¹ Palacios, Leopoldo Eulogio, op. cit., pág. 89.

menudo la política a simple técnica y astucia, resulta fácil encontrar en sus escritos una justificación para casi toda las opciones políticas”¹².

En ese eje de ideas, en lo que respecta a la mezcla de virtudes que se espera del líder político, Ortega y Gasset sostiene que “como toda auténtica política, postula la unidad de contrarios. Hace falta, a la vez, un impulso y un freno, una fuerza de aceleración, de cambio social, y una fuerza de contención que impida la vertiginosidad”¹³.

En resumen, la figura de Carlos S. Menem en su rol presidencialista puede ser caracterizado en función de los diversos enfoques teóricos enunciados.

II. El liderazgo formal

La República Argentina, como Estado soberano, adoptó un sistema de gobierno presidencialista regulado por una norma jurídica fundamental de características formales: la Constitución Nacional. En términos de Gregorio Badeni¹⁴, esta norma jurídica fundamental ordena el ejercicio del poder. En tal sentido, la Constitución de la Nación Argentina, entre los artículos 87 a 99, especifica las pautas mediante las cuales un ciudadano puede acceder a la presidencia de la nación, como así también, cuál es el mecanismo para su elección y las atribuciones que le son otorgadas a quien ejerza el cargo presidencial.

Max Weber sostiene que existen tres tipos puros de dominación legítima, entendiendo por “dominación” (o autoridad) a “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos”¹⁵; ellos son: la autoridad legal, la autoridad tradicional y la autoridad carismática. A los fines del análisis propuesto cabe hacer foco en el primero, es decir, en la “autoridad legal”, que según el autor es de carácter racional dado que “descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad”¹⁶. En tal sentido Weber especifica que la dominación legal está articulada mediante “un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de una competencia, que significa: un

¹² Kaplan, Robert. *El retorno de la antigüedad. La política de los guerreros*. Ediciones Barcelona, 2002, pág. 93.

¹³ Ortega y Gasset, José, op. cit., pág. 618.

¹⁴ Badeni, Gregorio. *“Instituciones de Derecho Constitucional”*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997.

¹⁵ Weber, Max. op. cit.

¹⁶ *Ibidem*.

ámbito de deberes y servicios objetivamente limitados en virtud de una distribución de funciones, con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación”¹⁷.

El acceso al cargo de Presidente de la Nación Argentina de Carlos S. Menem en el mes de mayo de 1989, así como el de su reelección acaecida en mayo de 1995, se dio dentro del marco conceptual de la “autoridad legal” descripto por Weber. En tal sentido, Richard E. Neustadt sostiene: “Formalmente, todos los presidentes son líderes en la actualidad”¹⁸; y agrega que el rol presidencial posee poderes extraordinarios de autoridad formal que se sustentan en el derecho escrito y en la Constitución¹⁹.

Por otro lado, y siguiendo el eje de análisis del liderazgo formal, Alexandre Kojève, al tratar el fenómeno de la autoridad, sostiene que existe un parentesco entre tal concepto y el Derecho. El autor afirma que dicho parentesco “explica por qué cualquier Autoridad tiene necesariamente un carácter legal o legítimo”²⁰.

III. Las cualidades personales del líder

Para Leopoldo E. Palacios “la política no es en sí misma un sistema de normas inflexibles”²¹ y propone que el objeto de ésta “es la verdad práctica de los actos humanos puesta al servicio del bien común de la nación”²². En tal sentido, el autor sostiene: “Tres son, por tanto, las fuerzas o virtudes intelectuales relativas al acto humano con que puede contar el hombre para orientar sus acciones: sindéresis, ciencia moral y prudencia. Las tres son indispensables para una perfecta acción política”²³. Para este autor, la sindéresis es la virtud fundamental que permite al ser humano actuar en el marco de los principios que son necesarios e inmutables; y sostiene que “es el hábito natural de los principios supremos del orden moral y de la razón práctica”²⁴. Así, el hombre está llamado a “hacer el bien y evitar el mal”. A su vez, la ciencia moral es lo que le permitirá orientar sus actos en tal sentido y, la prudencia, lo que le permitirá discernir sobre

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Neustadt, Richard, op. cit., pág. 35.

¹⁹ *Ibidem*, pág. 40.

²⁰ Kojève, Alexandre, op. cit., pág. 38.

