



“Universidad Católica Argentina”

Instituto para la Integración del Saber

Departamento de Investigación Institucional

Área Política

Proyecto: ESTADO, SOCIEDAD Y CULTURA DEMOCRATICA EN LA
REFORMA DEL ESTADO ARGENTINO

**PRESIDENCIALISMO, SISTEMA DE PARTIDOS Y
GOBERNABILIDAD EN LA ARGENTINA EN DOS TIEMPOS: DEL
“JUEGO IMPOSIBLE” A LOS AÑOS 90**

Investigador: Ignacio Labaqui

Investigador Jefe: Alejandro M. Estévez

Buenos Aires, Argentina

Diciembre de 2002

PRESIDENCIALISMO, SISTEMA DE PARTIDOS Y GOBERNABILIDAD EN LA ARGENTINA EN DOS TIEMPOS: DEL “JUEGO IMPOSIBLE” A LOS AÑOS 90

1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO TEÓRICO	8
Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Estado del Debate	8
Las Relaciones Ejecutivo - Legislativo en el Presidencialismo.....	14
Partidos y sistemas de partidos: su relevancia para las modernas democracias representativas	17
3. PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS 1958-1966	23
el presidencialismo en los tiempos del “juego imposible”	24
Los Años de Frondizi	24
“Último Round” para la democracia en los 60: los años de Illia.....	39
Frondizi e Illia en Perspectiva Comparada	52
Los partidos políticos y el sistema de partidos en el período 58-66.....	53
Los Partidos Políticos en los 60	53
Peronismo y Neoperonismo	53
El radicalismo dividido	57
La Unión Cívica Radical Intransigente	58
La Unión Cívica Radical del Pueblo.....	62
Otros fuerzas políticas	64
El sistema de partidos en los 60	66
¿Pluralismo Polarizado?.....	67
El nivel de institucionalización del sistema de partidos.....	72
Partidos Débiles, Democracia Inestable	77
4. PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS 1989-1999	80
El Presidencialismo en la Década del '90.....	81
Los primeros años: “decretazo” y democracia delegativa	83
De la Convertibilidad a la reelección.....	88

La presidencia de Menem tras la reelección o sobre como evitar convertirse en un pato rengo y no morir en el intento	93
Menem y el Congreso: ‘te amo, te odio, dame más’	99
Partidos y sistema de partidos en la década del 90.....	102
Los partidos políticos en una década de transformaciones: evolución y tendencias	103
El Partido Justicialista.....	103
El Frepaso	108
La UCR	115
La Alianza.....	119
El sistema de partidos en la década del 90.....	122
Disminución de la polarización ideológica.	123
El bipartidismo en crisis.....	128
Institucionalización del sistema de partidos.....	136
“Antes de la Tormenta”: preludio de una crisis de representación	147
5. CONCLUSIÓN 150	
Bibliografía	155
Apéndice metodológico	166

1. INTRODUCCIÓN

La Argentina ha enfrentado en el curso del último medio siglo crónicos problemas de gobernabilidad. La incapacidad de encontrar una fórmula efectiva y sustentable de gobernabilidad democrática parece ser, a la luz de los hechos que caracterizaron el final de la gestión de la Alianza, y en virtud de los problemas que enfrenta el actual gobierno, uno de los desafíos más acuciantes que enfrenta la sociedad argentina.

La gobernabilidad puede definirse como la capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad de las instituciones y gobernar en forma efectiva (Bresser Pereira, 1998). Bresser señala cuatro factores de los cuales depende la gobernabilidad: la adecuación de las instituciones políticas, esto es, que sean capaces de intermediar intereses dentro del Estado y en la sociedad civil; la existencia de mecanismos de "accountability" de políticos y burócratas; de la capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de atender aquellas mantenidas, y de la existencia de un contrato social básico. En una misma línea de pensamiento se ha señalado que la gobernabilidad se halla ligada a las relaciones entre actores políticos y sociales estratégicamente relevantes. En este sentido, la gobernabilidad se refiere a la medida en que las relaciones entre estos actores se ajustan a fórmulas estables y mutuamente aceptadas, sin importar su carácter formal o informal (Coppedge, 1996).

Uno de los primeros autores en poner la atención sobre la gobernabilidad fue Samuel Huntington quien en los años 60 postuló que la principal diferencia política entre dos Estados estaba dada, no tanto por el tipo de régimen que lo caracterizaba, sino por el grado de gobierno con el que contaba. Siguiendo este criterio, distinguía sociedades donde el gobierno efectivamente gobernaba y sociedades donde ello no ocurría. En aquellos tiempos, Huntington sostuvo que la incapacidad de las instituciones vigentes de canalizar adecuadamente un aumento de la participación política daba origen a un fenómeno que él bautizó como "pretorianismo de masas". La nota distintiva de las sociedades pretorianas, siguiendo al autor está dada por el hecho que "cada grupo utiliza medios que reflejan su naturaleza y capacidades peculiares. Los adinerados sobornan,

los estudiantes se amotinan, los obreros se declaran en huelga, las multitudes realizan manifestaciones y los militares golpean” (Huntington, 1998: 179).

El signo distintivo del período posterior a la caída del primer período peronista (1946-1955) fue el de una inestabilidad crónica que echó por tierra tanto experiencias pseudo democráticas como autoritarias hasta desembocar en el horror de la década del 70. Tras los oscuros años del Proceso, el retorno de la democracia alumbró un cúmulo de expectativas que quedaron parcialmente insatisfechas. El final caótico de la primera administración democrática reflejó con creces el hecho que la instauración de la democracia no necesariamente solucionaría los problemas de gobernabilidad. Dentro del mar de experiencias fallidas que pueden encontrarse sin demasiado esfuerzo en la segunda mitad del siglo XX, la década del 90 aparece como un período en el cual el país alcanzó un grado efectivo y razonable de gobierno. En el curso de los 90, el gobierno emprendió profundas reformas estructurales, que hasta entonces la literatura sostenía que sólo regímenes autoritarios podía realizarlas. Sin embargo, el gobierno de Menem pareció haber resuelto la cuadratura del círculo alcanzando un grado de estabilidad política y económica impensables en la Argentina. Resulta entonces relevante preguntarse por qué se pudo lograr en los años 90 una estabilidad política y económica inédita en el país en los últimos 50 años, o dicho en otros términos cómo se logró un grado aceptable de gobernabilidad que permitió implementar un profundo proceso de reformas que parecía impensable.

A fin de responder este interrogante, y siguiendo los lineamientos del Área de Reforma del Estado en el marco del Proyecto de Investigación “La Deuda Social Argentina” la metodología elegida ha sido la de comparar la década del 60 y la del 90. La comparación entre ambas ofrece agudos contrastes. Los años 60 presentan una inestabilidad crónica signada por experiencias constitucionales pseudo-democráticas abortadas y salidas autoritarias. Los años 90 aparecen en cambio como un paradigma de estabilidad tanto en lo político como lo económico. Mientras que la Argentina de los 60 mostraba claros problemas de gobernabilidad, los mismos parecen haber estado ausentes en los años 90. La Argentina de los 60 responde claramente a la descripción de una sociedad pretoriana. Parece evidente que el grado de gobierno de la Argentina en los años 60 era infinitamente inferior al del país en los años 90. Una profunda inestabilidad política que determinó el fracaso de las efímeras experiencias pseudo

democráticas de los 60 caracteriza a aquel período. Los años 90, en contraposición muestran a una democracia sin restricciones a la participación, sin interrupciones, y con una plena subordinación del poder militar a la autoridad civil¹.

Asimismo, se eligieron como variables relevantes para la comparación el régimen político en primer lugar, y los partidos y el sistema de partidos, en segundo lugar. En particular parece importante analizar la incidencia del presidencialismo sobre los distintos niveles de gobernabilidad alcanzados, para ello revisando el debate acerca de las consecuencias del mismo para con la estabilidad democrática (Linz, 1994; Stepan, 1993; Mainwaring, 1993). Por otro lado, tanto las características de los partidos políticos, como la particular configuración del sistema de partidos (Sartori, 1992), y su nivel de institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995) son relevantes en la medida que afectan el funcionamiento del régimen presidencial. Mainwaring y Scully, y Sartori, respectivamente han señalado los efectos perniciosos que los sistemas de partidos débilmente institucionalizados, un sistema de pluralismo polarizado traen aparejados para la democracia. Sartori (1994) señala la incidencia del contexto, esto es el sistema de partidos, el régimen electoral y la cultura política, sobre el buen o mal funcionamiento del régimen. Mainwaring, por su parte ha destacado que el presidencialismo tiende a funcionar mejor cuando se combina con el bipartidismo.

La legitimidad de un régimen político está asociada a su eficacia y efectividad para resolver los principales problemas que se le presentan a la sociedad (Linz, 1991)². Una sucesión de gobiernos ineficaces e inefectivos afecta negativamente la legitimidad del régimen, y en consecuencia, su supervivencia. En consecuencia resulta relevante preguntarse por la eficacia y la efectividad de las instituciones políticas argentinas en la década del 60 y en la década del 90, e indagar que rasgos favorecieron una mayor o menor gobernabilidad, así como las características de la misma, y sus consecuencias para la estabilidad y consolidación democrática.

¹ La ausencia de intentonas golpistas en los 90 no debe confundirse sin embargo con la plena consolidación democrática. Durante los últimos años ha sido cada vez más frecuente el uso de adjetivos para referirse a las democracias surgidas durante la así llamada tercera ola de democratización. La proliferación de las democracias “con adjetivos” parece ser una de las características predominantes de estos tiempos. Entre estos adjetivos cabe señalar por ejemplo “democracia by default” (Alberti, 1991), “democracia delegativa” (O’Donnell, 1997), “democracia iliberal”, “democracias de baja intensidad”, etc.

² Linz define la eficacia como “la capacidad de un régimen de encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político, que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes” (Linz, 1991: 47). En tanto, la efectividad se refiere a “la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado” (Ídem: 49).

La elección de estas variables, régimen político y sistema de partidos, implicó dejar fuera del trabajo las experiencias no democráticas de la década del 60, en particular, el interludio de Guido (marzo de 1962 a octubre de 1963) y la así llamada Revolución Argentina, posterior a la caída del gobierno de Arturo U. Illia. En virtud de ello el período a considerar será entre los años 58 y 66. Es claro que no tiene mucho sentido analizar el sistema de partidos luego del año 66, desde el momento que hasta el año 73 los partidos políticos no moldearon en modo alguno el proceso político. Por otro lado, relajar el criterio cronológico e incluir los años 58 y 59, responde a una razón ligada al ciclo político. Sería incompleto comenzar un análisis en el año 60 y omitir los dos años anteriores, más si se tiene en cuenta que en el año 58 es cuando se produce un retorno “parcial”³ a la vida constitucional.

La idea que pretende transmitir el presente trabajo es que el mayor grado de gobernabilidad durante la década del 90 no fue sólo la resultante de una mayor institucionalización del sistema de partidos y la aceptación por parte de los actores sociales de la democracia como único modo de acceso al poder, sino que también fue el producto de la unidad interna del peronismo bajo el liderazgo de Menem durante buena parte de la década, y la distribución de incentivos selectivos, que permitieron cementar una amplia coalición político-social que proveyó el sustento político para el proceso reformista. En segundo lugar se sostiene que la Argentina no ha resuelto sus problemas de gobernabilidad, algunos de los cuales son potenciados por el progresivo proceso de desinstitucionalización del sistema de partidos, lo cual combinado con un régimen presidencial que alumbra presidentes excesivamente fuertes o excesivamente débiles, no contribuye a la estabilidad democrática.

La segunda sección contiene el marco teórico relevante para la presente investigación. En la tercer sección se analiza el funcionamiento del régimen presidencial argentino de los 60, así como también los partidos políticos y el sistema de partidos. La cuarta sección hace lo propio para el período 89-99. Finalmente, la quinta sección compara ambos períodos, señalando las conclusiones generales a las que llega la investigación.

³ Utilizo el vocablo parcial por un motivo un tanto obvio: el peronismo no podía participar abiertamente en la vida política.

2. MARCO TEÓRICO

PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO: ESTADO DEL DEBATE

La elección del régimen político es una de las principales decisiones que enfrentan las comunidades políticas. Extenso es el debate respecto de la incidencia del diseño institucional en la inestabilidad política de Latinoamérica, y si la suerte de ésta podría haber cambiado bajo un régimen distinto al presidencialista (Linz, 1991; Valenzuela, 1979). Los regímenes como conjuntos de reglas que prescriben la forma de acceso y de ejercicio del poder del Estado, proveen marcos de incentivos que orientan la conducta de los diversos actores, moldean sus expectativas y prescriben una gama de posibles resultados. Los regímenes, en tanto reglas, otorgan un marco de previsibilidad, en la medida que reflejan los mecanismos consensuados por la sociedad en torno a la resolución de cuestiones fundamentales para la comunidad política.

Es preciso en este punto destacar las principales características que diferencian a los distintos regímenes, y por otra parte, atender a los argumentos de quienes han debatido, desde el comienzo de la tercera ola de democratización en América Latina, a fines de los años '70, acerca de diseño institucional más adecuado para la estabilidad de las democracias latinoamericanas. Respecto del primer punto, es válido decir que dentro de las modernas democracias, encontramos una variada gama de regímenes posibles entre los que podemos concebir al parlamentarismo y al presidencialismo como los polos de un amplio espectro dentro del cual se ubican los diversos regímenes políticos. En el presidencialismo, el presidente es tanto jefe de Estado como jefe del gobierno, es elegido por un período fijo, y sólo puede ser destituido mediante el mecanismo de "impeachment" o juicio político. La forma de elección del presidente admite variaciones, siendo en algunos casos este elegido en forma directa, otras veces mediante un colegio electoral o mediante el congreso. El parlamentarismo separa la figura del jefe de estado de la del jefe de gobierno o primer ministro. El primer ministro suele ser el líder del partido mayoritario del parlamento, o en el caso de que ningún partido tenga mayoría, el líder del partido mayoritario de la coalición de gobierno. En caso de que un proyecto de ley no sea aprobado por el parlamento, el primer ministro puede optar por disolver el parlamento y convocar a nuevas elecciones o bien dimitir, en cuyo caso los líderes de los distintos partidos negocian la formación de un nuevo gobierno. Es decir,

tanto el jefe de gobierno (mediante la disolución del legislativo) como el Parlamento (mediante un voto de censura) pueden poner fin al mandato del otro⁴.

En definitiva, la permanencia del gobierno está asociada en el parlamentarismo a la obtención de apoyo político de parte del legislativo, mientras que el presidencialismo, la duración del gobierno está fijada de antemano y es independiente tanto de la conformación del Parlamento como de la suerte que corran en él las iniciativas gubernamentales. Una nota adicional está dada por la incompatibilidad de desempeñar simultáneamente un cargo legislativo y una función en el Ejecutivo en el presidencialismo, y por la necesidad de ser parte del Parlamento para poder integrar el gobierno en el Parlamentarismo.

Ahora bien, la opción entre la forma parlamentaria y presidencialista de gobierno cobró singular relevancia en la comunidad académica entre fines de los años 70 y mediados de los 80. Dos hechos interrelacionados están asociados al origen de este debate: la suerte corrida por la mayoría de las democracias latinoamericanas entre los años 60 y 70, que poseían regímenes presidencialistas y sufrieron golpes de estado; y por otra parte la transición desde aquellos regímenes autoritarios hacia la democracia entre fines de los 70 y fines de los 80. Las transiciones estuvieron precedidas o seguidas de reformas constitucionales (tal fue el caso en Perú o Brasil por ejemplo), que sin embargo mantuvieron el presidencialismo. No obstante cabe señalar que la Constitución de Brasil de 1988 estableció la realización de un plebiscito en 1993 para que la ciudadanía optara entre el presidencialismo, el parlamentarismo o la monarquía constitucional. Asimismo, la constitución peruana incorporó algunos rasgos del parlamentarismo. De acuerdo la misma, el presidente podía disolver el Legislativo en el caso que éste rechazara 3 veces el nombramiento de un ministro (Alcántara Sáez, 1999).

⁴ Esta descripción corresponde al formato básico del parlamentarismo. Como es sabido hay distintas variantes del mismo. Karl Lowenstein distingue al menos 4 subtipos : 1) el parlamentarismo clásico (Francia durante la Tercera y Cuarta República); 2) el parlamentarismo híbrido (Alemania durante la República de Weimar); 3) el parlamentarismo controlado (Alemania de Bonn) y 4) el parlamentarismo frenado (Francia bajo la Quinta República). En el caso de este último, dado el poder que la constitución francesa le asigna al jefe de estado, se suele hablar también de un semi-presidencialismo. Otros autores (como Raymond Aron o Maurice Duverger por ejemplo) se refieren a la naturaleza mutante del régimen francés, en la medida que si el presidente y el primer ministro son del mismo partido, el régimen tiende al presidencialismo, en tanto que en el caso contrario, funciona más bien como un parlamentarismo (Lipjart, 1994). Cabe aclarar que Lowenstein considera a los sistemas de Westminster como una forma de gobierno distinta a la que denomina gobierno de gabinete.

El eje central de este debate gira en torno a si el presidencialismo favorece o desalienta la estabilidad democrática. Como es sabido la gran mayoría de las constituciones presidencialistas están inspiradas en el modelo norteamericano. Puede considerarse a Lowenstein (1973: 141) como un pionero entre los críticos del régimen presidencialista. De acuerdo a Lowenstein “el tipo de gobierno americano (...) es casi un producto específicamente nacional del pueblo americano, que ha recibido más bendiciones de la providencia que ninguna otra nación en la historia de la humanidad. El milagro de la República Americana no se basa en su constitución, sino que se ha dado a pesar de ella”. La mala performance de las democracias presidenciales en el período de posguerra alentó visiones críticas respecto de las posibilidades de una democracia estable bajo un régimen presidencial. Diversos factores explicarían el pobre desempeño del presidencialismo en esta materia Linz (1994) sostiene que el presidencialismo genera una tensión latente debido a la competencia de legitimidades entre el legislativo y el Presidente, motivada por haber sido ambos elegidos mediante el voto popular. Por otra parte, el presidencialismo carece de medios para resolver en forma no traumática esta competencia cuando la misma degenera en un conflicto de poderes. La competencia de legitimidades es a la vez complicada por la usual autopercepción de los presidentes como portadores del interés del pueblo. En un controvertido e influyente artículo Guillermo O'Donnell (1997) acuñó el término “democracia delegativa” para referirse a aquellas democracias en las que el presidente, en virtud de su mandato popular, se asume como el único representante legítimo de los intereses del pueblo, y no acepta otros límites que los fácticos, despreciando el control de las demás instituciones de la democracia y tomando las decisiones en forma unilateral y aislada, tanto del parlamento, como de los partidos y de la sociedad civil.