²¹ Palacios, Leopoldo Eulogio, op. cit., pág. 89.

²² *Ibidem*, pág. 103.

²³ *Ibidem*, pág. 97.

²⁴ *Ibidem*, pág. 91.

lo que se debe hacer ante contingencias. En ese marco de ideas, Palacios destaca la virtud de la prudencia política, que abarca tanto a gobernantes como a gobernados, como indispensable para lograr el bien común de una nación.

IV. La carrera de Carlos S. Menem para llegar a la presidencia y los aspectos relevantes de su gestión de gobierno

El acceso a la presidencia de la Nación Argentina por parte de Carlos S. Menem fue un hecho que se sustentó en un largo proceso político en el que intervinieron diversos factores que tienen que ver con el liderazgo. Ya desde la época como estudiante de Derecho en la Universidad Nacional de Córdoba, su carisma lo fue posicionando como un líder natural, que supo vincularse con diversos actores políticos y sociales que con posterioridad contribuyeron, en menor o mayor grado, a lograr sus anhelos de acceder al poder público.

Luego de conocer a Juan Domingo Perón en un viaje estudiantil, Menem comenzó a militar en el movimiento peronista y a forjar su carrera política. Al respecto la escritora Gabriela Cerruti sostiene: “En los últimos años de la década del 60, había comenzado a trabajar políticamente para ser gobernador de La Rioja. Esa estrategia implicaba también a su familia. Debía mantener su matrimonio a toda costa”²⁵. Carlos Menem fue elegido democráticamente como Gobernador de La Rioja en 1973 (primera gobernación).

De la frase escrita por Cerruti podemos destacar algunos aspectos de las características de liderazgo de Carlos Menem: el sentido de visión y la determinación para lograr los objetivos propuestos, según el marco conceptual propuesto por Laveaga, que hace referencia a determinadas características comunes que presentan los líderes políticos; también se destacan los conceptos de virtud y fortuna propuestos por Maquiavelo.

Previo al retorno a la democracia en 1983, los vaivenes sociopolíticos que se suscitaron en Argentina contemporáneamente a la carrera política de Menem, en la cual sufrió inhabilitaciones para ocupar cargos públicos y hasta fue encarcelado como “preso político”, no socavaron su aspiración a lograr la presidencia de la nación; esa era una idea que desde sus primeros pasos en la arena política se había fijado y para la cual aprovechaba cada oportunidad que se le presentara en pos de

²⁵ Cerruti, Gabriela. *El Jefe. Vida y obra de Carlos Saúl Menem*. Planeta, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021, pág. 30.

posicionarse como figura pública. Visualizando la presidencia supo tejer relaciones con funcionarios públicos nacionales y extranjeros, con el empresariado, con sindicatos y grupos de poder. También hizo lo propio con el periodismo y se vinculó con la farándula, todo para lograr el reconocimiento del público y de los medios de comunicación. Cerruti relata que durante la gobernación de Menem en la provincia de La Rioja en el período 1973-1976, quien fuera su operador político en Capital Federal, Carmelo Díaz, “se dedicaba a intentar que Menem apareciera, de cualquier forma, en los medios de comunicación”²⁶.

A pesar de que las ansias de Menem por llegar a la presidencia en 1983 se vieron descartadas dado que la interna del Partido Justicialista optó por apoyar a candidatos con mayor probabilidad de triunfo²⁷, decidió postularse como gobernador de la provincia de La Rioja sin dejar de lado la idea de hacerse de la presidencia de la nación. Al respecto Cerruti expresa: “No estaba dispuesto a volver a gobernar La Rioja, pero veía que sus caminos se cerraban en Buenos Aires”²⁸. Menem ganó las elecciones y se desempeñó en el cargo de Gobernador entre 1983 y 1989.

Como podemos observar, en la carrera hacia la presidencia de la República Argentina, Carlos Menem fue forjando sus habilidades de liderazgo político, cualidades que le sirvieron tanto para lograr ser elegido Presidente de la Nación en 1989, reelecto en 1995, y que acompañaron su gestión a lo largo de los diez años en que ocupó el cargo. Flexibilidad, sentido de visión, determinación y capacidad de comunicación social, son algunas de las cualidades personales que destacan algunos autores que todo líder político debe tener; Menem supo incorporarlas.