Asimismo, el presidencialismo ha sido criticado por su rigidez para superar problemas de bloqueo político (political gridlock o deadlock). Cuando hablamos de bloqueo político nos referimos a situaciones en las cuales la discrepancia entre las preferencias del Ejecutivo y el Legislativo lleva a la parálisis, por que el Ejecutivo no consigue que el Legislativo apruebe las iniciativas que considera necesarias para gobernar y el Legislativo no puede imponer sus puntos de vista al Ejecutivo. Los problemas de bloqueo están asociados a las discrepancias entre las preferencias del Ejecutivo y el Legislativo.

Los regímenes presidenciales poseen, debido a los mandatos fijos del presidente y el legislativo una rigidez que se torna problemática en momentos de crisis (Stepan y Skatch, 1993). Los bloqueos y la parálisis se vuelven frecuentes como consecuencia del surgimiento de gobiernos sin apoyo legislativo suficiente ya sea por no contar con una mayoría en el parlamento o debido a la indisciplina del partido de gobierno en el legislativo. La posibilidad, siempre latente en el presidencialismo, de que líderes de partidos minoritarios, “outsiders”, etc., accedan a la presidencia incrementa las posibilidades de ocurrencia de este fenómeno. En caso de un enfrentamiento entre el presidente y la asamblea, las opciones posibles dentro del marco constitucional están dadas lisa y llanamente por la destitución del presidente, lo cual no deja de ser un evento traumático desde el punto de vista institucional. Desde ya que en el terreno de la informalidad existen varias soluciones posibles tales como la formación de gobiernos de coalición o de un gabinete de unidad nacional, pero ello ya queda sujeto a otras variables como la calidad del liderazgo político y las peculiaridades de la cultura política imperante en una sociedad dada. La ausencia de mecanismos constitucionales para resolver el enfrentamiento deja abierta la puerta para un intento presidencial de gobernar sin la asamblea, ya sea clausurándola, o ignorándola, en ambos casos violando el principio de división de poderes propio de la democracia liberal. Otras alternativas involucran la entrada en escena de las fuerzas armadas como árbitros del conflicto, a favor de uno u otro bando.

Lijphart (1994) critica el carácter fuertemente mayoritario que estimula el presidencialismo, desincentivando el surgimiento de democracias consociativas. Estas resultan funcionales para países con profundos clivajes étnicos, religiosos o sociales, o que atraviesan serias crisis. Lijphart sostiene que el presidencialismo tiene afinidades electivas con la formación de gabinetes unipartidarios, el predominio del ejecutivo por sobre el legislativo, sistemas de partidos bipartidistas y unidimensionales y elecciones a pluralidad de sufragios, todos rasgos propios de democracias mayoritarias. El carácter de suma cero de la elección presidencial, el efecto de las elecciones presidenciales sobre las elecciones legislativas estimulan, entre otros factores el surgimiento de democracias mayoritarias.

En definitiva, la tensión latente entre el Ejecutivo y Legislativo, la posibilidad del surgimiento de gobiernos carentes de un suficiente respaldo legislativo, sumados a la

rigidez generada por los mandatos fijos y no siempre concurrentes del presidente y la asamblea, y la inexistencia de mecanismos constitucionales para resolver un eventual conflicto entre ambos poderes, constituyen una serie de factores que al menos, pueden tornar excesivamente dificultoso el funcionamiento de la democracia. La tentación autoritaria generada por la concentración de poder en la figura del presidente es asimismo otra crítica fundamental.

Mainwaring y Shugart (1997b) sin desconocer algunas de las críticas de Linz han argumentado que la mejor performance del parlamentarismo en relación a la estabilidad democrática se debe fundamentalmente a condiciones tales como grado de desarrollo, y factores culturales e históricos, tales como el legado cultural. En este sentido destacan que buena parte de los regímenes parlamentarios se encuentran situados en micro-estados (como los del Caribe anglófono) que han copiado el modelo británico y que cuentan con su legado y tradición burocrática. Asimismo, el presidencialismo ha tendido a ser implementado en África y América Latina, donde hay mayores obstáculos para la democracia, y que son indistintos de la forma de gobierno.

También señalan algunas ventajas propias del presidencialismo. En primer lugar destacan la mayor cantidad de opciones con las que cuentan los votantes en la elección presidencial. Por otra parte también subrayan el mayor grado de identificabilidad presente en la elección presidencial, esto es, el grado en el cual las diversas alternativas de control del Ejecutivo son discernibles para los votantes. El parlamentarismo cuenta con una mayor incertidumbre, debido a los posibles acuerdos de líderes parlamentarios, y por ende, con una menor identificabilidad. Asimismo, el control de gobernaciones –en sistemas federales- y de las cámaras legislativas pueden constituir premios consuelo, atenuando el carácter de suma cero de la elección presidencial.

Los problemas de bloqueo del presidencialismo, por su parte, parecen estar asociados a los sistemas de partidos multipartidistas (Mainwaring, 1993). La fragmentación legislativa aumenta la propensión al surgimiento de gobiernos de minoría, lo cual favorece el bloqueo legislativo en el presidencialismo. La solución frente a este problema estaría dada por la formación de gobiernos de coalición. La misma, no deja de ser problemática en los regímenes presidencialistas ya que algunas de sus características tornan a las coaliciones gubernamentales altamente inestables. En el

presidencialismo el Presidente nombra y remueve a sus ministros discrecionalmente sin ningún tipo de control por parte de la legislatura. Por otro lado conforme se acerca la fecha de las elecciones crecen los incentivos para romper la coalición. Si el gobierno es exitoso, el Presidente puede optar por capitalizar para sí o su partido el éxito de la gestión, y excluir al resto de los miembros de la coalición. Al no tener frenos de parte del parlamento para designar el gabinete, el presidente puede, confiando en el éxito en una elección legislativa cercana, echar a los miembros del gabinete de otros partidos. Si en cambio, el gobierno no es exitoso y las perspectivas indican que va a ser castigado por el electorado, los partidos minoritarios de la coalición pueden optar por irse del gobierno o permanecer dentro del mismo, pero adoptando una actitud fuertemente crítica, como estrategia para mejorar sus chances electorales. Por otra parte, en el caso de una coalición de gobierno el compromiso de los legisladores individuales para apoyar un acuerdo, hecho por el líder partidario es menos seguro. Cada legislador sabe que la perdurabilidad del gobierno no está asociada a su voto (en el presidencialismo, el fracaso de un proyecto legislativo presentado por el Ejecutivo no implica la caída del gobierno, como ocurre en las versiones más puras del Parlamentarismo) y por ende, no necesariamente debe ceñirse al acuerdo fraguado por el líder partidario.

Mustapic (2000) admite la tendencia inherente del presidencialismo a la inercia y a la parálisis institucional. No obstante estos rasgos sólo implicarán riesgos para la estabilidad democrática en presencia de una alternativa viable a la democracia misma. Conscientes de los riesgos que entraña el inmovilismo, tanto el presidente como los legisladores actuarán en consecuencia, buscando evitar el surgimiento de una crisis institucional.

Sartori (1994) rechaza tanto las posturas de Linz y Valenzuela como la de Mainwaring, señalando que, si bien el presidencialismo posee defectos y su funcionamiento ha sido en algunas oportunidades contraproducente para la democracia, el parlamentarismo no parece la solución adecuada para América Latina, siendo más conveniente en todo caso un régimen semi-presidencialista. A la vez Sartori destaca la importancia del “contexto” en el que se desenvuelve un régimen, esto es: el régimen electoral, el sistema de partidos y la cultura política. Sartori señala que el parlamentarismo requiere partidos políticos aptos para el buen funcionamiento de ese régimen, y que ello se halla ligado a la cultura política. En definitiva, el tránsito hacia el parlamentarismo no está exento de

riesgos, pudiendo ser incluso más perjudicial para las democracias latinoamericanas que el presidencialismo. Resulta claro pues que este debate aun no ha sido saldado y que por otro lado, la respuesta para los formuladores de política dista de ser fácil.

LAS RELACIONES EJECUTIVO - LEGISLATIVO EN EL PRESIDENCIALISMO

Presidencialismo y parlamentarismo constituyen en definitiva marcos de reglas que proveen incentivos para los actores y que llevan a distintas formas de articulación entre el Ejecutivo y el Legislativo⁵. Tanto la democracia restringida y tutelada de los 60, como la democracia de los 90, debieron desenvolverse bajo el marco de reglas del presidencialismo. Como se ha señalado, la composición del Legislativo y la disciplina partidaria resultan elementos fuertemente condicionantes de la probabilidad de que un gobierno enfrente problemas de bloqueo político. Ya se ha visto que cuanto mayor sea el número de partidos, mayor es la probabilidad de que un gobierno no cuente con una mayoría propia en el Legislativo. A la vez, incluso contando con una mayoría propia, si el Ejecutivo no logra un grado mínimo de articulación con sus propios legisladores, los problemas de bloqueo reaparecen. En los párrafos que siguen trataré de analizar brevemente los factores que influyen sobre el sistema de partidos en primer lugar y luego sobre la disciplina partidaria.

En primer lugar cabe destacar la importancia de lo que Sartori denomina “contexto”: el número de partidos, el sistema electoral y la cultura política. Estos tres factores se hallan interrelacionados. El número de partidos se halla ligado con el sistema electoral y con la cultura política. Los sistemas electorales son reglas para la transformación de votos en escaños. En tal sentido pueden ser considerados como instituciones y en tal sentido, condicionan la conducta de los actores, generando distintas expectativas y proveyéndolos de distintos incentivos. Los sistemas electorales no sólo afectan el número de partidos, sino también sus acciones, su propensión a formar alianzas, las características de las mismas. Por otra parte, los sistemas electorales no son neutrales. Cuestiones tales por ejemplo como la magnitud de distrito (cantidad de representantes

⁵ Por ejemplo, Mainwaring y Shugart (1997b) sostienen que en el presidencialismo la independencia del congreso en términos legislativos, esto es que la subsistencia de la legislatura no está condicionada a una votación hace que la evaluación de un proyecto enviado por el Ejecutivo se efectúe en base a sus méritos y no en base a la confianza. Si bien este razonamiento es cierto, no es menos cierto que al no estar ni la supervivencia del gobierno ni de la legislatura en juego por el resultado de una votación, las iniciativas enviadas por el Ejecutivo pueden descansar por un tiempo indeterminado hasta tanto el Legislativo considere oportuno tratarlas.

elegidos por una circunscripción), la desproporcionalidad (en qué medida el sistema electoral potencia el caudal de votos de ciertos partidos, haciendo que obtengan una proporción de escaños mayor a la proporción de votos obtenidos)⁶. Volviendo a la cuestión del número de partidos, la literatura señala la afinidad existente entre los sistemas proporcionales y el multipartidismo, y entre los sistemas mayoritarios con una sola vuelta y el bipartidismo (Duverger, 1996). Si bien el análisis del impacto de los diversos sistemas electorales sobre el número de partidos es susceptible de un mayor desarrollo teórico, por el momento basta con retener la idea *ceteris paribus* los sistemas proporcionales tienden a favorecer la presencia de un mayor número de partidos que los sistemas mayoritarios. La cultura política también influye tanto sobre el número de partidos, como sobre las características de los mismos. La noción de cultura política tal el uso que le da Sartori, está asociada con la noción de clivajes enunciada por Lipset y Rokkan. Es decir, se refiere a aquellas líneas de fractura presentes en la sociedad y que estructuran al sistema de partidos⁷. Ya Duverger había advertido la influencia de la tradición, la historia, la estructura económica y social, las creencias religiosas, la composición étnica y las rivalidades nacionales sobre los sistemas de partidos.

Finalmente, la disciplina partidaria, como se ha señalado, resulta relevante para el funcionamiento de los regímenes presidencialistas. La literatura señala como factores que influyen sobre el grado de disciplina partidaria a:

- 1) Las leyes electorales (Mainwaring y Shugart, 1997a, IPES, 2000). La forma de contabilizar los votos, el control sobre el uso del signo partidario y el control sobre el orden de lista condicionan el grado de disciplina partidaria⁸.
- 2) La provisión de incentivos selectivos para producir la disciplina partidaria (Jones, 1995; Mustapic, 2000)⁹.

La fortaleza del presidente frente a la legislatura está dada por la composición de la misma, y en caso de contar con una mayoría favorable, por el grado de disciplina partidaria o la habilidad para producirla, ya sea gracias a la distribución de incentivos selectivos o como resultado de las instituciones electorales e intrapartidarias. Las

⁶ Esta situación tiene como obvia contrapartida que hay algún partido que obtiene un porcentaje de escaños menor al porcentaje de votos alcanzados.

⁷ Lipset y Rokkan señalan cuatro clivajes básicos: la clase social, la raza, urbano vs. rural y centro vs. periferia.

⁸ Mientras que sistemas proporcionales, de listas cerradas y bloqueadas favorecen la disciplina, la circunscripción uninominal, o las listas abiertas y no bloqueadas favorecen la indisciplina.

⁹ Incentivos selectivos comprenden tanto remuneraciones como cargos o la posibilidad de nombrar personal.

cuestiones ligadas a la disciplina partidaria cobraron fundamental relevancia recientemente como consecuencia de la implementación de reformas estructurales bajo regímenes democráticos. Los enfoques tradicionales consideraban que sólo gobiernos autoritarios podían llevar a la práctica procesos de ajuste estructural debido a los altos costos sociales aparejados. Sin embargo, la experiencia latinoamericana de fines de los 80 y de la década del 90 indujo al estudio de las condiciones necesarias para la implementación de reformas estructurales en las democracias. Corrales (2000) afirma que los partidos oficialistas pueden ser tanto una precondition para una buena gestión económica, a la vez que pueden constituir una barrera insuperable para un gobierno reformista, ya que por diversos motivos los partidos pueden tender a rechazar reformas estructurales. Particularmente, como las reformas implican costos transicionales y beneficios a mediano y largo plazo, los partidos especulan que no podrán explotar electoralmente estas ventajas. Adicionalmente, las diferencias en materia de distrito y “timing” entre la elección presidencial y la elección legislativa, hacen que los mayores riesgos en materia electoral recaigan sobre los legisladores. En consecuencia, los legisladores y el presidente pueden discrepar en cuanto al grado de profundidad de las reformas y la participación del partido en su formulación. Corrales distingue 2 estrategias posibles para el presidente: 1) la ignorancia del partido; 2) la acomodación entre el partido y el presidente. Cada una de ellas tiene costos y beneficios aparejados. En tanto la ignorancia asegura la “pureza” de las reformas, en tanto estas no son negociadas, a la vez implica un mayor riesgo en cuanto a su viabilidad. Por otro lado, la acomodación lleva aparejado un cierto sacrificio en cuanto a la pureza, que puede traducirse en una pérdida de eficiencia.

Cox y Morgenstern (2001) por su parte afirman que las estrategias usadas por el Ejecutivo dependen de la legislatura que deban enfrentar. Tomando en cuenta la composición partidaria del legislativo y la cantidad de legisladores con intereses “parroquiales / venales” distinguen cuatro tipos posibles de legislaturas: 1) sumisa, es decir una legislatura que se comporta como sello de goma frente a los proyectos remitidos por el presidente; 2) recalcitrante: la legislatura rechaza todas las iniciativas del ejecutivo; 3) “trabajable”: la legislatura está dispuesta a cooperar a cambio de tener un lugar en la formulación de políticas y 4) parroquial-venal: la legislatura coopera a cambio de acceso a recursos materiales. Estos cuatro tipos de legislaturas generan distintos comportamientos de parte del presidente. Frente a una legislatura recalcitrante

es probable que el ejecutivo haga uso de herramientas que le permitan no pasar por el congreso (decretos legislativos). Este tipo de presidente es denominado ‘imperial’. Frente a una legislatura sumisa, el presidente es quien dicta los términos de la relación, siendo entonces ‘dominante’. En los otros dos casos, el presidente debe negociar con la asamblea, ya sea ofreciendo puestos gubernamentales (es decir abriendo el juego a más actores) o concediendo beneficios particulares y recursos clientelistas. En el primer caso Cox y Morgenstern denomina al presidente ‘coalicional’, mientras que en el segundo, ‘h acionalmente-orientado’. Cabe agregar que factores tales como la posesión o no de conocimientos técnicos y la tasa de reelección de los legisladores son los factores que diferencian a una legislatura ‘trabajable’ de una legislatura ‘parroquial -venal’. Las bajas tasas de reelección favorecen la venalidad de los legisladores. La ausencia de saber técnico, es característica tanto de legislaturas sumisas como de legislatura venales.

PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS: SU RELEVANCIA PARA LAS MODERNAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS

Los partidos políticos¹⁰ son piezas fundamentales en el funcionamiento de las modernas democracias representativas. Los partidos desempeñan toda una serie de funciones altamente relevantes en la democracia. Los partidos son los principales agentes de representación; representan a la ciudadanía, expresan sus exigencias, canalizan y agregan voluntades (Sartori, 1992); son el principal canal de acceso a los cargos públicos. Las características de los partidos y del sistema de partidos influyen decisivamente en el buen o mal funcionamiento de la democracia. Los partidos influyen sobre la forma en que las políticas son formuladas y la capacidad de implementación de las mismas (Mainwaring, 1999).

En el plano de la competencia electoral, los partidos sirven como marco de referencia para los votantes al brindar información acerca de los candidatos y tomar posición en asuntos que son cruciales para la sociedad. En otros términos, los partidos reducen los costos de información para los votantes y dan forma la agenda política (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring, 1999). Los partidos cobran especial relevancia en la vida

¹⁰ A efectos de definir a los partidos políticos partimos de la definición esbozada por Sartori quien define a los partidos como: ‘Cualquier grupo político que se presenta en una elección y es capaz de posicionar a través de las mismas, candidatos para cargos públicos (Sartori, 1992: 89).

legislativa, al proveer o restar apoyo al gobierno. La forma peculiar según la cual los partidos configuran la agenda política influye sobre la capacidad del gobierno, y la estabilidad de la democracia. Las características peculiares de los partidos políticos determinan las características del sistema de partidos propio de una sociedad dada, en la medida que el sistema de partidos no es otra cosa que “sistema de interacciones que resulta de la competencia entre partidos” (Sartori, 1992: 67).

Sartori establece dos dimensiones relevantes para el análisis de los sistemas de partidos: el número de partidos y la distancia ideológica. Utilizando las dos dimensiones señaladas como relevantes para el análisis, Sartori elabora una tipología de sistemas partidos que distingue entre: sistemas de partido hegemónico; sistemas de partido dominante; bipartidismo; pluralismo moderado; y pluralismo polarizante¹¹.

La distancia ideológica se refiere principalmente “al ámbito general del espectro ideológico de cualquier comunidad política dada” (Ídem: 159). La misma implica el espacio comprendido entre el partido que se posiciona más a la derecha y el que se posiciona más a la izquierda. En cuanto a la segunda dimensión señalada, Sartori calcula el número de partidos en base a la cantidad de partidos políticamente relevantes. Este concepto hace referencia a aquellos partidos con posibilidades de coalición o con potencial de chantaje. El potencial de coalición alude a “la posibilidad de un partido de determinar por un período de tiempo y en algún momento como mínimo, una de las posibles mayorías gubernamentales”. Por otra parte, un partido tiene potencial de chantaje cuando “su aparición o existencia afecta la táctica de la competencia entre partidos y en especial cuando altera la dirección de la competencia (...) de los partidos orientados hacia el gobierno” (Ídem: 154-155). La forma de medición propuesta por Sartori para el número de partidos relevantes resulta un tanto engorrosa, aparte de ser apropiada su aplicación sólo para regímenes parlamentarios, tal como lo reconoce el profesor italiano¹². El número efectivo de partidos de Laakso-Taagepera parece

¹¹ Más adelante se hará referencia con mayor detalle a dos de 3 de los tipos ideales que enuncia Sartori y que se presentan como fundamentales para el análisis en la presente investigación. No obstante, si el lector puede consultar la obra de Sartori si desea una mejor comprensión de los fundamentos de la tipología y las características y ejemplos de cada tipo particular.

¹² Sartori sólo considera a un partido como gubernamentalmente importante en la medida que participa en un gobierno o lo apoya en un voto de confianza al darle la mayoría necesaria como para que el gobierno llegue al poder. A fines de la medición de esta variable Sartori utiliza cinco criterios: 1) no cuenta a los partidos que, para un período legislativo, no han participado ni apoyado a un gobierno al menos; 2) a todos los partidos que integran el gobierno les otorga el mismo peso; 3) los partidos son considerados como unidades, dejando de lado los casos de indisciplina partidaria; 4) a cada legislatura se la asigna el mismo peso, sin tener en cuenta su duración, excepción hecha del caso

entonces más adecuado a fin de medir la cantidad de partidos relevantes.¹³ Alternativamente también es de utilidad la medición del grado de fragmentación o fraccionalización legislativa. Para ello se puede recurrir al coeficiente o índice de Rae, y al Indicador de fragmentación de Karen Remmer. El índice de Rae mide la probabilidad de que de dos legisladores tomados al azar pertenezcan a dos partidos distintos. El índice va de 0 (todos los legisladores son miembros del mismo partido) a 1 (cada legislador es de un partido distinto). El coeficiente de Rae se obtiene restando a uno la sumatoria de los cuadrados de la proporción de asientos de cada partido. El índice elaborado por Karen Remmer se obtiene restando a 100 la sumatoria de los porcentajes obtenidos en la última elección por los dos partidos principales. La cuestión del número de partidos, como ya se ha señalado anteriormente, cobra una importancia fundamental en los regímenes presidencialista, en la medida que la combinación del presidencialismo con el multipartidismo atenta contra la estabilidad democrática.

Mainwaring y Scully (1995) y Mainwaring (1999) critican el uso de la tipología esbozada por Sartori para los sistemas de partidos propios de países de la tercera ola de democratización, argumentando que es insuficiente para democracias de tercera ola y que por lo tanto es necesario agregar una nueva dimensión, de importancia capital para el análisis de los sistemas de partidos de tercera ola. Esta nueva dimensión es el grado de institucionalización de los partidos. La institucionalización es independiente tanto de la distancia ideológica como de la cantidad de partidos. El concepto de institucionalización utilizado por Mainwaring y Scully, y Mainwaring coincide con el esbozado por Huntington. Ésta autor define la institucionalización como “el proceso por el cual una práctica o una organización es establecida y plenamente conocida” (Huntington, 1998: 23).

en que los resultados electorales no lleven a la convocatoria inmediata de otra elección (tal sería el caso en que el parlamento resultante de una elección no pudiera formar gobierno); 5) la importancia de coalición o gubernamental de los partidos se promedia en varias legislaturas cuando permanezcan constantes las características del juego de las coaliciones. En base a estos criterios, el número de legislaturas es el numerador, y la suma de las unidades de coalición, el denominador. Cada partido obtiene una unidad de coalición cuando participa de un gobierno o le concede un apoyo decisivo. La fórmula sería entonces:
$$\frac{\sum_{i=1}^n p_i}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$
 (Sartori, 1992) A riesgo de ser insistente es necesario remarcar que Sartori no aplica su fórmula a sistemas bipartidistas, ya que ha sido ideado para multipartidismos. Asimismo, de la lectura del párrafo precedente se desprende que esta fórmula es inaplicable para regímenes presidencialistas en los que la composición del gobierno es en principio indiferente a la composición del parlamento.

¹³ El número efectivo de partidos de Laakso-Taagepera se obtiene elevando a la -1 la suma de los cuadrados de las proporciones de asientos en el Legislativo de cada partido. Expresado en términos matemáticos esto es $1/\sum_{i=1}^n (p_i)^2$, donde p representa la proporción de escaños de cada bloque legislativo.

Al introducir la institucionalización como una variable para el análisis de los partidos y del sistema de partidos, alguna referencia debe hacerse al concepto de institución. Siguiendo a O'Donnell (1997: 289) definimos a las instituciones como ‘pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantiene las expectativas de seguir interactuando conforme a las reglas y normas (...) que rigen esas pautas’. Las instituciones, a la vez que modifican los comportamientos y expectativas de los agentes, se ven afectadas por la historia (Putnam, 1993). La presencia de instituciones sólidas otorga una mayor previsibilidad para los actores, lo cual necesariamente les confiere una mayor estabilidad; y prolonga el horizonte temporal de los actores (O'Donnell, 1997). Los partidos políticos varían en sus niveles de institucionalización. El mayor o menor grado de institucionalización afecta su capacidad de organizar la vida política. Mainwaring (1999) señala cuatro dimensiones para analizar la institucionalización de los sistemas de partidos:

1) Estabilidad en la competencia interpartidaria

La institucionalización supone una cierta regularidad en los patrones de competencia. Esto es, los principales partidos no desaparecen entre dos elecciones. Para medir la estabilidad de la competencia interpartidaria es apropiado el uso del índice de volatilidad de Pedersen. El índice de Pedersen se obtiene sumando el valor absoluto de las diferencias en los porcentajes de intención de voto obtenidos por cada partido en dos elecciones consecutivas, dividiendo luego el resultado por dos. Asimismo, puede utilizarse el índice de volatilidad legislativa, sustituyendo los porcentajes de intención de votos por los porcentajes de asientos legislativos de cada partido. Cuanto más alto es el índice, mayor es la volatilidad y menos estables en consecuencia las preferencias del electorado

2) El arraigo de los principales partidos en la sociedad

La presencia de vínculos débiles entre la ciudadanía y los partidos trae aparejada la inestabilidad en las preferencias del electorado. Mainwaring toma como supuesto que si los partidos están enraizados en la sociedad los votantes apoyan al partido a lo largo del tiempo y en distinto tipo de elecciones. Desde el punto de vista de la medición varios instrumentos pueden ser utilizados: la comparación entre el voto por partido en una elección presidencial y legislativa concurrente; el

uso de encuestas de opinión pública para observar en que medida el partido condiciona la intención de voto, y la correlación entre intención de voto y voto anterior. Otros indicadores relevantes para la medición de estas variables son la capacidad de líderes personalistas de triunfar en procesos electorales¹⁴; la edad de los partidos, en tanto, los partidos más longevos han podido superar un mayor número de desafíos, y exhiben una relativa capacidad de retener algún grado de lealtad por parte del electorado; y finalmente, el grado de identificación partidaria.

3) La legitimidad que los principales actores políticos y sociales conceden a las reglas de juego democráticas y a los partidos políticos

La legitimidad de los partidos políticos y del proceso electoral puede operacionalizarse mediante el uso de encuestas de opinión pública, utilizando como indicadores el grado de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos, y la medida en que los ciudadanos prefieren la democracia a otras formas de gobierno.

4) El grado de organización partidaria.

El nivel de institucionalización de los principales partidos obviamente influye en la institucionalización del sistema de partidos. No es concebible un sistema de partidos institucionalizado con partidos débilmente institucionalizados. Cuando los signos partidarios son débiles, el transformismo (es decir el traspaso de dirigentes de un partido hacia otro) es frecuente.

Mainwaring y Scully distinguen en función de estas variables entre sistemas de partidos incoados o fluidos y sistemas de partidos institucionalizados. En estos, la mayoría de los partidos están institucionalizados, cuentan con un porcentaje de votos relativamente estable, tienen raíces relativamente fuertes en la sociedad, son los actores cruciales del proceso político, al cual dan forma y no constituyen vehículos de líderes

¹⁴ Con relación a este tema, cabe decir que la emergencia de líderes fuertemente personalistas, al estilo de Alberto Fujimori en Perú, Hugo Chávez en Venezuela o Fernando Collor de Melo en Brasil (por señalar algunos) es un claro síntoma de des-institucionalización del sistema de partidos. Los 3 casos mencionados son ejemplos de líderes que hicieron de la crítica de los partidos tradicionales (no sin fundamento por cierto) el eje de sus respectivas campañas electorales. Este fenómeno tiene mayores probabilidades de ocurrencia en el presidencialismo antes que en el parlamentarismo. Mientras que en el primero la elección del presidente es indiferente de la cantidad de votos obtenidos por su partido en las elecciones legislativas, en el segundo, el gobierno surge de la configuración del Parlamento. En este sentido, el Parlamentarismo se encuentra mejor protegido frente al fenómeno del populismo (aunque como el caso de Berlusconi en Italia muestra, no se trata de una garantía absoluta). Desde otra perspectiva, cabe decir también que el Parlamentarismo puede contribuir a una mayor esclerotización del sistema de partidos, al dificultar la renovación de la clase política, debido al rol central de los partidos en el mismo.

personalistas. En cambio, en los sistemas incoados, los partidos no estructuran el proceso político, lo cual vuelve a la política más impredecible. La legitimidad de los partidos como actores es menor. Los votantes tienden a responder a apelaciones personalistas. Todo ello produce un círculo vicioso en el cual la ausencia de partidos sólidos conduce a formas populistas de liderazgo que no apuntan a la consolidación de las instituciones. Entre otros efectos, los sistemas incoados elevan los costos de información para el votante; los individuos votan personas antes que partidos; hay una débil “accountability”; la gobernabilidad se ve dificultada por la inestabilidad del apoyo partidario al gobierno; predomina la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo (Mainwaring, 1999; Mainwaring y Scully, 1995). En palabras de Mainwaring: “Un sistema de partidos institucionalizado, es entonces aquel en el cual los actores desarrollan expectativas y comportamientos basados en la premisa que los contornos fundamentales y las reglas de la competencia y comportamiento partidario prevalecerán en el futuro visible” (Mainwaring, 1999: 25)¹⁵.

Cabe agregar al respecto dos consideraciones. En primer lugar si bien la institucionalización es positiva, no es en sí misma una panacea, tal como lo reconocen los autores mencionados. Valga el ejemplo de los partidos políticos venezolanos durante el régimen del Pacto de Punto Fijo, que llegaron a tener un elevado grado de institucionalización, que terminó constituyendo una barrera frente a cambios que se presentaban como necesarios y un verdadero factor de esclerotización de la vida política venezolana¹⁶. El segundo punto a destacar es que un sistema de partidos institucionalizado puede sufrir un proceso de desinstitucionalización tal como lo atestiguan el caso de Venezuela y Perú en América Latina.

¹⁵ En inglés en el original. La traducción es nuestra.

¹⁶ Para quienes estén interesados sobre el caso venezolano es recomendable consultar los trabajos de Coppedge (1994 y 1996), McCoy (1999), Romero (1997) y Ellner (1996), entre otros.

3. PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS 1958-1966

El inicio del sobre los años 60 exige en primera instancia hacer alguna referencia, aunque breve, al particular contexto histórico en el cual se desarrollaron los partidos políticos. El período 55-66 ha sido denominado por Guillermo O'Donnell (1972) como un "juego imposible". La proscripción del peronismo, la necesidad de los restantes partidos de los votos peronistas para conformar una "coalición ganadora", y la ilegitimidad de acuerdo a las reglas vigentes de formar una "coalición ganadora" que incluyera al peronismo, daban por resultado un juego imposible que inevitablemente terminaba en la intervención militar¹⁷.

Tras es el derrocamiento del gobierno peronista en 1955, y una vez superada la etapa más contemporizadora de la así llamada Revolución Libertadora, la misma se fijó como objetivo "desperonizar" al país, partiendo del supuesto que lo peor que podía pasarle a la Argentina era el retorno del justicialismo al poder, ya fuera con o sin Juan Domingo Perón, a la sazón exiliado. La política de "desperonización" se materializó en la disolución del Partido Justicialista, la intervención a la Confederación General del Trabajo, el encarcelamiento de los principales dirigentes peronistas, la desaparición del cuerpo de Eva Perón, y la prohibición del uso o difusión de símbolos asociados con el gobierno peronista, entre otras medidas. Curiosamente, no se trataba de un fenómeno nuevo en la política argentina. En la década del 30 los conservadores habían justificado el así llamado "fraude patriótico" en la necesidad de evitar un retorno del radicalismo personalista al poder, partiendo del supuesto, que aquello constituía la peor calamidad que podía ocurrirle al país. Con el mismo ánimo el gobierno del general Aramburu derogó la Constitución de 1949, y convocó a una Asamblea Constituyente, la cual restableció la Constitución de 1853/60 con el agregado del artículo 14 bis, que enunciaba los derechos sociales.

Previo a las elecciones de constituyentes se produjo la escisión de la UCR en dos partidos: Unión Cívica Radical del Pueblo y Unión Cívica Radical Intransigente. El

¹⁷ De acuerdo al razonamiento de O'Donnell, sólo el partido mayoritario del modo antiperonista tiene incentivos para permanecer en el modo anti-peronista. Para el resto de los partidos es más atractivo intentar formar una coalición ganadora con el peronismo prometiendo a cambio pagos laterales, que debido a las reglas que el árbitro (las Fuerzas Armadas) aplica, resultan imposibles de cumplir. Para los partidos del modo anti-peronista existe la posibilidad de cuestionar ante el árbitro la coalición ganadora ya que viola las reglas al incluir al peronismo. El juego se vuelve inútil ya que nadie puede ganar.

factor de división estuvo dado tanto por cuestiones de liderazgo entre distintas personalidades del partido, como la posición del mismo frente al peronismo y la Revolución Libertadora¹⁸. Las consecuencias de este hecho no deben ser dejadas de lado pues revisten una importancia casi similar a la de la proscripción del peronismo. El significado de la división de la UCR va más allá del espectro meramente interno del partido de Alem. Su consecuencia profunda es la imposibilidad de conformación de una coalición anti-peronista que tuviera chances efectivas de derrotarlo electoralmente (cuando estuviera legalizada su participación en la vida electoral) y poder gobernar en forma efectiva. En este contexto de proscripción del peronismo y fragmentación del anti-peronismo se desarrolló la política argentina entre 1958 y 1966. La proscripción sería relajada por Frondizi y por Illia sin llegar a la legalización plena, no obstante, la misma introdujo un factor de discordia tanto dentro del peronismo, como dentro y entre los demás partidos.

EL PRESIDENCIALISMO EN LOS TIEMPOS DEL “JUEGO IMPOSIBLE”

Los Años de Frondizi

Arturo Frondizi asumió la presidencia de la nación el 1 de mayo de 1958, tras haber triunfado en las elecciones del 23 de febrero del mismo año. La clave del triunfo como es sabido, había sido el acuerdo con Perón, en virtud del cual los electores peronistas apoyarían la fórmula de la UCRI, en lugar de abstenerse o votar en blanco, como lo habían hecho en las elecciones para convencionales constituyentes de 1957. El pacto con el peronismo permitió a Frondizi imponerse cómodamente en las elecciones de febrero del 58, obtener todas las gobernaciones provinciales, lograr la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y controlar todo el Senado. El control del poder legislativo en manos del oficialismo sería un dato permanente de toda la gestión de Frondizi, tal como se puede apreciar en las Tablas 1 y 2.