Alejandro Grimson comenta que el menemismo logró la presidencia en base a la promesa de un “salariazó” y de una “revolución productiva”, sin embargo, en sus años de gobierno, se produjeron diversas privatizaciones de empresas estatales, el desempleo se triplicó y la desigualdad social agrandó su brecha. “Si decía lo que iba a hacer, no me votaba nadie”, expresó Carlos Menem²⁹ ya en funciones presidenciales. En tal sentido Maquiavelo, en su clásico “El Príncipe”, sostiene que quienes “han hecho grandes cosas son los que han dado poca importancia a su palabra y han sabido embaucar la mente de los hombres con su astucia, y al final han superado a los que han

²⁶ Ibídem, pág. 39.

²⁷ Ibídem, pág. 97.

²⁸ Ibídem, pág. 115.

²⁹ Grimson, Alejandro, op. cit., pág. 224.

fundado su accionar en la lealtad”³⁰. Argumentos como éste muestran las capacidades de agilidad y flexibilidad de las que se refiere Leopoldo Palacios. Carlos Menem supo ser oportuno en un contexto determinado y sacó a relucir sus cualidades de liderazgo político. En tal sentido Marcos Novaro expresó que “La tarea de hacer de la crisis su oportunidad supuso el despliegue de todos los recursos del presidente y líder del peronismo (...) para dar inicio a un proceso de cambio como nunca antes se había conocido en el país”³¹.

Diversos textos que analizan y se refieren al menemismo dan cuenta de la habilidad de negociación que poseía el presidente en el manejo de su gestión. Edward L. Gibson realizó un análisis respecto a la capacidad del peronismo para reinventarse. Haciendo foco en la década del 90, el autor describe la “elasticidad del peronismo” en tres dimensiones: a) la elasticidad institucional del Partido Justicialista; b) su elasticidad territorial; y c) la elasticidad ideológico-social³².

Si bien el entorno influye en el accionar de las personas, las habilidades de liderazgo demostradas por Menem en el ejercicio de la presidencia son destacables. En tal sentido, al analizar la “elasticidad territorial” del Partido Justicialista, Gibson expresa que entre otras maniobras, “El presidente (...) combinó múltiples estrategias de coalición para construir y estabilizar su nueva alianza de gobierno. En las regiones metropolitanas dividió el movimiento obrero, lo que socavó su potencial poder de veto contra las reformas neoliberales”³³.

El contexto que se vivía en Argentina en 1989 durante la transición del traspaso de poder entre el ex Presidente Raúl Alfonsín y Carlos Menem no era el ideal dada la inestabilidad socioeconómica reinante; sin embargo, Menem, a pesar de no estar de acuerdo con el adelanto de la fecha de traspaso promovida por Alfonsín³⁴, afrontó el desafío y asumió el 8 de julio de ese año, cinco meses antes de la fecha legal establecida (10 de diciembre de 1989). Eduardo, hermano del presidente Carlos Menem, quien se desempeñó como Senador Nacional desde 1983 hasta el 2005 y cumplió diversos roles en la administración pública en ése período, expresa que los motivos

³⁰ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. El Ateneo, 1a. Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 133.

³¹ Novaro, Marcos. *Argentina en el fin de siglo: Democracia, Mercado y Nación (1983 2001)*. Paidós, 2009, pág. 325.

³² Novaro, Marcos, comp. *Peronismo y Democracia. Historia y perspectivas de una relación compleja*. Edhasa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014, págs. 123-135.

³³ *Ibidem*, pág. 129.

³⁴ Menem, Eduardo y Corach, Carlos; comp. *Los Noventa. La Argentina de Menem*. Sudamericana, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021, pág. 39.

por los que Alfonsín decidió anticipar el traspaso de la presidencia se debieron a la gravedad de la crisis económica que tuvo lugar en el último tramo de su gestión gubernamental y a las potenciales consecuencias negativas que ello acarrearía en lo político y lo social³⁵. “Hacia 1989 el Estado argentino estaba quebrado desde casi todos los puntos de vista relevantes”³⁶. Así las cosas, Carlos Menem accedió a la presidencia con una agenda cargada de conflictos coyunturales y estructurales de diversa índole: problemas macroeconómicos e hiperinflación; conflictos con las Fuerzas Armadas; crisis energética e inseguridad³⁷;