¹⁸ Sobre este tema se puede consultar a Rouquié (1975a) y Nosiglia (1983)

Tabla 1. Composición de la Cámara de Diputados por Bloque 1958-1962(a)

Partido	Período		
	1958-60	1960	1961
UCRI (c)	133	109	98
UCRP	52	74	73
Liberal	2		
UCRI disidente		2	2
Defensa Provincial		1	1
Federación de Partidos de Centro		3	3
Radical Nacional y Popular			7
Unión Cívica			1
Total (b)	187	189	185

(a) El congreso no llegó a reunirse en 1962 debido a que tras el golpe de Estado de marzo de aquel año, el sucesor de Frondizi, debido a presiones militares, debió clausurar el Congreso.

(b) En virtud de la ley 15.264 se dispuso que cada distrito elegiría al menos 2 diputados, lo cual implicó aumentar las bancas en la Cámara Baja de 187 a 192. Las diferencias entre el total expresado en la tabla en los años 60 y 61, respecto del total de bancas, se debe a escaños que por diversos motivos (renuncia, fallecimiento, etc.) quedaron vacantes.

(c) La disminución del bloque de la UCRI se debe principalmente a las elecciones de 1960 en las que fue derrotada frente a la UCRP, y en forma secundaria a las fisuras producidas en el partido oficialista como fruto de la Convención de Chascomús, que llevaron a la expulsión de 11 diputados que no avalaban la política presidencial.

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Tabla 2. Composición de la Cámara de Senadores por Bloque 1958-62

Partido	Período	
	1958-60	1961-62
UCRI	46	43
UCRP	-	1
Demócrata	-	1
Socialista	-	1
Total	46	46

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Esta mayoría permitiría a Frondizi evitar conflictos políticos fruto de una legislatura obstruccionista. En este sentido cabe destacar 3 aspectos: 1) La gran mayoría de la acción de gobierno de Frondizi fue realizada a través de leyes, 2) la UCRI, pese a no participar en la formulación de las políticas gubernamentales (Smulovitz, 1987; Rouquié, 1975a; Snow, 1982), mantuvo, en líneas generales un disciplinado apoyo a las iniciativas presidenciales y 3) Frondizi privilegió un estilo de hacer política que en diversas ocasiones tendió a soslayar la división de poderes, invadiendo áreas específicas del Legislativo y del Poder Judicial (Smulovitz, 1987; Szusterman, 1998).

Frondizi alcanzó la primera magistratura llevando como consignas "la paz, el desarrollo y la legalidad". Estos objetivos apuntaban a lograr el desarrollo económico, para de esta manera superar la antinomia peronismo-antiperonismo que permitiría la pacificación del país. En materia económica la plataforma de Frondizi implicaba un ambicioso plan de reformas que, inspirado en las ideas desarrollista, buscaba transformar radicalmente al país, y completar el proceso de industrialización comenzado en la década del 30 y profundizado por el peronismo, pero que había estado limitado a las industrias "livianas". Finalizar el proceso de industrialización implicaba desarrollar industrias pesadas: petroquímica, siderúrgica, metalmecánica, etc. El subdesarrollo, tal como lo concebían Frondizi y Frigerio, radicaba en la incapacidad de los países como la Argentina, de financiar su crecimiento sostenido con el producto de sus exportaciones agrícolas, debido al deterioro de los términos del intercambio, que llevaba a crónicos cuellos de botella externos (Nosiglia, 1983)¹⁹. Si bien es clara la influencia del pensamiento propio de la CEPAL de la temprana posguerra en el pensamiento desarrollista de Frondizi y Frigerio, estos otorgaban un rol fundamental a la inversión externa, aunque orientada desde el Estado. En este sentido, la inversión extranjera sería el elemento dinamizador de la economía y que permitiría acabar el proceso de industrialización de la Argentina. Sin duda, el programa de gobierno de Frondizi suponía un verdadero cambio estructural, en la medida que buscaba una transformación de la estructura económica del país, y un cambio en el rol del estado en la economía.

¹⁹ Odena (1988), afirma: "el desarrollismo responde que la caracterización de un país como subdesarrollado no surge de medir cuantitativamente su ingreso nacional, su grado de instrucción y la disponibilidad de servicios educativos, sanitarios y otros (...) lo que define al subdesarrollo es la incapacidad que tienen los países de producción primaria de financiar su crecimiento sostenido con el producto de sus ventas de bienes primarios al exterior."

Esta serie de objetivos se tradujeron una vez asumida la presidencia, en una intensa acción de gobierno que se materializó en el envío al Congreso de toda una serie de proyectos de ley que resultaron, en algunas ocasiones, piezas fundamentales para la estrategia desarrollista. Frondizi pudo avanzar en temas espinosos gracias al apoyo de la bancada oficialista en el Congreso. Si bien diversos autores han criticado la forma de hacer política de Frondizi en razón de su poco respeto por la división de poderes, o el secretismo y la ausencia de participación que caracterizaron la formulación de las política gubernamentales durante los cuatro años del desarrollismo en el poder, (Szusterman, 1998; Smulovitz, 1997; Rouquié, 1975a; Rodríguez Lamas, 1983) ello no impidió que buena parte programa de gobierno desarrollista pasara por el Congreso. Sobre este punto, Rodríguez Lamas (1983: 84) sostiene que “el cúmulo de leyes que sancionó el Legislativo, rodeado de debates que parecieron devolverle la jerarquía que antaño había disfrutado, constituyeron la rampa de lanzamiento de la política desarrollista y el apuntalamiento de una política global encaminada y dirigida a hacer realidad el sueño desarrollista”. De esta forma, durante los primeros meses de gobierno, en los cuales se sentaron en buena medida las bases de todo el período desarrollista, el Legislativo reformó la ley de ministerios, dictó una amplia amnistía para los líderes peronistas, sancionó la ley de radicación de capitales extranjeros y nacionalizó las reservas de hidrocarburos, hasta entonces bajo dominio provincial.

La amnistía y la ley de asociaciones profesionales eran el pago a los votos peronistas, aparte de responder a los objetivos de lograr la “legalidad”, esto es reintegrar al peronismo a la vida política, requisito indispensable para el otro gran objetivo, la “paz”. Ambas leyes generaron fuertes cruces con el radicalismo del pueblo, identificado con la Revolución Libertadora. La nueva ley de asociaciones profesionales, daba por tierra con la legislación sancionada por el gobierno de Aramburu, que apuntaba a disminuir la influencia peronista en los sindicatos, dejando de lado el sindicato único por rama de actividad, alentando la proliferación de gremios²⁰. Por su parte, la amnistía derogaba toda la legislación represiva sancionada por la Revolución Libertadora, aunque no era extensiva hacia Perón, ni tampoco implicaba la legalización del partido peronista.

²⁰ La ley de asociaciones profesionales guardaba gran similitud con la legislación laboral del gobierno peronista. Szusterman (1998: 259) opina que “la ley aseguraba un grado de control gubernamental tan alto que la politización de los sindicatos se volvía inevitable (...) Otro tema en discusión era el sistema electoral que se emplearía para renovar las conducciones en los sindicatos. La “lista incompleta” aseguraba la representación de la primera minoría, en tanto la “completa”, sistema preferido por las “62” entregaba todos los puestos al ganador. La ley satisfizo todas las expectativas peronistas”

La ley de radicación de inversiones extranjeras y la nacionalización de los hidrocarburos eran claves para llevar a la práctica el ideario desarrollista. En el caso de las dos primeras, ambas resultaban fundamentales para librar la ‘batalla del petróleo’. Atraer a la inversión externa requería proporcionarle seguridad jurídica. En este sentido, la ley de inversiones extranjeras le garantizaba al capital extranjero el trato nacional y el libre envío de remesas, así como también beneficios tales como desgravaciones impositivas. En tanto, la ley de energía al transferir la propiedad de los recursos petroleros de las provincias a la Nación, permitiría al gobierno firmar los controvertidos contratos petroleros. Ambas leyes fueron prerrequisitos para poder librar la ‘batalla del petróleo’. La misma comenzó el 24 de julio de 1958, cuando Frondizi anunció en un mensaje televisivo la firma de toda una serie de contratos ligados a la exploración y explotación de petróleo, así como también para la compra de maquinaria y construcción de oleoductos con diversas empresas extranjeras²¹. En este sentido, en la ‘batalla del petróleo’ el Presidente ignoró tanto al Congreso como a sus propios correligionarios, quienes no participaron de la elaboración de esta política.

Frondizi no debió lidiar con problemas de bloqueo político. En este punto, es digno de señalar pues, el apoyo legislativo que recibió Frondizi de parte de sus legisladores, incluso a pesar del hecho, que en primer lugar, la UCRI estaba prácticamente marginada del proceso de toma de decisiones, y en segundo lugar, muchas de estas decisiones, provocaban en los legisladores ucristas conflictos de conciencia, pues, tal como en el caso del petróleo y la educación libre, implicaban ir en contra de principios que hasta entonces eran verdades cuasi-dogmáticas para sus conciencias. Esta afirmación no desconoce el hecho que frente al giro dado por Frondizi en materia política tras su llegada al poder, algunos diputados y dirigentes oficialistas consideraron el viraje como

²¹ Concretamente el mensaje anunciaba: ‘a) la celebración de un contrato preliminar con la compañía Astra para la perforación de 30 pozos por cuenta de YPF; b) la firma de un acuerdo de bases generales con una agrupación de firmas europeas y estadounidenses para: la perforación de aproximadamente 4.000 pozos en el plano de 6 años; la instalación de una fábrica privada de maquinarias para la industria petrolera; el suministro de 18 millones de barriles de petróleo por un período de dos a tres años; el suministro de materias para YPF, y la posible construcción de un nuevo gasoducto entre Comodoro Rivadavia y Buenos Aires; c) la firma de una carta de intención entre YPF y la empresa belga Petrofina S.A. para la perforación de aproximadamente 2000 pozos; d) la firma de un contrato con la Panamericana International Oil Company de los Estados Unidos para la extracción y transporte de crudo; e) la firma de un acuerdo con la Compañía Lane-Wells de Estados Unidos para la reparación y terminación de pozos en explotación; f) la firma de una carta de intención con Lea Drilling Corporation de Estados Unidos que preveía la explotación de la plataforma submarina; g) la firma de una carta de intención de YPF con un grupo de compañías independientes norteamericanas reunidas en la Colorado Petroleum Corporation que preveía una inversión de 1000 millones de dólares para la extracción de petróleo para la empresa fiscal; y h) el acuerdo con el Banco Carl Loeb, Rhoades and Company de Estados Unidos quien tomaría a su cargo la extracción de petróleo y el financiamiento de las inversiones correspondientes en la zona que determinaría a tal efecto YPF. (Rodríguez Lamas, 1983: 86-87)

intolerable, optando por migrar a la UCRP, constituir un bloque aparte, o ser expulsados de las filas de la UCRI. El respaldo legislativo de la UCRI no sólo se reflejó en la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo, sino también en el apoyo a sus ministros (incluso en el caso de ministros que eran difíciles de aceptar como era el caso de Alsogaray) y en el apoyo a las intervenciones provinciales.

Los mayores conflictos que se suscitaron entre el Presidente y la UCRI fueron generados por el debate por la sanción de la ley de educación libre y la intervención a la provincia de Córdoba. Durante el debate acerca de la reglamentación del artículo 28 del Decreto 6403 que ponía fin al monopolio estatal en la educación universitaria, a fin de evitar la ruptura del bloque, los diputados ucristas fueron dejados en libertad de acción para votar según el dictado de sus conciencias. El trámite de aprobación de la enseñanza libre fue muy dificultoso para el gobierno por las fisuras que se produjeron en el bloque oficialista, y sólo tras un largo proceso de idas y vueltas entre la Cámara de Diputados y Senadores, el Presidente logró finalmente su cometido. Por su parte la intervención de la provincia de Córdoba en 1960 también resultó un hecho traumático. Córdoba estaba gobernada por Arturo Zanicchelli, miembro de la UCRI. Zanicchelli había sido acusado por el Comandante en Jefe del Ejército, Toranzo Montero, de haber tenido una actitud benevolente hacia el peronismo, al cual se responsabilizaba de actividades terroristas en dicha provincia. Como resultado de las presiones militares, Frondizi envió al Congreso un proyecto proponiendo la intervención de Córdoba, la cual fue aprobada, pero en una votación en la cual el bloque ucrista exhibió fisuras.

Un elemento clave para comprender la relación entre el Presidente y su partido está dado por el hecho que Frondizi había alcanzado el poder al frente de una heterogénea coalición que incluía a radicales que habían apoyado su nominación para candidatura presidencial en la malhadada Convención de la UCR de 1956 que había terminado en la división del partido, y a jóvenes intelectuales de izquierda, elementos nacionalistas e incluso antiguos elementos peronistas (Rouquié, 1975a). El núcleo original de la UCRI estaba integrado por los radicales que o bien habían apoyado la candidatura de Frondizi o bien por disciplina habían aceptado la decisión del órgano partidario al postular a Frondizi. Principalmente se trataba de hombres del progresista Movimiento de Intransigencia y Renovación, corriente interna que controlaba el partido desde fines de los 40, aunque también había unionistas, como Alfredo Vítolo, quien cumpliría un rol

destacado en la presidencia de Frondizi. En un principio, la UCRI mantuvo la Carta Orgánica de la UCR e incluso el Programa de Avellaneda²², a resultas de lo cual, irónicamente, radicales intransigentes y radicales del pueblo llevaban adelante el mismo plan de gobierno, y la vida intrapartidaria de sus respectivos partidos era regida por el mismo conjunto de reglas.

Frondizi, estaba rodeado, aparte de los radicales, de los grupos frigeristas y de militantes de izquierda como Isidro Odena, Dardo Cúneo, e incluso a hombres de la así llamada izquierda nacional. Los primeros, estaban nucleados principalmente en el Centro de Investigaciones Nacionales, mientras que los segundos, tenían base en el local partidario de la UCRI de la calle Alem (Szusterman, 1998). También cabe destacar a dirigentes nacionalistas como Luis María de Pablo Pardo o Mario Amadeo, y a ex forjistas cercanos al peronismo (Rouquié, 1975a).

A pesar de que el tronco radical de la UCRI comprendía el grupo más numeroso de entre quienes apoyaron a Frondizi, esta mayoría no se tradujo necesariamente en participación efectiva en el proceso de formulación y toma de decisiones gubernamentales, en la cual, Rogelio Frigerio y sus colaboradores gozaban de una cuota mucho mayor de influencia. Una primera indicación de la “marginación” de la UCRI, señalada por diversos autores (Smulovitz, 1987; Rouquié 1975a; Szusterman, 1998; Rodríguez Lamas, 1983) está dada por la asignación de carteras ministeriales y de puestos de gobierno en el período 58-62. Por ejemplo, el Ministerio de Economía, tras la renuncia del Ministro ucrista Emilio Donato del Carril, recayó en personajes cercanos a la derecha liberal, como Álvaro Alsogaray, Roberto Alemann, Carlos Coll Benegas y Jorge Whebe. La designación de Alsogaray en mayo de 1959, que algunos atribuyen a presiones militares y otros a Frigerio, causó resquemor entre los diputados ucristas, a quienes el presidente debió recordarles en el curso de una reunión, que el nombramiento de los ministros era una potestad exclusiva del presidente (Szusterman, 1998). Al igual

²² La Carta de Avellaneda, publicada a fines de 1947 por la UCR, contenía 3 documentos: la Declaración de Avellaneda, la Profesión de Fe Doctrinaria, y las Bases para la Acción Política. Los 3 documentos eran fruto de los dirigentes del Movimiento de Intransigencia y Renovación, corriente interna radical que había sido lanzada justamente en 1945 con la Declaración de Avellaneda. En dicha corriente militaban Frondizi, Balbín, Gabriel del Mazo y Moisés Lebensohn, entre otros. La Carta sería la plataforma electoral del radicalismo durante el medio siglo siguiente. En el plano económico, de la Carta surgía claramente un programa de gobierno con un fuerte sesgo intervencionista y estatista, que proponía la industrialización, abogaba por la reforma agraria y promovía la nacionalización de los recursos naturales, entre otros puntos. En otros aspectos contenía un fuerte tono anticlerical y rechazaba de plano que la posibilidad de que la UCR realizara pactos electorales. En algunos puntos, sorprendentemente, las propuestas de “Avellaneda” eran incluso más radicalizadas que las del primer peronismo, entonces en el gobierno. Para más detalles ver Szusterman (1998)

que lo sucedido con la cartera de economía, la Cancillería permaneció casi siempre en manos de extra partidarios (Carlos Florit, Adolfo Mugica, Miguel Ángel Cárcano) siendo el caso de Diógenes Taboada, de origen radical, una excepción. El propio Frondizi presumía diciendo que “Mi gobierno es el gobierno de todos los argentinos para todos los argentinos, como ya lo he dicho. En mi gabinete hay sólo cuatro miembros pertenecientes al partido que me ha elegido” (citado en Rouquié, 1975a: 170)

Otro elemento de fricciones estuvo dado por las acusaciones acerca de la existencia de un “gobierno paralelo”, de las que era blanco la administración frondicista. Las mismas reflejaban las sospechas que despertaban en la UCRI la importante presencia informal o formal (sobre todo en puestos de segunda línea) de hombres enrolados en el “integracionismo”, es decir ligados a Frigerio. Los frigeristas tenían una visión peyorativa acerca de la UCRI ya que la identificaban con un estilo de política anticuado y caduco (Rouquié, 1975a). El sesgo fuertemente anti-partidista que caracterizaba a los “frigeristas” no sólo predisponía de mala manera a éstos frente a la UCRI, sino también respecto del resto de los partidos, dificultando la construcción de consensos. Cabe decir que más allá del sesgo anti partido de los funcionarios frigeristas y de la anti-política practicada en ocasiones por el Presidente, el principal partido de oposición, la UCRP, no mostraba tampoco el menor indicio de querer colaborar con la gestión de gobierno, ni siquiera desde el plano de una oposición constructiva, toda vez que el sentimiento generalizado de la dirigencia de la UCRP era que Frondizi era un traidor que había alcanzado la presidencia por medio de un pacto con Perón, que había prácticamente usurpado el triunfo seguro de la UCRP. Frondizi, en diciembre de 1960, dio muestras de apertura e invitó al diálogo a todos los partidos políticos, pero sólo obtuvo respuestas positivas de parte partidos menores como la Democracia Cristiana y el Partido Conservador Popular, siendo la regla general el rechazo de parte de los principales partidos de oposición. Puede argumentarse que los círculos desarrollistas constituían una verdadera tecnocracia, en la medida que despreciaban la racionalidad política a la cual subordinaban a una racionalidad técnica, que tenía como meta el desarrollo. El paradigma tecnocrático de formulación de políticas públicas alcanza de alguna manera su ideal con la política petrolera de Frondizi, realizada a espaldas de la UCRI y todos los demás partidos. La meta de alcanzar el autoabastecimiento en materia petrolera no

podía sufrir –ajustándonos a una lógica estrictamente tecnocrática²³- retrasos generados por debates interminables en un Congreso, en el que tanto oficialistas como opositores estaban imbuidos del espíritu anticuado de la Carta de Avellaneda.

Las críticas del partido hacia la forma de hacer política del presidente, hacia el viraje que había realizado respecto de “Avellaneda” y hacia la excesiva influencia de los “frigeristas” en el gobierno se tradujeron en el éxodo de algunos legisladores, a veces voluntario, en otras oportunidades causado por la expulsión del partido. Cabe destacar no obstante que a pesar de la marginación que sufría el partido, en buena medida, la lealtad a Frondizi le había permitido contar con importantes beneficios, tales como controlar ambas Cámaras del Congreso entre 1958 y 1962, y acceder a prácticamente la gobernación de todas las provincias en 1958. Esto en buena medida explica la “tolerancia” hacia las desviaciones respecto de la intransigencia. Dichas “desviaciones” dejarían de serlo en 1960, cuando la UCRI, en la reunión de la Convención Nacional en Chascomús, aprobó una declaración que con carácter retrospectivo justificaba las acciones del gobierno frondicista. La declaración de Chascomús constituyó el nuevo programa ideológico del partido. La plataforma aprobada en Chascomús se alejaba del programa de Avellaneda abandonando su sesgo nacionalista y fuertemente distribucionista, quedando entonces de lado cuestiones tales como la propiedad estatal de los recursos naturales, la reforma agraria y la aversión por la inversión extranjera. Como resultado de la Convención, once diputados que se negaron a convalidar el programa surgido de la misma fueron expulsados del partido, algo que puede verse apreciado por la disminución del bloque de la UCRI entre 1960 y 1961 (ver Tabla 1).

En síntesis, más allá del respaldo partidario dado por la UCRI a Frondizi dentro del Congreso -de acuerdo a Snow (1982) Frondizi obtuvo el respaldo de sus legisladores en el 90% de los casos-, la relación del Presidente con el Legislativo fue tensa, incluso a pesar de controlar ambas Cámaras en forma cómoda. Podemos atribuir dicha tensión a los motivos ya expuestos: al rol secundario que el Presidente le daba al Congreso (“sello de goma” de iniciativas del Ejecutivo), al sesgo antipartidario de la política formulada desde el Ejecutivo, a la poca participación de los legisladores ucristas en la formulación de las políticas públicas, y finalmente el viraje que Frondizi una vez en el poder,

²³ No es casualidad que muchos “frigeristas” apoyaran, más allá de cualquier motivación revanchista, el golpe que instaló al General Onganía en 1966, en vistas que la democracia también estaba subordinada a la meta del desarrollo.

implementando políticas radicalmente opuestas a lo postulado por la declaración de Avellaneda. Son particularmente destacables los casos de la ley de educación libre, la “ba talla del petróleo” y el rol de las inversiones extranjeras.

Tabla 3. Vetos e Insistencias Legislativas durante las presidencias de Frondizi e Illia

Presidencia	Nro. de Vetos	Vetos / Leyes (%)	Nro. de Insistencias	Insistencias / Vetos (%)
Frondizi	36	2	3	8
Illia	9	2	-	-

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

La tabla 3 muestra que pese a la mayoría del oficialismo, en 36 oportunidades el Ejecutivo debió vetar leyes con un Congreso que lo respaldaba, y que se registraron 3 casos de insistencia legislativa. Es significativo que un gobierno minoritario como el de Illia, sólo haya tenido que hacer uso del veto en 9 oportunidades, y que no se hayan registrado insistencias. Intuitivamente puede deducirse de los datos de la tabla 3 que la actividad legislativa fue mucho mayor durante la presidencia de Frondizi que durante la de Illia, dato congruente con el hecho que al contar con mayoría propia en ambas cámaras, el gobierno del primero pudo avanzar en un mayor número de iniciativas que el segundo²⁴.

Diversos autores han criticado el estilo político de Frondizi, señalando, aparte de un alto grado de cinismo, el poco respeto por la legalidad y por la división de poderes. Smulovitz (1987: 76) afirma que “durante la administración frondicista fue posible observar no sólo un uso extensivo de los recursos institucionales del Ejecutivo, sino también una ostensible decisión por ampliar los mismos en desmedro de lo que eran consideradas formalidades burocráticas”. Rodríguez Lamas (1983: 78) concuerda con esta visión al señalar que “motivada por la urgencia de alcanzar en base al éxito de su gestión cierto consenso en la población, Frondizi adoptará medidas precipitadas que lesionarán seriamente la división de poderes”. Por su parte, Szusterman (1998: 193) sostiene que: “durante los cuatro años de su presidencia, Frondizi incursionó en áreas del poder reservadas al legislativo, ayudado por la tradición de un ejecutivo fuerte que

²⁴ Nótese que aunque el número absoluto de vetos efectuados por Frondizi es cuatro veces mayor que el de Illia, y sin embargo en relación con las leyes sancionadas representan el mismo porcentaje.

permite a los presidentes legislar por decreto. Aunque dichos decretos pueden ser revisados por el Congreso, en la época de Frondizi, la mayoría oficialista aceptó las decisiones del Ejecutivo”. La misma autora señala que el estilo decisionista de Frondizi quedó plasmado principalmente en 3 episodios: la ya mencionada batalla del petróleo, la declaración del estado de sitio a fines de 1959 y los intentos de manipulación del Poder Judicial.

En el caso de la declaración del estado de sitio, la misma estuvo motivada por la huelga del SUPE (trabajadores petroleros estatales) en Mendoza, en noviembre de 1959. Como resultado de la tensión generada por la misma, Frondizi declaró el estado de sitio en todo el país y no sólo en Mendoza, foco de las tensiones. La facultad de declarar el estado de sitio corresponde al Congreso, salvo en caso de receso, ocasión en que puede hacerlo el Poder Ejecutivo. Frondizi hizo uso de la facultad de declaración del estado de sitio argumentando que el Congreso estaba en receso. En realidad Frondizi esperó a que terminaran las Cámaras de sesionar para proceder a la declaración. La misma fue ratificada por el Congreso. Una vez vencido el período de 30 días señalado por la Constitución, Frondizi elevó al Legislativo un proyecto solicitando la declaración del estado de sitio sin límite temporal, arrancando al Legislativo (que aprobó la iniciativa) la facultad de declarar el cese del estado de excepción.

En cuanto al Poder Judicial, las acciones de Frondizi no difieren mucho de lo que ha sido la regla general desde el advenimiento al poder del peronismo. Desde entonces, prácticamente todos los presidentes, constitucionales o no, intentaron alterar la composición del Poder Judicial, procurando debilitar su facultad de controlar las acciones del gobierno. Las únicas honrosas excepciones son Arturo Illia y Fernando de la Rúa, quienes no intentaron modificar la composición de la Corte Suprema de Justicia²⁵. Frondizi no constituyó la excepción a esta regla de cumplimiento casi necesario en la historia reciente argentina. En tal sentido, Frondizi declaró a poco de llegado al gobierno, a todos los jueces en comisión, intentando lograr un recambio en la magistratura, nombrada en forma mayoritaria por la Revolución Libertadora. Esto le valió un conflicto con el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Alfredo Orgaz,

²⁵ Perón, la Revolución Libertadora, Frondizi, la Revolución Argentina, Cámpora, el Proceso Militar, Alfonsín y Menem buscaron y consiguieron modificar la composición de la Corte. En algunos casos pudieron nombrar a todos sus miembros o a parte de ellos. En otros casos, la alternativa estuvo dada por ampliar la cantidad de miembros de la Corte.

quien amenazando con la renuncia logró frenar la embestida del presidente. A la vez, Frondizi consiguió ampliar la Corte de 5 a 7 miembros. Esto llevó a la renuncia de Orgaz en forma definitiva en desacuerdo con los nombramientos efectuados.

Si bien la parálisis gubernamental no constituyó un problema para la gestión frondicista, la caída de Frondizi en marzo de 1962 reveló las dificultades del presidencialismo para resolver en forma satisfactoria las crisis institucionales. Como es sabido, el final del gobierno de Frondizi fue precipitado por el resultado de los comicios del 18 de marzo de 1962, en los cuales el peronismo, que concurrió a las urnas a través de los así llamados partidos “neoperonistas”, obtuvo un moderado triunfo sobre el oficialismo. Las elecciones mostraron un resultado equilibrado tal como puede apreciarse en la Tabla 6: la UCRI triunfó en 10 distritos²⁶, la UCRP ganó en Córdoba, los partidos “neoperonistas” (incluyendo tanto los independientes como los que seguían leales a Perón) se alzaron con la victoria en nueve provincias, en tanto los partidos provinciales (el bloquismo y el Partido Demócrata) conquistaron dos distritos. Asimismo, la UCRI mantenía la mayoría en ambas Cámaras del Congreso. Fue el triunfo de Framini en la provincia de Buenos Aires lo que alteró a las Fuerzas Armadas, ya que el mapa político surgido de los comicios de marzo y de las elecciones que habían tenido lugar en forma anticipada distaba de mostrar al peronismo como una fuerza mayoritaria. En los comicios de marzo, la UCRI obtuvo el triunfo en Capital Federal, Entre Ríos, La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego. A su vez, la UCRP triunfó en Córdoba, y el Partido Demócrata en Mendoza. Los diversos partidos neoperonistas triunfaron en las restantes provincias

Tabla 4. Mapa Político de la Argentina tras las elecciones de marzo de 1962, enero y febrero de 1962, y diciembre de 1961

Partido	Distritos
UCRI	Capital Federal San Luis

²⁶ En diciembre de 1961, Santa Fe, Catamarca y San Luis habían celebrado elecciones para renovación de autoridades provinciales y diputados nacionales, en las cuales, pese a que el peronismo pudo participar bajo distintas siglas, la UCRI se impuso cómodamente. En enero y febrero, por su parte, Formosa, la Rioja y Jujuy también habían elegido autoridades provinciales y diputados nacionales, triunfando la UCRI en los dos primeros distritos, y el neoperonista Partido Laborista en el último. En diciembre de 1961, Santa Fe, Catamarca y San Luis habían celebrado elecciones para renovación de autoridades provinciales y diputados nacionales, en las cuales, pese a que el peronismo pudo participar bajo distintas siglas, la UCRI se impuso cómodamente. En enero y febrero, por su parte, Formosa, la Rioja y Jujuy también habían elegido autoridades provinciales y diputados nacionales, triunfando la UCRI en los dos primeros distritos, y el neoperonista Partido Laborista en el último.

		Santa Fe La Rioja Catamarca Formosa Santa Cruz Entre Ríos Corrientes La Pampa
	UCRP	Córdoba
	Partido Demócrata	Mendoza
	UCR Bloquista	San Juan
Partidos Neoperonistas	Unión Popular	Buenos Aires
	Movimiento Popular Neuquino	Neuquen
	Partido Blanco	Río Negro
	Partido Provincial de Chubut	Chubut
	Partido Laborista	Tucumán Chaco Salta
	Tres Banderas	Santiago del Estero
	Partido Justicialista	Misiones

Fuente: elaboración propia en base a Fraga (1995)

La consecuencia inmediata de las elecciones fue el dictado de un decreto interviniendo Buenos Aires, Chaco, Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán. Esto motivó la renuncia del Ministro del Interior Alfredo Vítolo, en desacuerdo con esta medida. Los 10 días que siguieron a las elecciones del 28 de marzo fueron testigos de maniobras y negociaciones por parte del gobierno destinadas a mantener la legalidad constitucional e impedir el derrocamiento del Presidente. Éste, presionado por las Fuerzas Armadas, que mantenían diferencias entre sí respecto del curso de acción a seguir, solicitó al general Aramburu, que intentara llegar a un acuerdo con las fuerzas de la oposición con el fin de evitar un nuevo quiebre del orden constitucional. Frondizi realizó un recambio

ministerial e intentó formar un gobierno de coalición con los partidos de la oposición. En el nuevo gabinete incluyó a dos hombres cercanos a Aramburu, Rodolfo Martínez (h) y Oscar Puiggrós, en los ministerios de Defensa y, Trabajo y Seguridad Social respectivamente.

La solución que intentó darse a la crisis institucional de marzo de 1962 se basó principalmente en un recorte de las facultades presidenciales y en la formación de un gobierno de coalición. Este plan, elaborado por Rodolfo Martínez consistía en que: 1) el Congreso aprobara un proyecto de ley estableciendo que los decretos, mensajes a las Cámaras y la promulgación de leyes fueran refrendadas por el Ministro de Defensa, el Ministro de Interior y los Secretarios Militares de las tres Fuerzas Armadas; 2) la implantación de un ‘plan de concordia nacional’ que introdujera la representación proporcional y prohibiera las agrupaciones totalitarias y anti democráticas (un eufemismo para referirse al peronismo y posiblemente al comunismo) y 3) la puesta en marcha de un plan de estabilidad financiera y desarrollo económico; 4) reformar la ley de asociaciones profesionales y 5) racionalizar la administración pública (Rodríguez Lamas, 1983).

Este tipo de arreglo se hallaba bastante en sintonía con las soluciones que diversos países latinoamericanos habían estado aplicando en aquel tiempo frente a situaciones críticas. Tanto Colombia como Venezuela habían transitado a fines de los 50 hacia la democracia por medio de pactos entre las principales fuerzas políticas y actores sociales. Más recientemente, frente a la crisis desatada en Brasil, por la renuncia del Presidente Janio Quadros, y la negativa de las Fuerzas Armadas de permitir que el Vicepresidente Joao Goulart, visto como socialista, asumiera la presidencia. Finalmente, las Fuerzas Armadas permitieron a Goulart asumir, pero tras un acuerdo según el cual Brasil funcionaría en la práctica como un sistema parlamentario, sufriendo Goulart un considerable recorte en sus facultades.

Las negociaciones tendientes a preservar lo que quedaba de institucionalidad se vieron trabadas por el hecho que la oposición se negaba a colaborar con el Gobierno mientras Frondizi fuera presidente, y éste se negaba a renunciar. Salvo los minúsculos partidos Cívico Independiente, y Demócrata Cristiano, la oposición rechazaba de plano integrar un gabinete con Frondizi como presidente, a quien no juzgaban como un actor

confiable. Es imposible saber que hubiera ocurrido bajo un régimen distinto al presidencialismo, pero es posible plantear que bajo un régimen parlamentario o semi-presidencialista, la crisis podría haber arrojado una solución distinta a la del derrocamiento de Frondizi. Destaquemos que el temor militar al triunfo de Fraini estaba basado en la creencia de la inevitabilidad de un triunfo peronista en las elecciones presidenciales de 1964. Esta observación da fundamento a la crítica linziana respecto del carácter de suma cero de la elección presidencial. A la vez es útil destacar la ausencia de mecanismos que estimularan la formación de consensos políticos. Más arriba se hizo alusión a la afinidad electiva entre el presidencialismo y las democracias mayoritarias, así como también a las dificultades para el sostenimiento de gobiernos de coalición bajo el presidencialismo.

El hasta entonces principal partido de oposición, la UCRP, juzgó en marzo de 1962 que tenía mejores chances demandando lo imposible (la renuncia de Frondizi) y forzando su derrocamiento, antes que intentando colaborar para mantener la legalidad. La UCRP asumió el comportamiento típico de lo que Linz llamar oposición semi-leal, y de lo que Sartori denomina oposición irresponsable. Fue semi-leal en la medida que el compromiso con el mantenimiento de la democracia estaba supeditado a fines partidarios, hecho francamente demostrado por la conducta asumida desde el inicio de la gestión frondicista, y fue irresponsable, en la medida que su postura no era la de una oposición constructiva, sino la de un partido que estaba convencido dado que Frondizi había llegado a la presidencia fruto de un pacto non sancto, era legítimo buscar su remoción, cualquiera fuera la forma²⁷. No obstante, no es esta la única causa del comportamiento de la UCRP. Debemos volver a la primer consideración, el carácter de suma cero del presidencialismo y su carácter mayoritario. Si bien la literatura sostiene que hay compensaciones que atenúan el sesgo de “ganador se lleva todo” del presidencialismo, entre 1958 y 1962 este no fue el caso. La UCRP, no contaba con incentivos para apostar al sostenimiento del sistema. En 1958 la UCRI había obtenido todas las gobernaciones y controlaba ampliamente ambas Cámaras del Congreso. Esto reducía el papel de la UCRP a un rol de oposición testimonial. No había compensaciones por la derrota en las elecciones presidenciales. En vista de esta perspectiva, y sabiendo de la escasa capacidad de alterar las iniciativas gubernamentales en el Congreso, resultaba más fácil practicar una oposición desleal e irresponsable.

²⁷ Sobre este punto ver Smulovitz (1988)

A la vez, el carácter fuertemente presidencialista de la Argentina, contribuyó a la caída de Frondizi, en la medida que las Fuerzas Armadas consideraron las elecciones de marzo de 1962, como un antecedente de lo que ocurriría en 1964, calculando que en las mismas el peronismo se alzaría con la primera magistratura. Un cálculo similar llevaría al derrocamiento de Illia. El golpe de junio de 1966 buscaría evitar repetir el escenario de marzo de 1962, descontando que el peronismo triunfaría en las elecciones de renovación legislativa y de autoridades provinciales de 1967 (Potash, 1995).