En el texto “Los Noventa. La Argentina de Menem”, Eduardo Menem sintetiza un “inventario de la herencia” dejada por el gobierno de Raúl Alfonsín, donde compara determinados indicadores socioeconómicos tomando como puntos de referencia los años 1989, es decir al inicio de la gestión de Carlos Menem, y 1999, cuando éste concluyó su gobierno. Los datos aportados por Eduardo Menem reflejan la evolución registrada en algunos ítems que tienen que ver con lo económico y lo social bajo la presidencia de su hermano³⁸. Veamos algunos indicadores a los fines de graficar tal evolución:

- Hiperinflación. Fue del 4.923 % en el último año de la gestión de Raúl Alfonsín; y (–) 1,2 % a diciembre de 1999.
- Pobreza e indigencia. 38,9 % de hogares bajo la línea de pobreza; 47,3 % de población bajo la línea de pobreza y 16,5 % el índice de indigencia, medidos en 1989 en el gran Buenos Aires. Hacia 1999, tales índices registraron: 18,9 %; 26,7 % y 6,7 % respectivamente.
- Desempleo. Hacia 1989 alcanzó el 23 % de la población económicamente activa, mientras que en 1998 se registró un 12,7 %.
- Producto Bruto Interno (PBI). En el período 1983-1989 disminuyó un 3,7%, mientras que entre 1989 a 1999 se registró un aumento del 48 %.
- Producto Bruto Interno Industrial. Este índice decreció un 8,7 % entre 1983 y 1989, y creció un 36 % en el período 1990 y 1999.
- Inversión Bruta Total. Registró una caída del 31 % entre 1983 y 1989, y registró un crecimiento del 202,3 % entre 1990 y 1998.

³⁵ Ibídem, pág. 25.

³⁶ Ibídem, pág. 44.

³⁷ Ibídem, págs. 28-38.

³⁸ Ibídem, págs. 44-45.

- Inversión en maquinaria y equipamiento. Tuvo una disminución del 41% en el período 1980-1988, mientras que entre 1990 y 1998 registró un incremento del 361,8 %.
- Evolución de las exportaciones totales (según valores en dólares). Entre 1980 y 1988 se registró un incremento del 13 %, mientras que entre 1990 y 1998 aumentaron el 112,9 %.
- Evolución de las exportaciones industriales. Registraron un aumento del 44,6 % en el período 1980-1988, y 119 % entre 1990 y 1998.
- Reservas en el Banco Central. Hacia julio de 1989 las reservas en dólares estadounidenses alcanzaron los 2.000 millones, mientras que a diciembre de 1999 fueron 33.000 millones.

Como podemos observar según los datos aportados, durante la presidencia de Carlos Menem se produjo una sustancial evolución cuantitativa respecto a los indicadores expuestos, los cuales a su vez, fueron producto de la nueva política de gestión implementada.

El nuevo modelo de política pública abarcó distintos ejes que tienen que ver con lo político, lo económico y lo social. En tal sentido Marcos Novaro expresó que “La estrategia general con que el menemismo encaró estas tareas consistió en hilvanar cambios económicos y políticos, alterando las reglas de juego entre los actores, y en ocasiones su propia identidad e intereses”,³⁹.

Ese giro en el rumbo de la conducción política establecida por la gestión presidencial de Menem fue analizada y expuesta por diversos actores públicos. Para dimensionar la diversidad de las políticas públicas que fueron llevadas a cabo durante su gestión, tomemos como referencia el Plan Estratégico 1989⁴⁰. Orlando Ferreres describe el contexto y los aspectos que se tuvieron en cuenta para diseñar dicho plan, el cual resultaba indispensable para “lograr una credibilidad general”. Ferreres relata que Carlos Menem brindó las pautas “con mucha eficiencia”. Estas se sustentaban en el diseño de un programa de reformas estructurales a fin de “identificar los problemas nacionales”, establecer un “programa de análisis, búsqueda y desarrollo de soluciones”, y luego implementar la formación de “equipos especializados” para llevar adelante el programa de reformas.

³⁹ Novaro, Marcos. *Argentina en el fin de siglo: Democracia, Mercado y Nación (1983 2001)*, op. cit. págs. 327-328.

⁴⁰ Menem, Eduardo y Corach, Carlos; comp., op. cit., págs. 151-165.