‘Último Round’ para la democracia en los 60: los años de Illia

La presidencia de Illia fue un caso totalmente distinto al de Frondizi. Si bien tanto uno como otro habían sido electos en comicios donde el peronismo no podía participar, Frondizi, gracias al pacto con Perón, había logrado obtener contundentes mayorías en el Colegio Electoral, en el Congreso, y su partido había obtenido prácticamente todas las gobernaciones provinciales. Distinto es el caso de Illia, quien llegó al poder, no sólo privado de una plena legitimidad de origen, sino también sin contar con una sólida mayoría parlamentaria. De esta forma, si Frondizi de algún modo ilustra la tentación autoritaria o fuertemente decisionista presente en el presidencialismo, Illia constituye el polo opuesto, esto es, el riesgo de la parálisis gubernamental.

La llegada al poder de Illia fue una consecuencia directa de la proscripción del peronismo. El peronismo, bajo la forma de Unión Popular, integraba el Frente Nacional y Popular, una coalición partidaria que originalmente incluía a la UCRI, a la Unión Popular, al Partido Conservador Popular, al Partido Federal, a la Unión Nacional, al Movimiento del Frente Nacional y al Partido Demócrata Cristiano²⁸. El Frente había nominado la fórmula Solano Lima-Begniss. Vicente Solano Lima era el presidente del minúsculo Partido Conservador Popular, en tanto que Silvestre Begniss era un dirigente de la UCRI que había sido gobernador de la provincia de Santa Fe. Esta fórmula había

²⁸ El Frente Nacional fue originalmente un plan urdido por Rodolfo Martínez (h), Ministro de Interior de Guido, con el fin de alcanzar una solución a los problemas de gobernabilidad que aquejaban a la Argentina entonces, derivados del problema de cómo reincorporar al peronismo a la vida política. En algún momento se pensó en el General Aramburu, quien había moderado su antiperonismo, como candidato del Frente. Luego, como producto de su popularidad y adhesión al legalismo, había surgido la idea de ofrecer la candidatura al general Juan Carlos Onganía, quien incluso despertaba el apoyo de sectores peronistas. Una variante del Frente Nacional, era el Gran Acuerdo Nacional de los Argentinos, el cual incluiría a la UCRP. Para más información ver Castello (1987) y Potash (1995).

sido decidida por Perón desde Madrid. Frondizi, detenido en Bariloche, la apoyaba. El Frente Nacional enfrentó diversos problemas causados tanto por sus miembros como por el Gobierno. En primer lugar había sectores tanto dentro del peronismo como dentro de la UCRI que se resistían al frentismo. La vigencia de la legislación antiperonista y las restricciones del Gobierno de Guido a Unión Popular, limitando su participación a las elecciones de puestos legislativos (Decreto 4046/63) incitaba a los sectores más duros a volcarse por la abstención revolucionaria. Dentro de la UCRI, se produciría una fisura entre “alendistas” y “frentistas” que culminaría con la división del partido. En marzo, la UCRI había proclamado la fórmula Alende-Begniss. No obstante, Frondizi, al darse a conocer la fórmula designada por Perón, le dio su apoyo, en tanto Alende se negó a hacerlo, ratificando la fórmula aprobada en marzo. La negativa de Alende a resignar su candidatura condujo a la fractura partidaria. La prohibición del gobierno a los candidatos de Unión Popular de competir en elecciones de gobernador o integrar listas de electores aunque fuera en boletas de otros partidos (Decreto 4874/63), terminó por sellar la suerte del Frente. Solano Lima optó por retirarse de la contienda electoral y Perón ordenó a sus seguidores la abstención en los comicios del 7 de julio.

Tabla 5 Resultados de las elecciones del 7/7/1963

Partido	Porcentaje de votos obtenidos
UCRP	25,15
UCRI	16,4
UDELPA	7,49
Demócrata Progresista	6,38
Demócrata Cristiano	4,48
Socialista Argentino	2,87
Socialista Democrático	2,66
Unión Conservadora	1,37
Tres Banderas	1,17
Justicia Social	0,86
Blanco	0,73
Conservador	0,71
Liberal	0,61
Varios	6,00
En blanco	19,42
Anulados	1,79

Fuente: Fraga (1994)

Como resultado de la abstención del frentismo, Illia triunfó en las elecciones con el 25% de los votos, seguido del voto en blanco que obtuvo un 19% y Alende que alcanzó un 16% (ver Tabla siguiente). Por efecto del sistema proporcional, establecido por Guido para las elecciones de diputados nacionales y electores presidenciales, Illia no contaba con la mayoría necesaria en el Colegio Electoral como para ser designado presidente. El apoyo de los electores de la Federación de Partidos de Centro, la Confederación de Partidos Provinciales, el Partido Demócrata Cristiano, el Socialismo Democrático y de 3 electores de la UCRI permitió que Illia fuera consagrado presidente.

Una situación similar a la registrada en el Colegio Electoral, y causada también por efecto del sistema proporcional, se daba en la Cámara de Diputados, donde la UCRP, a pesar de ser la primera minoría, no poseía una mayoría parlamentaria suficiente como para asegurar que el trámite legislativo de los proyectos enviados por el Ejecutivo

estuviera exento de problemas (ver Tabla siguiente). Distinto era el caso del Senado donde la UCRP contaba con quórum propio.

Tabla 6 Composición de la Cámara de Diputados 1963-66

Partido / Bloque	1963	1964	1965-66
UCRI	40	19	11
UCRP	72	71	68
Federación Nacional de Partidos de Centro	13	12	10
Udelpa	14	14	7
Demócrata Progresista	12	12	9
Demócrata Cristiano	7	7	4
Socialista Argentino	6	6	4
Socialista Democrático	5	5	2
Autonomista	2	1	2
Unión Popular	4		
Tres Banderas	3		
Blanco	1		
Justicia Social	1		
Laborista Nacional	2		
Blanco de los Trabajadores	2		
Movimiento Federal Democrático	1		
Acción Popular Sanluisense	1		
Movimiento Popular Neuquino	1		
Cruzada Renovadora	1		
Defensa Provincial Bandera Blanca	1		
Provincial	1		
Alianza Misionera	1		
Bloquista	1		
Bloque Justicialista		16	52
Confederación de Partidos Provinciales		5	4
Independientes		2	
MIR / MID		19	16
Unidad Nacional			1
Total Efectivo	192	189	191
Vacantes	-	3	1
Total	192	192	192

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Tabla 7. Composición del Senado 1963-65

<i>Partido</i>	<i>Cantidad de Senadores</i>
UCRP	25
Liberal	1
Autonomista	1
UCRI	5
Udelpa	1
Bloquismo	1
MPN	2
Demócrata Cristiano	2
Conservador	1
Unión Popular	2
Acción Popular Sanluisense	1
Laborista	1
Blanco de los Trabajadores	2
Justicia Social	1
Total	46

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

El panorama no era pues auspicioso: un gobierno carente de plena legitimidad de origen y sin un sólido respaldo parlamentario. El riesgo de parálisis institucional y de crisis de gobernabilidad estaba latente desde el comienzo de la administración de la UCRP. La formación de un gobierno de coalición con algunos de los partidos no peronistas hubiera dotado al gobierno de una base estable de apoyo dentro del Cámara de Diputados. Sin embargo, Illia, más allá de la debilidad de origen con que asumía optó por un gobierno integrado únicamente por miembros de la UCRP.

Diversos factores coadyuvaron a evitar la formación de un gobierno de coalición. En primer lugar cabe destacar la tradición histórica del radicalismo de condenar las coaliciones partidarias. El radicalismo ha sido históricamente crítico de las alianzas y los pactos entre partidos. Como ha señalado Panebianco (1990) el origen de los partidos condiciona fuertemente su historia posterior. El radicalismo surgió del rechazo a un

acuerdo político a fines del siglo XIX²⁹. Hipólito Yrigoyen por su parte calificaba a los acuerdos de los demás partidos como un “contubernio”. Más tarde, en la década del 40, a regañadientes la UCR aceptaría integrar la Unión Democrática, el frente electoral que perdió las elecciones presidenciales de 1946. El precio puesto por la UCR para liderar la Unión Democrática había sido justamente la exclusión de las fuerzas conservadoras, a quienes asociaban con el fraude de la década del 30 (que había impedido el retorno de la UCR a la presidencia en 1938). A la vez, la fracción hegemónica dentro del partido en la década del 60, había aparecido, entre otros motivos, y consolidado su liderazgo en el partido, sobre la base del rechazo a la integración de la Unión Democrática en 1946, y las consecuencias que tuvo a nivel interno en la UCR el fracaso electoral de aquel año³⁰. Previo a la llegada de Illia al poder, en marzo de 1963, la UCRP había rechazado integrar el Frente Nacional. De cara a la invitación pública de hacerlo, Balbín respondió: “Antes de ahora hemos sostenido que no creemos que una solución real y duradera pueda constituir la formación de frentes electorales, que generarán la aparición de otras agrupaciones que llevarán a la República a nuevos enfrentamientos que no ayudarán a superar esquemas del pasado o que, por efecto contrario, precipitarán los males que quieramos evitarse” (citado en Sánchez, 1983: 18). En privado también había hecho lo propio en las conversaciones privadas mantenidas con el Ministro de Interior Martínez en marzo de 1963 (Potash, 1995).

Un segundo factor que operó en contra de la convocatoria de la formación de un gobierno de coalición estuvo dado por el hecho que la UCR había estado fuera del gobierno nacional por más de treinta años. A la tradición histórica de intransigencia se sumaba entonces la necesidad de satisfacer la vocación de los cuadros partidarios de ocupar cargos públicos, sin ceder espacios de poder a otras agrupaciones. “Desde hacía tiempo en el llano, los radicales pretendían gobernar en forma exclusiva, como si Illia no hubiera sido elegido presidente y la UCRP tuviera la mayoría en el Congreso” (Rouquié, 1975b: 226). En tercer lugar, y hasta cierto punto ligado al segundo factor

²⁹ El acuerdo entre Julio Argentino Roca y Bartolomé Mitre en 1891, en virtud del cual se modificaba la fórmula presidencial de la Unión Cívica, nominando a José Evaristo Uriburu en vez de Bernardo de Irigoyen, como candidato a vicepresidente, motivó la fractura del partido en dos grupos: la Unión Cívica Radical, que rechazó la fórmula surgida del acuerdo, y la Unión Cívica Nacional que acató el acuerdo. Finalmente, Mitre, que procuraba una fórmula de unión nacional, optó por retirar su candidatura.

³⁰ La derrota electoral de febrero de 1946 trajo aparejada dentro del partido una alteración en la correlación de fuerzas. La facción dominante desde la muerte de Yrigoyen en 1933, el unionismo (también conocido como sector azul o “galerita”), fue desplazada de la conducción partidaria por el Movimiento de Intransigencia y Renovación, que llevó al partido a posiciones cercanas a un nacionalismo de izquierda a partir de la adopción del Programa de Avellaneda. Del MIR provenían tanto Frondizi, como Balbín.

señalado, la conformación de un gobierno monocolor permitió a Illia aliviar tensiones internas de la UCR, en la cual convivían distintas fracciones cuyas relaciones distaban de ser armoniosas. Como bien señala Castello (1987: 16-17) ‘Sólo unos pocos temas lograron la unanimidad de las distintas tendencias del radicalismo: la defensa de las instituciones democráticas, el deseo de romper con las prácticas y el programa de gobierno de Frondizi y la rehabilitación de los militares colorados’. La formación del gabinete serviría de esta forma para contentar a las distintas facciones radicales: la intransigencia, el unionismo y el sabbatinismo. El gabinete designado por Illia para acompañarlo incluía cuatro ministros unionistas: Miguel Ángel Zavala Ortiz (Relaciones Exteriores), Arturo Oñativia (Salud Pública), Leopoldo Suárez (Defensa), Miguel Ángel Ferrando (Obras y Servicios Públicos); cuatro intransigentes, de los cuales tres eran balbinistas: Carlos Alconada Aramburú (Educación), Fernando Solá (Trabajo y Seguridad Social) Eugenio Blanco³¹ (Economía), y uno, sabattinista, Jorge Palmero (Interior). La negativa de Illia a conformar un gabinete de “unión nacional” o al menos un gobierno de coalición con otras fuerzas políticas, quitó al presidente una herramienta útil para negociar con un Legislativo en el que no contaba con el respaldo necesario como para asegurar la aprobación de las iniciativas del gobierno. El ofrecimiento del Gral. Aramburu de colaborar con el gobierno fue rechazado. A la vez, el llamado a la colaboración efectuado por Illia a los partidos opositores no tuvo ningún grado de credibilidad en tanto fue hecho cuando ya todos los cargos importantes en el gobierno estaban ya ocupados (Ídem).

La ausencia de un gobierno de coalición dio por resultado un gobierno puramente radical, lo cual si bien puede haber contribuido a mitigar las disputas internas del radicalismo, trajo aparejada una situación de profundo aislamiento para el gobierno. La situación minoritaria del gobierno en el Congreso completó el cuadro de aislamiento del Poder Ejecutivo, restringiendo severamente la gobernabilidad. El gobierno radical, que había alcanzado el poder con un 25% de los votos, no tenía una coalición social sólida que lo respaldase al no contar con el beneplácito de los principales actores sociales.

Los sindicatos, los empresarios y el ejército recelaban del gobierno. La prensa ligada al desarrollismo, contribuía a fomentar la imagen de un gobierno estático y débil. Los

³¹ Eugenio Blanco, que había sido Ministro de Economía del gobierno de Aramburu, no era afiliado radical, pero su equipo estaba integrado por hombres provenientes del balbinismo.

sindicatos desconfiaban del radicalismo del pueblo por su cercanía con los sectores “colorados” del ejército y por el notorio antiperonismo de algunos de sus miembros. El sindicalismo no perdería oportunidad de hacer una demostración de fuerza al nuevo gobierno, a poco de comenzada su gestión. En enero de 1964, la CGT anunciaría el lanzamiento de un “plan de lucha” cuyo objeto era forzar al gobierno a cumplir con un conjunto de demandas presentadas por el secretario general José Alonso en el Congreso, en diciembre de 1966. Pese a los progresos concretos que el gobierno había dado en dirección de las demandas del sindicalismo³², en mayo de 1964 la CGT instrumentaría para gran desprestigio del gobierno, la fase más combativa del plan de lucha que contemplaba la ocupación de fábricas. Pese a los progresos que experimentaría la situación de los trabajadores, fruto del aumento del salario real y la disminución del desempleo a lo largo de la gestión radical el tono de las relaciones entre el gobierno y el sindicalismo sería altamente conflictivo. El broche final de la relación gobierno-sindicatos estaría dado por la reglamentación por medio de un decreto de la ley de asociaciones profesionales, buscando restringir el poder de los líderes sindicales³³. A la vez estos responderían apoyando el derrocamiento de Illia.

El ejército, por su parte, estaba conducido por el sector azul más afín con el desarrollismo. El radicalismo del pueblo tenía mejores vínculos con los militares colorados, a los cuales pretendía favorecer reincorporándolos al Ejército. La imagen de parálisis atribuida al gobierno de Illia, el temor a un triunfo peronista en las elecciones de 1967 (es decir una repetición del escenario de 1962), y el temor al crecimiento del comunismo llevarían a los militares a favorecer una salida golpista. El no envío de tropas a República Dominicana³⁴ y los conflictos limítrofes con Chile distanciarían aun más al Ejército del gobierno. A la vez, los actores económicos también veían con suspicacia al gobierno de Illia al cual acusaban por un lado de un excesivo intervencionismo, fruto de los controles de precios establecidos a raíz de la ley de

³² El gobierno de Illia había aprobado para mayo de 1964 la ley de abastecimiento que apuntaban a favorecer a los sectores populares. Asimismo ya habían sido enviados al Congreso el proyecto de ley de salario mínimo vital y móvil y el polémico proyecto de ley de medicamentos. Por otro lado, ya tenía estado parlamentario el proyecto del nuevo estatuto de partidos políticos, que apuntaba a permitir la participación del peronismo (Sánchez, 1983; Castello, 1987; McGuire, 1989).

³³ El decreto 969/66 buscaba debilitar a las cúpulas sindicales exigiendo la reorganización de los sindicatos, estableciendo requisitos más estrictos para la declaración de huelgas y alentando la formación de sindicatos paralelos a los existentes, de esta forma atenuando el principio de sindicato único por rama de actividad.

³⁴ Si bien el gobierno había apoyado en la OEA el envío de una misión a República Dominicana, diversos motivos hicieron que Illia desistiera de enviar tropas. La tradición contraria a la intervención característica del radicalismo y el costo político de la medida, que era objeto de duras críticas de la oposición, llevaron al presidente a revertir la postura original sostenida por el canciller Zavala Ortiz (Potash, 1995; Castello, 1987).

abastecimiento, el aumento de costos implicado por la ley de salario mínimo vital y móvil, la ley de transferencias agrarias y la ley de medicamentos, entre otras medidas adoptadas por el gobierno radical³⁵. A la vez, por el otro lado, el sector empresario criticaría al gobierno por la actitud asumida frente al Plan de Lucha de la CGT. Diversas declaraciones reflejan la actitud asumida por los diversos actores económicos. Así, frente al proyecto de ley de salario mínimo, vital y móvil, la UIA declararía: ‘El impacto inflacionario se manifestará inmediatamente sobre los costos de producción y por consiguiente sobre los precios de mercado’ (en Sánchez, 1983: 34). La Sociedad Rural se quejaría argumentando que ‘el dirigismo económico y el intervencionismo estatal (...) deben desecharse a pesar de ser la doctrina escrita en la plataforma partidaria’ (Ídem: 81).