El Programa de Reformas Estructurales 1989 contemplaba la ejecución de 150 medidas que se encolumnaban en seis ejes principales: 1) Sector Público: ingresos, gastos y financiamiento; 2) Privatizaciones, Reforma Monetaria y Reforma Laboral; 3) Políticas Sectoriales; 4) Políticas Generales; 5) Políticas Sociales; y 6) Reconstrucción del Estado.

Durante la gestión gubernamental de Carlos Menem muchas de tales reformas se concretaron según lo planificado, otras se realizaron de manera parcial y otras tantas no llegaron a concretarse por diferentes motivos. Veamos algunas:

- Reforma constitucional de 1994⁴¹. Si bien la intención de avanzar con una reforma constitucional comenzó a gestarse durante el gobierno de Raúl Alfonsín, Alberto García Lema expresa que tal reforma “fue resultado de un amplio consenso y diálogo político” que pudo llevarse adelante “por la política del presidente Carlos Menem, al privilegiar la unidad nacional y la paz entre los argentinos en cuestiones fundamentales”.

- Política de Derechos Humanos⁴². “Menem nos dio ejemplo de prudencia, respeto y construcción efectiva, en busca de la pacificación nacional, legitimó el voto de las mayorías, los derechos de las víctimas de las últimas violaciones no de los que habían golpeado las puertas de los cuarteles”, sostiene Alicia Pierini al referirse a los lineamientos propuestos por el ex presidente en relación a la política de derechos humanos implementada en su gestión de gobierno; y agrega: “Con talento y paciencia, obligó al funcionariado a reconvertir sus actitudes con el fin de alcanzar nuevos conocimientos y nuevas pautas de trabajo democrático”.

- Desarrollo de las provincias y de las regiones⁴³. Sobre esta cuestión Ricardo Mecca describe cómo se implementó la estrategia para proteger la libertad que otorga en su aplicación la Ley de Coparticipación Federal, particularmente en lo que respecta a los fondos de Aportes del Tesoro Nacional (ATN); a su vez, describe también cómo se estructuró el Programa de Dinamización Productiva Regional (DPR), el cual tenía como objetivo: a) “Consolidar los asentamientos poblacionales en el interior de las provincias”; b) “Generar nuevo empleo o consolidar el existente”; y c)

⁴¹ Ibídem, págs. 77-107.

⁴² Ibídem, págs. 108-115.

⁴³ Ibídem, págs. 116-150.

“Mejorar la calidad de vida de sus habitantes, evitando la emigración originada en la falta de trabajo”.

- El comportamiento de la producción de bienes y servicios⁴⁴. Alberto Guadagni sostiene que “La década del noventa implicó un acelerado proceso de recuperación de las inversiones”, y describe a través de un informe minucioso, cómo fue la evolución de las variables reales de la economía. A su vez, explica, entre otras cuestiones, “la paradoja de crecimiento económico con desempleo”.

- Estabilidad y crecimiento económico⁴⁵. Sobre este aspecto Domingo Felipe Cavallo sostiene que “Carlos Menem lideró una reorganización completa de la economía argentina que logró, por más de un decenio, erradicar la inflación y recuperar el crecimiento a tasas que solo se habían visto en la primera década del siglo XX”.

- Reforma de la administración financiera, de los sistemas de control y del presupuesto público⁴⁶. A los efectos de “ordenar la gestión de las finanzas públicas en un contexto de crisis económica y de desorden fiscal de enorme envergadura”, Ricardo Gutiérrez comenta cómo se logró revertir tal desorden mediante la aplicación de marcos legales específicos en la materia.

- Política minera⁴⁷. De acuerdo a Daniel Meilán, la política macroeconómica implementada por el presidente Carlos Menem permitió el desarrollo de una política sectorial minera. Al respecto Meilán sostiene que la gestión gubernamental del ex presidente “mantuvo el escenario y la legislación apropiada durante todo su período de gestión política”.

- Reformas en educación, ciencia y tecnología⁴⁸. En un minucioso informe realizado por Susana Decibe se expone el alcance que tuvieron las reformas llevadas a cabo durante la gestión menemista respecto a la educación, la ciencia y la tecnología.

- Reforma de la justicia⁴⁹. La sanción de la ley 23.696 de reforma del Estado implicó que se llevaran a cabo diversas reformas en áreas específicas, las cuales alcanzaron también al Poder Judicial.

⁴⁴ Ibídem, págs. 166-179.

⁴⁵ Ibídem, págs. 180-193.

⁴⁶ Ibídem, págs. 220-249.

⁴⁷ Ibídem, págs. 250-268.

⁴⁸ Ibídem, págs. 310-401.

⁴⁹ Ibídem, págs. 402-430.

- Política penitenciaria nacional⁵⁰. Sobre este aspecto Julio Aparicio sostiene que “Uno de los desarrollos más importantes y a la vez innovadores del Gobierno nacional del período 1989-1999 fue el diseño y la ejecución de una política penitenciaria nacional”.

- Política en telecomunicaciones⁵¹. En lo referente a este ítem, bajo la gestión presidencial de Carlos Menem, Germán L. Kammerath sostiene que “En diez años se avanzó más que en un siglo”. Los datos aportados dan cuenta de que entre 1989 y 1998 se instalaron más de siete millones de líneas telefónicas fijas. También se avanzó en el servicio de telefonía celular e internet, ampliando el rango de cobertura de las telecomunicaciones a nivel nacional.

- Política de acción social⁵². En este campo de acción gubernamental se destaca la implementación del Plan Social 1995. Al respecto Eduardo Amadeo sostiene que “Todas estas ideas intentaron plantear en la concepción y en la acción un modelo nuevo de acción del Estado en el campo de lo social”.

- Reforma laboral y modernización del Ministerio de Trabajo. Entre otras de las reformas llevadas a cabo en estos ítems, José Armando Caro Figueroa expresa que las leyes que se sancionaron permitieron reformular el antiguo régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, “crearon el servicio de conciliación laboral obligatoria (SECLO), introdujeron nuevas modalidades de contratación laboral (...), mejoraron la Ley de Quiebras (...), estatuyeron un régimen especial para pequeñas y medianas empresas, modernizaron el régimen nacional de trabajo agrario”⁵³.

Como podemos observar los cambios promovidos bajo la administración menemista fueron de tal diversidad y magnitud que impactaron en toda la sociedad e instituciones del país; esto fue posible gracias a la capacidad de liderazgo demostrada por Menem. Según Richard Neustadt, el poder presidencial “es el poder de persuadir”⁵⁴.

⁵⁰ Ibídem, págs. 516-528.

⁵¹ Ibídem, págs. 565-584.

⁵² Ibídem, págs. 592-617.

⁵³ Ibídem, pág. 623.

⁵⁴ Neustadt, Richard, op. cit., pág. 40.

V. El liderazgo de Menem. Formalidad, carisma y contexto

A partir de las breves referencias de los marcos teóricos enunciados podemos decir que la figura de Carlos S. Menem como líder político encaja en todos ellos. Abarca las ideas centrales que describe Santiago Delgado Fernández cuando se refiere a que el liderazgo puede ser analizado haciendo foco en las cualidades de la persona, en el contexto o en el comportamiento de quien lidera. De acuerdo a este autor, “La política y, por tanto, el liderazgo político, se desarrolla en un contexto determinado. Las instituciones políticas existentes, las normas de su funcionamiento, las circunstancias históricas son estructuras de oportunidad para el líder. Límites y amenazas o restricciones, en proporción casi idéntica, delimitan la estructura del liderazgo”⁵⁵.

Carlos Menem accedió al poder de la administración pública, tanto de la gobernación de la provincia de La Rioja, de la presidencia del Partido Justicialista así como a la presidencia de la Nación, a través de los mecanismos formales instituidos en la República Argentina, es de decir, en los términos teóricos formulados por Marx Weber que se refieren a la “autoridad legal” o liderazgo formal. Pero también su carisma como característica personal contribuyó a que Menem lograra concretar sus aspiraciones de acceder al poder.