La coalición de militares azules, sindicatos peronistas y empresarios, todos disconformes con la gestión radical, terminaría por gestar la caída del gobierno de Illia, al cual juzgaban ineficaz (Smulovitz, 1988). De esta forma, no fue el parlamento la principal fuente de escollos para el gobierno de Illia, sino que los mismos surgieron del descontento de los distintos grupos de presión, lo cual refleja la incapacidad del gobierno radical de articular una coalición social que apoyase al gobierno. Este cuadro se ajusta a las características de las sociedades pretorianas en las cuales los conflictos sociales no son canalizados a través de las instituciones políticas. Los actores sociales optan por actuar de acuerdo al modo que les es propio, expresando sus intereses en forma descarnada (Huntington, 1998). Es pues justo decir que el Congreso no tuvo un rol destacado, aspecto señalado por diversos autores (O’Donnell, 1972; Smulovitz, 1988). No obstante, las crecientes dificultades para aprobar la legislación propuesta por el Ejecutivo, contribuiría a completar la imagen de parálisis asignada al gobierno, y a la vez, a restar legitimidad a los partidos políticos y a la democracia misma.

En este cuadro de aislamiento y oposición de los factores de poder, la minoría en el parlamento ‘le impidió a la UCRP en más de una oportunidad el tratamiento de temas importantes para el quehacer nacional y a su vez lo obligó a negociar con otras bancadas

³⁵ La política económica del radicalismo del pueblo fue acorde con el cariz del programa de Avellaneda. La ley 16.463 ‘de contratos de drogas y productos utilizados en medicina humana’, más conocida como ley de medicamentos facultaba al Poder Ejecutivo ‘para poder adoptar cuantas medidas fueran necesarias para la contención de los precios de los medicamentos, drogas, formas farmacéuticas y todo otro producto de uso y aplicación en la medicina humana’ (San Martino, 1996: 318). Fundamentalmente permitía la implantación de controles a los precios de venta de los medicamentos. La ley de abastecimiento (16.454) declaraba el estado de emergencia económica permitiendo la implantación de controles de precios y estableciendo sanciones frente a excesos del poder económico.

provocándole ello un desgaste político” (San Martino, 1996: 303). De la misma forma, Luna señala que: “La bancada radical no tenía mayoría propia y debía negociar con grupos menores para conseguir la aprobación de sus iniciativas” (Luna, 1983). Si la falta de una mayoría propia en la Cámara de Diputados no impidió la aprobación de leyes durante el gobierno de Illia, ello en buena medida puede atribuirse a la capacidad negociadora de los líderes parlamentarios radicales (Acosta, 1993). La tabla siguiente compara la cantidad de leyes sancionadas bajo los gobiernos de Frondizi e Illia. Las tablas discriminan las leyes de pensión ya que fue frecuente hasta 1964 que las leyes concediendo pensiones gratificables o jubilaciones extraordinarias –muchas veces a un único individuo– representaran cerca del 40% de las leyes sancionadas (Molinelli, Palanza y Sin, 1999).

Tabla 8. Cantidad de leyes sancionadas bajo las presidencias de Frondizi e Illia

Período Legislativo	Total Leyes	Promedio Anual	Leyes de Pensión	s/ Leyes de Pensión	Promedio Anual
1958-61	2017	504	920	1097	274
1963-66	441	147	48	390	130

Fuente: Acosta (1993)

Puede apreciarse que el promedio anual de leyes sancionadas bajo la presidencia de Illia es sensiblemente inferior (un poco menos de la mitad) al promedio anual de leyes aprobadas bajo el mandato de Frondizi. Las diferencias en el peso específico del partido gobernante en la legislatura explican en buena medida la mayor producción legislativa durante el gobierno de Frondizi. Éste enfrentó una legislatura que podríamos calificar ente “sumisa” y “trabajable”, y en consonancia con este hecho adoptó un comportamiento “imperial”, usando la terminología de Cox y Morgenstern. Es decir, el Presidente dictó los términos de la relación entre el Ejecutivo y Legislativo. En cambio, Illia debió lidiar con un parlamento que en el mejor de los casos era “trabajable”, pero las más de las veces “recalcitrante”. Durante los primeros dos años de gestión, el gobierno pudo sancionar con pocos problemas buena parte de la legislación enviada al Congreso. Sólo debió recurrir en una oportunidad al uso del veto, para la ley de salario mínimo, vital y móvil, y sólo para corregir aspectos técnicos (Acosta, 1993).

Las elecciones de 1965 alterarían el panorama complicando la situación del Ejecutivo. El triunfo de Unión Popular en las elecciones de 1965 no significó una disminución significativa de la bancada oficialista que tan sólo perdió dos bancas, pero sí trajo aparejado el ingreso del justicialismo al Congreso, que conformó una bloque de 52 diputados³⁶. Más allá de no producir cambios sustanciales, para muchos actores, el triunfo de Unión Popular, que había obtenido un moderado 30% de los votos, era un anticipo de una victoria peronista en 1967 donde no sólo se renovarían la Cámara de Diputados, sino que también tendrían lugar elecciones de gobernador. El final lógico percibido por algunos de los actores era un regreso del peronismo a la presidencia en 1969.

Más allá de las implicancias que las elecciones tuvieron sobre las percepciones y conductas de los distintos actores, lo cierto es que produjeron cambios sustanciales en las relaciones entre el Presidente y el Congreso. Tras las elecciones de 1965, ‘el rol del Congreso cambió: pasó de ser un ámbito para la negociación a ser solamente la expresión de una sociedad dividida y fragmentada’ (Acosta: 1993: 31). A partir de 1965, el presidente debió recurrir más al uso del veto para frenar algunas iniciativas originadas en el legislativo³⁷, donde el justicialismo se convirtió en el eje de una coalición opositora que abarcaba a ucristas, desarrollistas, democristianos y diputados del socialismo argentino. A la vez, el proceso de aprobación de las leyes se volvió más engorroso, registrándose un notorio incremento en la cantidad de días promedio requeridos para aprobar leyes (Ídem).

³⁶ Este bloque no sería inmune a las disputas entre Juan Domingo Perón y Augusto Timoteo Vandor por el control del movimiento peronista y se fracturaría en marzo de 1966 entre una facción pro vandorista liderada por Paulino Niembro y una contraria a Perón bajo la conducción de Manuel Antunes.

³⁷ Illia recurrió al veto en sólo 9 oportunidades. Entre 1963 y 1965 sólo hizo una observación menor a la ley de salario mínimo vital y móvil (que había sido originada en el PEN). Tras 1965 debió apelar a este instrumento en 8 oportunidades, en todos los casos, aplicándolo a leyes originadas en el legislativo (Acosta, 1993).

Tabla 9. Pedidos de interpelación presentados en Cámara de Diputados, 1963-66 por bloques partidarios y sub-períodos

Bloque	1963-65	1965-66	Total
UCRI	15	3	18
Dem. Progr.	5	10	15
Dem. Crist.	7	6	13
Soc. Arg.	2	5	7
Soc. Dem.	2	-	2
Fed. Centro	1	6	7
Udelpa	1	1	2
Justicialista	-	18	18
MID	-	15	15
MID/Justicialista	-	2	2
UCRI/Justicialista	-	1	1
UCRP	-	1	1
Otros	8	2	10

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

La oposición, a su vez, apeló cada vez más al uso de la interpelación, utilizándola como un mecanismo para amplificar sus cuestionamientos al gobierno. A partir de la entrada del justicialismo en el Congreso se incrementaron los pedidos de interpelación a ministros del Poder Ejecutivo (ver Tabla), aumentando sensiblemente la cantidad de interpelaciones respecto de los períodos legislativos de los años 63 y 64 (Molinelli, Palanza y Sin, 1999). A la vez, mientras que las primeras interpelaciones estuvieron originadas en temas eminentemente técnicos, a partir de 1965, las interpelaciones estuvieron centradas en cuestiones más polémicas como la reglamentación de la ley de asociaciones profesionales o la situación de República Dominicana (Acosta, 1993).

Los principales problemas para el gobierno de Illia en su relación con el Congreso estuvieron dados por la aprobación de la ley de presupuesto de los años 1965 y 1966. En el caso del presupuesto para el año 1965, la Cámara de Diputados, que aun no había sido renovada (lo sería en marzo del 65 justamente) modificó el proyecto presentado por el Ejecutivo eliminando un artículo de acuerdo al cual se facultaba al mismo a tomar depósitos bancarios a cambio de títulos del Estado. Estos fondos serían usados para

medidas ligadas al desarrollo económico. Al quitarle este instrumento se privaba a la conducción económica de una herramienta que juzgaba clave. La Cámara de Senadores, donde el oficialismo gozaba de una cómoda mayoría aprobó el proyecto original, devolviéndolo a Diputados. Ésta cámara insistió en la eliminación del artículo cuestionado, y lo envió nuevamente al Senado, el cual, con la mayoría de 2/3 volvió al proyecto original. Finalmente, en la Cámara de Diputados, el 18 de febrero de 1965, se aprobó el proyecto conforme a la redacción del Senado.

La engorrosa y dilatada aprobación del presupuesto de 1965 fue un preanuncio de las dificultades que habría que enfrentar para aprobar el presupuesto de 1966, en un Congreso donde el justicialismo tenía una fuerte presencia. En primer lugar, el Ejecutivo presentó fuera de término el proyecto de Presupuesto debido a la implementación de un nuevo modelo para su elaboración surgido del CONADE (Acosta, 1993). Tras la presentación del proyecto del Ejecutivo, este quedó varado en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados. Cabe señalar que el Presupuesto para el año 1966 preveía incrementar ciertos impuestos, con el fin de atender demandas salariales en diversos ámbitos de la administración pública (entre ellos, las Fuerzas Armadas). La imposibilidad de contar con nuevos recursos y de esta forma atender las demandas de aumento de los sueldos del sector público trajo aparejada la realización de huelgas, las cuales contribuía a debilitar aún más, la imagen de ineficacia y debilidad con que la prensa y la opinión pública en general caracterizaban al gobierno radical. Finalmente en abril de 1966, la Cámara de Diputados se avino a tratar la ley de presupuesto. El justicialismo articuló una poderosa coalición legislativa que incluía a diputados de la UCRI, del Partido Demócrata Progresista, de la Democracia Cristiana, del Socialismo Argentino, más algunos provinciales, que produjo un dictamen alternativo al proyecto del gobierno y que rechazaba su propuesta de reforma impositiva, y logró que la Cámara de Diputados lo aprobara. En Senadores, el gobierno aceptó introducir modificaciones y logró el apoyo de la Federación de Partidos de Centro, procurando imponerse sobre el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados. El 17 de junio de 1966 el Senado aprobó el proyecto de la UCRP y la Federación de Partidos de Centro y lo envió a la Cámara de Diputados, que no podría tratarlo debido al golpe de Estado del 28 de junio.

Fronidizi e Illia en Perspectiva Comparada

Las presidencias de Arturo Frondizi y Arturo Illia mostraron a su modo, las distintas limitaciones, defectos y peligros del presidencialismo señalados por sus críticos. Mientras que en el caso de Frondizi, este no tuvo que enfrentar problemas de bloqueo político, debido a que contaba con mayorías legislativas disciplinadas en ambas cámaras del congreso, la rigidez del presidencialismo frente a las crisis institucionales y la poca propensión del mismo para favorecer la creación de consensos quedaron plenamente reflejadas durante la crisis institucional de marzo de 1962. Por su parte, el gobierno de Illia muestra en primer término los problemas de gobernabilidad de los gobiernos minoritarios en el régimen presidencialista, y las dificultades que el mismo genera para la formación de gobiernos de coalición. Cabe decir que, a partir de 1965, Illia enfrentaría un Congreso ‘recalcitrante’ que terminaría potenciando la imagen de lentitud y debilidad proyectada por cierta prensa sobre la gestión radical.

En su relación con el Congreso, Frondizi actuó como un presidente entre dominante e imperial, en la medida que en ciertas ocasiones soslayó al Legislativo, o claramente le impuso sus puntos de vista. En relación al oficialismo, y en similitud a la fase inicial del gobierno de Menem, Frondizi, ignoraría prácticamente a la UCRI, centrando las principales decisiones en el núcleo tecnocrático frigerista. A pesar de lo que ello significaba para la UCRI, sus miembros toleraron, aunque no sin criticar, esta actitud, en la medida que la llegada de Frondizi al gobierno les había permitido, merced al pacto con el peronismo, controlar una masa no despreciable de recursos, gracias al control del Congreso y de las gobernaciones provinciales. Illia por su parte, no ignoró al partido, sino que todo lo contrario procedió a efectuar un reparto equilibrado de cargos entre las distintas facciones a fin de atenuar el conflicto siempre latente entre los grupos más afines al Programa de Avellaneda y los sectores conservadores del grupo unionista.

Las administraciones de Frondizi e Illia poseen una serie de rasgos en común: ambas fueron el resultado de elecciones en las cuales el peronismo estaba proscrito, y ambas fueron abortadas por sendos golpes militares, perpetrados para evitar un eventual retorno del peronismo al poder. No obstante estas coincidencias, hay diferencias sensibles entre las gestiones de ambos mandatarios. Mientras que Illia fue un presidente débil desde el comienzo de su gestión, Frondizi, a pesar de haber triunfado con el apoyo

del peronismo, contó con una cuota de poder considerable, que fue licuándose progresivamente a lo largo de los cuatro años en los que permaneció al frente del gobierno. Los principales desafíos de Frondizi no se encontraban dentro del Congreso, sino que provenían principalmente de los planteos de las Fuerzas Armadas y del sindicalismo peronista. Illia, por su parte, vio su gestión trabada por el sindicalismo peronista en primera instancia, pero también por la oposición legislativa.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL PERÍODO 58-66

Los Partidos Políticos en los 60

Peronismo y Neoperonismo

El justicialismo estaba impedido de participar en la vida electoral en virtud de los decretos proscriptivos dictados por la Revolución Libertadora. Un segundo dato a considerar es que su líder se encontraba exiliado. El relajamiento de la proscripción sobre el final del período de Frondizi y durante el gobierno de Illia, no permitió la participación lisa y llana del justicialismo, aunque sí dejó participar a formaciones partidarias que eran a todas luces peronistas. Más allá de las regulaciones proscriptivas, hay quienes sostienen que la principal limitación que enfrentó el peronismo para tomar parte en los distintos procesos electorales, no provino de las autoridades nacionales, sino de parte del propio Perón, temeroso de perder el liderazgo sobre el movimiento peronista, a manos de líderes nuevos (McGuire, 1989). El carácter carismático del peronismo había significado que el partido al tiempo de la caída del segundo gobierno de Perón mostrara un bajo grado de institucionalización. Asimismo, el hecho de que las redes de clientela estuvieran estructuradas en torno a la Fundación Eva Perón también obró en contra de una mayor institucionalización (Ídem). Los decretos de la Revolución Libertadora que disolvieron al partido peronista y proscribieron sus actividades abonaron sobre un campo fértil debido a las causas señaladas. De alguna manera, puede decirse que al final del gobierno de la Revolución Libertadora, el partido peronista no existía en cuanto partido, aunque el justicialismo fuera la principal identidad política del país.

Para saltar el impedimento de la proscripción, antiguos dirigentes políticos peronistas y líderes sindicales formaron diversos partidos que pasaron a ser conocidos como “neo-peronistas”³⁸. Los partidos neoperonistas mantenían la doctrina peronista pero no necesariamente obedecían automáticamente al liderazgo de Perón. Dentro del neoperonismo podemos destacar el Partido Laborista fundado por Cipriano Reyes³⁹; el Partido Populista de Vicente Leonidas Saadi, en Catamarca; Unión Popular creado por Juan Atilio Bramuglia⁴⁰, el Movimiento Popular Nequino de Elías Sapag en Neuquén, entre otros. En un principio la falta de aprobación de Perón (quien optó por ordenar el voto en blanco o el apoyo a Frondizi) incidió negativamente en la performance electoral de las agrupaciones neoperonistas. El grado de sumisión a las órdenes de Perón desde el exilio actuaba como la divisoria de aguas dentro del neo-peronismo.

La estrategia del peronismo durante el período considerado varió en distintos momentos, fundamentalmente debido a la interacción entre los intentos de Perón de mantener el control y el liderazgo sobre el movimiento, y los líderes locales que poseían interés en participar en la vida política a través de una formación partidaria. Alternativamente el peronismo optó por:

1. La vía insurreccional. Tal fue el caso de la Revolución del 9/6/56 que culminó en el fusilamiento de Valle⁴¹, la cual dicho sea de paso no contó ni con el conocimiento previo ni el aval de Perón. También podemos considerar como parte de esta estrategia los diversos actos de sabotaje perpetrados por militantes peronistas. Podemos incluir, aunque con ciertas restricciones, al Plan de Lucha implementado por la CGT contra el gobierno de Illia durante el año 1964.
2. La abstención electoral y el voto en blanco. Esta estrategia fue aplicada en la elección de constituyentes de 1957, en diversas elecciones provinciales entre 1959 y 1961, y en las elecciones presidenciales de 1963. Las demandas de dirigentes locales que veían peligrar el mantenimiento de su liderazgo frente a los otros partidos que contaban con acceso a los recursos estatales. Ello llevó a

³⁸ En repetidas ocasiones hubo intentos de formar un Partido Justicialista, lo cual fue impedido por decisiones judiciales bajo la excusa de que no cumplía con los requisitos de los distintos estatutos de partidos.

³⁹ Como es sabido, Cipriano Reyes fue uno de los organizadores de la concentración del 17 de octubre de 1945. No obstante, su resistencia al verticalismo de Perón le valió la expulsión del justicialismo y el encarcelamiento por un supuesto intento de asesinar Perón y Eva Duarte de Perón. Curiosamente, sería liberado por la Revolución Libertadora.

⁴⁰ Fue ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno peronista.