En términos de Weber, se entiende por “carisma” a la cualidad extraordinaria de una personalidad que por cuya virtud es considerada un ser superior⁵⁶, como ser un caudillo. Menem se consideraba a sí mismo como tal; en su carrera de preparación política buscó emular al caudillo riojano Facundo Quiroga. Al respecto Gabriela Cerruti relata que “Menem siempre se pensó a sí mismo como un Facundo moderno. Solía armar alegorías y buscar puntos de coincidencia entre su imagen y la del Caudillo de su provincia; entre el Caudillo y los personajes míticos de los países árabes (...) Para algunos, Menem quería inventarse a imagen y semejanza de Facundo. Para otros, como Zulema, Menem tenía arranques míticos en los que creía que era la reencarnación del Caudillo”⁵⁷. También hizo lo propio con la figura de Juan Domingo Perón. La politóloga María Fernanda Arias, quien realizó un análisis sobre el ascenso de Carlos Menem para llegar a la presidencia de 1989⁵⁸, sostiene que

⁵⁵ Delgado Fernández, Santiago, op. cit., pág. 22.

⁵⁶ Weber, Max, op. cit.

⁵⁷ Cerruti, Gabriela, op. cit., pág. 13.

⁵⁸ Arias, María Fernanda. *Liderazgo carismático y el ascenso de Menem a la presidencia de la nación en 1989*. Colección. 1996. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/11390>

“Menem trató de emular con éxito el discurso de Perón...”. Así como Grimson y Delgado Fernández, esta autora sostiene también que “Los fenómenos políticos no son unicastales. De hecho muchos son los factores que coadyuvan para que un acontecimiento político tenga lugar”,⁵⁹ y, en ese marco de ideas y siguiendo la teoría weberiana, Arias remarca “la existencia de dos fenómenos relacionados con el carisma: no existe en estado puro sino mezclado con formas tradicionales y legales, y el líder carismático aparece con más frecuencia en situaciones de crisis moral, psicológica, política y económica”,⁶⁰.

El contexto de crisis política, social y económica que reinaba en Argentina a fines de la década del ochenta, así como los conflictos internos que se suscitaron en el partido justicialista en busca de un conductor, potenciaron el ascenso de Menem como líder político; primero logró la presidencia del Partido Justicialista en julio de 1988, y luego la presidencia de la Nación en mayo de 1989.

Es oportuno destacar aquí la idea de “liderazgo carismático de situación” al que hace referencia María Matilde Ollier en su artículo “El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina)”,⁶¹. Esta autora argumenta que “Dada la baja institucionalización del peronismo (...) su fortaleza se debe a que el liderazgo estructura al peronismo como organización política al tiempo que funda su legitimidad última en el voto ciudadano”,⁶² y, en su tesis, Ollier describe, entre otros aspectos, el liderazgo carismático ejercido por Juan Domingo Perón y el armado del “modelo peronista” a la vez que analiza los liderazgos carismáticos de situación reciclados por Carlos Menem y Néstor Kirchner. Citando a Panebianco, Ollier sostiene: “Luego de 1983 el peronismo transita hacia un liderazgo temporal, carismático de situación (...), sin perder el rasgo de concentración del poder personal”,⁶³ y agrega, de acuerdo a Tucker, que “este carisma se constituye más por un estado de predisposición de la comunidad que por características mesiánicas del líder, quien ofrece una salida a la situación de malestar por la que atraviesa la colectividad”,⁶⁴. En ese eje de ideas se sustenta la tesis propuesta por María F. Arias,

⁵⁹ Arias, María Fernanda, op. cit., 32.

⁶⁰ *Ibidem*, pág. 33.

⁶¹ Ollier, María Matilde. *El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina)*. Revista de Sociología, N° 24. 2010. Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ollier5.pdf>

⁶² *Ibidem*, pág. 127.

⁶³ *Ibidem*, pág. 136.

⁶⁴ *Ibidem*.

quien sostiene que “este tipo de liderazgo es el que caracteriza la asunción de Menem a la Presidencia”⁶⁵.

Visión, determinación, flexibilidad y autoridad son algunos términos asociados al liderazgo. Respecto a éste último, Alexandre Kojève sostiene que “la Autoridad pertenece a quien hace cambiar y no a quien experimenta el cambio: la Autoridad es, en lo esencial, activa y no pasiva”⁶⁶. Cabe aquí destacar la idea de la “autoridad del jefe” propuesta por este autor, la cual hace referencia a la capacidad del líder de orientar a sus seguidores en busca de resultados futuros. Carlos Menem demostró ser una personalidad de acción y, en base a ella, logró hacerse de la autoridad necesaria para concretar sus aspiraciones de poder político, acceder a la presidencia de la Nación, y llevar a cabo un proceso de transformación transversal en la República Argentina que abarcó lo político, lo económico, lo social y lo cultural. Sin la adquisición de ese poder político no hubiera sido posible llevar adelante su gestión gubernamental. Kaplan sostiene que “para los políticos, proyectar el poder es lo primero; los valores son secundarios”⁶⁷.

Como sostiene Delgado Fernández, el liderazgo tiene la característica de ser un proceso que se manifiesta a través de las relaciones e influencias que se llevan a cabo dentro de un grupo que posee un determinado objetivo. En su rol presidencial, así como en la etapa previa a la asunción del cargo de Presidente de la Nación, Carlos Menem supo tejer una red de relaciones interpersonales de interés y fue influyente sobre diversos actores y grupos de poder en pos de lograr sus objetivos. Sus características de personalidad, las contingencias del entorno y su comportamiento fueron forjando sus aptitudes para liderar en la arena política. Tuvo la virtud y la fortuna, en términos de Maquiavelo, de prever y utilizar los medios adecuados para lograr el fin político perseguido, afrontando las vicisitudes que se le presentaron a lo largo de su carrera política.

Si nos ubicamos dentro del marco de análisis propuesto por Richard Neustadt, observamos también que el poder logrado por Carlos Menem al asumir la presidencia pudo ser implementado siguiendo los cinco factores favorables que determinan el cumplimiento de una orden. En tal sentido, la diversidad y profundidad de los cambios realizados en la gestión del gobierno menemista no hubieran podido llevarse a cabo si los circuitos establecidos para el cumplimiento de una “orden presidencial” no hubieran estado aceptados.

⁶⁵ Arias, María Fernanda, op. cit., 33.

⁶⁶ Kojève, Alexandre, op. cit., pág. 35.

⁶⁷ Kaplan, Robert, op. cit. pág. 105.

Por último, al centrarnos en el marco teórico descripto por Leopoldo Palacios en lo que respecta a la “prudencia política”, que es “la que se refiere al bien común de la nación”⁶⁸, podemos encontrar posturas enfrentadas y discutibles. ¿Actuó el presidente Carlos Menem con “prudencia política” a lo largo de sus poco más de diez años de gobierno? Si bien este interrogante invita al debate, es oportuno destacar los requisitos o ingredientes de la prudencia política propuestos por el autor, ellos son: memoria, intuición, docilidad, agilidad mental, razón, previsión, circunscripción y cautela⁶⁹. Carlos S. Menem demostró a lo largo de su carrera política poseer, sino todos, algunos de tales ingredientes.

⁶⁸ Palacios, Leopoldo Eulogio, op. cit., pág. 99.

⁶⁹ Ibidem, págs. 115-123.

Bibliografía

- Badeni, Gregorio. “Instituciones de Derecho Constitucional”, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997.
- Cerruti, Gabriela. El Jefe. Vida y obra de Carlos Saúl Menem. Planeta, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.
- Delgado Fernández, Santiago. Sobre el concepto y el estudio del liderazgo Político. Psicología Política, N° 29, Universidad de Granada, 2004.
- Grimson, Alejandro. ¿Qué es el peronismo? De Perón a los Kirchner, el movimiento que no deja de conmover la política argentina. Siglo XXI Editores Argentina. 2d. Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.
- Kaplan, Robert. El retorno de la antigüedad. La política de los guerreros. Ediciones Barcelona, 2002.
- Kojève, Alexandre. La noción de autoridad. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2005.
- Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. El Ateneo, 1a. Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.
- Menem, Eduardo y Corach, Carlos; comp. Los Noventa. La Argentina de Menem. Sudamericana, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.
- Neustadt, Richard. El poder presidencial y los presidentes modernos. Políticas y liderazgo de Roosevelt a Reagan. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.
- Novaro, Marcos. Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas. Homo Sapiens, Rosario, 2000.
- Novaro, Marcos. Argentina en el fin de siglo: Democracia, Mercado y Nación (1983 2001). Paidós, 2009.
- Novaro, Marcos, comp. Peronismo y Democracia. Historia y perspectivas de una relación compleja. Edhasa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.
- Ortega y Gasset, José. Obras Completas. Tomo III, Revista de Occidente, Madrid, 1955.
- Palacios, Leopoldo Eulogio. La prudencia política. Ediciones Rialp, Madrid, 1956.
- Weber, Max. Economía y Sociedad. FCE, 1996.