⁴¹ El libro de Rodolfo Walsh “Operación Masacre” presenta un buen relato de estos hechos, aparte de constituir la obra fundacional del periodismo de investigación en la Argentina. Si bien Walsh integraría posteriormente el ala más radicalizada del peronismo, es justo decir que al momento de escribir la obra mencionada no era un militante peronista.

que en Mayo de 1961, el Consejo Coordinador y Superior del Peronismo abandonara el voto en blanco, permitiendo a formaciones de corte peronista la participación en los comicios que tuvieron lugar ese año en diversos distritos provinciales, y en las elecciones de marzo de 1962. Cabe aducir que el paso del tiempo llevó a un agotamiento del voto en blanco, desgastado por la mejor predisposición de los gobiernos de turno frente a una participación “disfrazada” del peronismo, y también por la voluntad de participación de los dirigentes peronistas a nivel local, desafiando en algunos casos abiertamente la voluntad de Perón⁴². Así, mientras en 1957 el voto en blanco, mandado por el líder en el exilio, obtuvo 2.116.000 votos, en 1963, y frente a un contexto tan proscriptivo como el imperante durante la Libertadora, los votos en blanco sumaron 1.438.000 sufragios, con la que, no sólo Perón había ordenado el votar en blanco a sus seguidores, sino que también Frondizi había hecho lo propio con los suyos.

3. La concurrencia electoral. En este caso cabe distinguir 2 formas distintas de participación. La primera de ellas es el apoyo a otros partidos, como fue el caso del apoyo brindado a Frondizi en las elecciones de 1958, o al Socialismo en la elección de Senador en Capital Federal en 1961. La otra forma de participación fue a través de partidos neo-peronistas. Dentro de estos, el principal partido era Unión Popular, que como es sabido, en las elecciones de marzo de 1962, obtuvo la gobernación de la provincia de Buenos Aires, a la postre motivando el golpe de estado que dio cuenta del gobierno de Frondizi. La concurrencia electoral no dejó de rendirle frutos al peronismo, aunque nunca se le permitió ganar premios mayores⁴³.

El justicialismo sufriría en estos años una fuerte disputa interna debido al enfrentamiento del dirigente sindical metalúrgico Augusto Timoteo Vandor con el General Perón. El eje del conflicto pasaba por la conformación de un partido político de base sindical, con un mayor grado de institucionalización, organizado desde abajo, lo cual implicaba una atenuación, cuando no la anulación, del liderazgo efectivo de Perón sobre el movimiento.

⁴² Ver Smulovitz (1987).

⁴³ Nos estamos refiriendo a la Presidencia y las gobernaciones de los distritos más relevantes como la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

McGuire (1989) afirma que en entre 1963 y 1966 podían distinguirse dentro del sindicalismo peronista 5 grandes corrientes, de las cuales 4 pueden identificarse con sus líderes, aunque su diferenciación no pase por disputas de liderazgo (o al menos no sólo en torno a ellas) sino en relación a otras cuestiones, tales como el grado de transformación social que perseguían, la estrategia que favorecían para que el sindicalismo peronista obtuviera mayores acceso a recursos estatales y el rol que asignaban a Perón en la conducción del movimiento. A continuación se reproduce una tabla presente en la obra de McGuire que echa luz sobre el conflicto interno que afectaba al sindicalismo, y que tenía obvias repercusiones sobre el movimiento peronista, dada la importancia crucial y la preponderancia de la rama sindical por sobre las demás ramas del peronismo.

Tabla 10 Clivajes en el liderazgo sindical peronista 1963-66

	Dimensión del Clivaje		
Corriente	Visión básica sobre cuestiones sustanciales	Vehículo preferido para promover los intereses de los gremios peronistas	Visión sobre el rol apropiado para Perón en el movimiento peronista
Duros	Izquierda-Reformista	Insurrección	Control cotidiano del movimiento
Framini	Poco clara; ocasional retórica anti-capitalista	Insurrección	Control cotidiano del movimiento
Olmos	Pragmático-reformista	Partido político hasta noviembre de 1965; después poco claro	Poco clara
Vandor	Pragmático-reformista	Partido Político	Figura simbólica
Alonso	Tecnocrática-conservadora	CGT	Figura simbólica

Fuente: McGuire (1989)

El enfrentamiento entre Vandor y Perón tendría su punto más álgido entre 1965 y 1966. Este enfrentamiento se tradujo en la división del bloque legislativo justicialista en la Cámara de Diputados. El conflicto sería finalmente saldado a favor de Perón en las elecciones para gobernador de Mendoza, en abril de 1966, en las cuales el candidato

neo-peronista Rodolfo Tercera del Franco, apoyado por Vandor, obtuvo menos votos que el candidato que apoyaba Perón, Ernesto Corvalán Nanclares⁴⁴. Entre los factores que favorecieron a Perón cabe citar las divisiones que se produjeron dentro del movimiento obrero por aquellos años (en buena medida estimuladas por Perón), lo cual erosionó el liderazgo de Vandor. En forma más inmediata, el gobierno de Illia, en lo que constituyó un hecho inédito para la época, permitió la difusión de una cinta en la cual Perón instaba a votar a Corvalán Nanclares (Castello, 1987; McGuire, 1989). McGuire sostiene que el fracaso del justicialismo en formar un partido político no fue tanto el resultado de la proscripción, como de los esfuerzos del propio Perón de mantener su control sobre las bases. Abona esta tesis el hecho que Perón fue reticente abandonar la estrategia del voto en blanco y el abstencionismo (1961), y cuando lo hizo fue por la fuerte presión que recibió de parte de dirigentes locales. Su inclusión como candidato a vice-gobernador en la boleta de Unión Popular para las elecciones de gobernador de la provincia de Buenos Aires, claramente indicaba el deseo de que el gobierno proscribiera al partido, cosa que no hizo, limitándose a señalar que Perón estaba inhabilitado por razones judiciales.

En materia de peso electoral el justicialismo seguía siendo la primer minoría, tal como lo demostraría en los comicios legislativos de 1962 y 1965. Los intentos de atenuar su carácter mayoritario fueron desde la proscripción hasta la introducción del sistema proporcional D'Hont. No obstante es relevante decir que una UCR unificada hubiera derrotado en ambas elecciones al peronismo, al igual que habría superado al voto en blanco en las elecciones para convencionales constituyentes de 1957⁴⁵.

El radicalismo dividido

Los dos partidos no peronistas más significativos en términos electorales eran la UCRI y la UCRP. Ambos fueron el fruto de la división que se produjo en la UCR a comienzos de 1957. Las pugnas internas dentro del seno de la UCR venían arrastrándose desde comienzos de los años 40. Durante la Revolución Libertadora, la actitud del partido frente al gobierno revolucionario y frente al peronismo, sirvió para dividir aun más las aguas. La nominación de Arturo Frondizi como candidato presidencial (no había aun

⁴⁴ En las elecciones resultó triunfador el candidato del Partido Demócrata de Mendoza Emilio Joffre.

⁴⁵ Un análisis de las razones por las cuales el antiperonismo no llegó a competir en forma unificada frente al peronismo, se encuentra en O'Donnell (1972).

fecha de elecciones presidenciales) por la Convención de Tucumán a fines de 1956 finalmente produjo la ruptura. Los sectores adictos a Frondizi, por aquel entonces presidente del Comité Nacional formaron la Unión Cívica Radical Intransigente. En su mayoría la UCRI atrajo para sí a los integrantes del Movimiento de Intransigencia y Renovación (salvo en el caso de la provincia de Buenos Aires). El unionismo (identificados ideológicamente con los grupos más conservadores del radicalismo) agrupado en el Núcleo de Unidad Nacional, el sabattinismo nucleado en el Movimiento de Intransigencia Nacional, y el Movimiento de Intransigencia y Renovación de la provincia de Buenos Aires reorganizaron el partido con el nombre de Unión Cívica Radical del Pueblo. A continuación analizamos cada uno de estos partidos por separado, dada su relevancia al constituir los dos principales partidos no peronistas.

La Unión Cívica Radical Intransigente

La UCRI dominó el escenario político entre 1958 y 1962. En esos años, merced al acuerdo celebrado con el peronismo con miras a las elecciones de febrero de 1958 le permitió alzarse con la presidencia y la totalidad de las gobernaciones provinciales, aparte de contar en los primeros dos años de gestión con una mayoría absoluta en Diputados y Senadores.

En materia ideológica, en un principio no se apartó de la Declaración de Avellaneda de 1947, que constituía también la plataforma de la UCRP. Las diferencias ideológicas con la UCR surgieron a partir de la incorporación de Frondizi del ideario desarrollista, a partir de su amistad con Rogelio Frigerio. El abandono del Programa de Avellaneda, reemplazado en 1960 por la Convención de Chascomús, motivó la expulsión de 11 diputados nacionales, algunos de los cuales optaron por retornar a la UCRP.

Los cambios en el pensamiento ideológico de Frondizi condujeron a un cierto distanciamiento respecto del partido, y al recelo del partido respecto de la figura de Frigerio. Esto puede apreciarse en la poca participación a nivel ministerial del partido y en su falta de participación en la decisión respecto de algunas políticas fundamentales (como es el caso de la política petrolera, adoptada en un clima de secretismo). Para Frondizi y los cuadros frigeristas, el partido era visto como excesivamente lento, burocrático y clientelar, razón por la cual no se le daba participación en las decisiones

claves del gobierno. Los desarrollistas criticaban el antiimperialismo, anticapitalismo y antimilitarismo de los intransigentes, aparte de su política clientelista y su incapacidad para aplicar una política dinámica (Rouquié, 1975a)⁴⁶. La falta de participación en el gobierno nacional fue compensada en cierta forma por el control de las gobernaciones provinciales y del Congreso.

Respecto de los componentes de la UCRI, Rouquié afirma que podían distinguirse a algunos unionistas, como era el caso de Alfredo Vítolo (Ministro de Interior de Frondizi); militantes que habían seguido a Frondizi debido a que éste era el Presidente del Comité Nacional, y militantes del Movimiento de Intransigencia y Renovación. Es menester señalar que la UCRI si bien era el principal partido de apoyo a Frondizi, no era el único grupo detrás del Presidente. Grupos de la izquierda nacional, ex miembros del grupo FORJA e incluso algunos peronistas y nacionalistas, apoyaron a Frondizi antes de su llegada al poder.

La estrategia política de la UCRI varió a lo largo del período analizado y en algunos casos se ajustó a un criterio geográfico. Las estrategias utilizadas apuntaron alternativamente a: 1) captar el voto peronista (una variante de esta estrategia estuvo dada por lo que se llamó la política de integraciones provinciales); 2) intentar captar el voto anti-peronista; 3) apostar a la proscripción del peronismo por los militares; 4) permitir la participación del peronismo pero tras una modificación del régimen electoral, pasando del sistema de lista incompleta al sistema D'Hont, con el objeto de atenuar su peso electoral. Las estrategias 3 y 4 no son incompatibles con la estrategia 2. La estrategia 1 sólo es posible si la proscripción está vigente. La estrategia 3 puede parecer un tanto extraña, pero hay quienes señalan que cuando Frondizi permitió la participación del peronismo para las elecciones de marzo de 1962 contaba con que el Ejército lo forzaría impedir que el peronismo participara de los comicios. Esto evitaba que Frondizi cargara con el costo político de una decisión polémica. Tal como expresó un dirigente de la UCRI: 'Esta vez, que esperábamos que los gorilas actuaran como gorilas, se portaron como monitos titi' (citado en Smulovitz, 1988). La estrategia 1 fue utilizada en las elecciones de 1957 y 1958. En el primer caso se intentó captar el voto

⁴⁶ El sociólogo francés afirma: 'El aislamiento del partido proviene de la condenación del radicalismo por el desarrollismo, de la desconfianza profunda que Arturo Frondizi alimenta ahora a sus antiguos compañeros de lucha (...) La intransigencia no está a la altura de la tarea emprendida, representa la vieja política ideológica, no es eficaz, ni realista (Rouquié, 1975a: 127).

peronista condenando el carácter represivo de la Revolución Libertadora e intentando dar garantías al electorado peronista. La ausencia de resultados en las elecciones de 1957 (la UCRI quedó tercera en votos, detrás del voto en blanco y la UCRP) indujo a Frondizi y a Frigerio a captar los votos peronistas mediante un acuerdo con Perón. La política de ‘integraciones provinciales’ arriba mencionada también se basaba en un acuerdo con el peronismo. Esta política fue característica en provincias pequeñas, donde los gobernadores ucristas proveyeron a dirigentes peronistas de acceso a cargos públicos, a cambio de asegurarse su apoyo en las urnas. Dicha estrategia sólo rendía fruto en la medida que Perón ordenara a sus seguidores la abstención o el voto en blanco. La estrategia 4 no se llegó a aplicar, pero poco faltó para que ocurriera. El gobierno de hecho envió al Congreso un proyecto de reforma electoral que contemplaba la representación proporcional absoluta bajo el sistema D'Hont, con un umbral del 5% y que estaría vigente hasta 1964⁴⁷. Este proyecto llegó a aprobarse en el Senado, pero nunca fue tratado en Diputados. La seguidilla de éxitos electorales de la UCRI a fines de 1961 en Santa Fe, Catamarca y San Luis estimuló a Frondizi a enfrentar abiertamente al peronismo en las urnas (o en su defecto apostar a que la presión militar forzara la proscripción). Si Frondizi triunfaba en su apuesta, habría desmitificado al peronismo. Como sabemos, no lo hizo, y fue removido por las Fuerzas Armadas 10 días después de las elecciones del 18 de marzo de 1962.

La actitud hacia el peronismo estuvo signada por una gran ambigüedad que se tradujo en dejar abierta la puerta para la proscripción o apostar a la misma, intentar captar sus votos, o aliarse con él. Este fue el caso de las elecciones de 1963, cuando se intentó constituir un Frente Nacional y Popular, que fue proscrito por el gobierno, y que condujo en última instancia a una escisión en la UCRI. Tras el derrocamiento de Frondizi, la UCRI sufrió los efectos del faccionalismo intenso, al punto que como se ha señalado arriba las diferencias entre el sector alendista y el sector frondizista con motivo de las elecciones presidenciales de julio del 63 llevaron a la división del partido. Tras el golpe de 1962 se observan 3 corrientes dentro de la UCRI. Por un lado aquellos sectores nucleados en torno al presidente del Comité Nacional, Américo García, y entre los cuales se contaban dirigentes como Rodolfo Martínez (Ministro de Defensa durante los

⁴⁷ Kvaternik (1995) señala que esta reforma electoral era parte de la estrategia Frondicista destinada a llevar al General Aramburu a la presidencia en las elecciones de 1964. Usando la representación proporcional, ninguna fuerza política obtendría la mayoría necesaria para imponerse en el Colegio Electoral, con lo cual la elección recaería en el Congreso, donde la UCRI tenía mayoría en ambas Cámaras, la cual conservaría aun en el caso de una mala elección en 1962. Con el voto de la UCRI y unos pocos partidos menores impondrían a Aramburu.

últimos días de Frondizi y Ministro de Interior de Guido en dos oportunidades) y Julio Oyhanarte (ex Ministro de la Corte Suprema). En segundo lugar, el Movimiento Nacional Combatiente liderado por Alfredo Vítolo, que desconocía al gobierno surgido el 29 de marzo de 1962. Finalmente, el alendismo que controlaba los principales órganos partidarios (Rouquié, 1975a; Nosiglia, 1983). Los dos primeros grupos respondían a Frondizi, quien apoyaba de cara a las elecciones de 1963 la conformación de un Frente Nacional y Popular que incluyera al peronismo. Alende, no era partidario de una alianza, y si la aceptaba, reclamaba que la candidatura presidencial perteneciera a la UCRI (que dicho sea de paso ya había nominado a Alende). La nominación de Vicente Solano Lima para el cargo de Presidente por el Frente motivo que Alende se retirara de la coalición e intentara atraer al voto peronista, una vez que el gobierno proscribió a Solano Lima.

Luego de las elecciones de 1963, Alende condujo la reorganización del partido, expulsando a los frondizistas. Los alendistas conservaron el símbolo partidario mientras que los frondizistas pasaron a llamarse en un primer momento ‘Movimiento de Intransigencia y Renovación’, y luego ‘Movimiento de Integración y Desarrollo’ (Rouquié, 1975a; Nosiglia, 1983; Rodríguez Lamas, 1983). La UCRI y el MID midieron sus fuerzas en las elecciones legislativas de 1965, en las cuales el MID frondizista, superó a la UCRI Alendista. No obstante, tras las elecciones de 1965, ambas agrupaciones adquirieron el estatus de partidos intermedios dentro del antiperonismo, quedando para la UCRP el rol de ser el principal contendiente del justicialismo a nivel electoral.

Como nota final respecto de Frondizi y la UCRI, es menester aclarar que ésta no había sido la única fuentes de apoyo de Frondizi, y que su figura había nucleado también a grupos de la izquierda nacional, ex peronistas, e incluso algunos nacionalistas católicos (Rouquié, 1975a). Algunas de las ideas de Frondizi podrían justificar incluirlo en el bloque ideológico primeramente mencionado, pero ello sólo a título personal, o incluyendo a su círculo de colaboradores ‘frigeristas’. Como el análisis que se realiza en esta sección toma en cuenta a los partidos, hemos optado por incluir a la UCRI dentro de este conglomerado.

La Unión Cívica Radical del Pueblo

Tras la Convención de Tucumán de 1956 que nominó a Arturo Frondizi como candidato a presidente, varios comités se declararon en rebeldía y fueron expulsados por Frondizi. Ricardo Balbín, dirigente intransigente, otrora cercano a Frondizi, renunció al partido, junto a la gran mayoría del Movimiento de Intransigencia y Renovación de la provincia de Buenos Aires. Lo propio hicieron la mayoría de los dirigentes unionistas, agrupados en varias corrientes (Núcleo de Unidad Radical, Acción Radical Unificadora, Movimiento Pro-Radicalismo Unido y Ateneo Cívico Radical) y los sabattinistas del Movimiento de Intransigencia Nacional. Líderes tales como Miguel Ángel Zavala Ortiz (unionista), Ricardo Balbín (intransigente), Amadeo Sabattini (intransigente nacional), Crisólogo Larralde (intransigente), Santiago Nudelman (unionista) entre otros, que desconocieron lo resuelto en Tucumán reorganizaron el partido reuniendo al MIN sabattinista, al MIR de la provincia de Buenos Aires, al unionismo y a los comités expulsados por Frondizi, adoptando el nombre de Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP).

La UCRP constituyó el partido hacia el cual apostaban los sectores más duros del anti-peronismo para las elecciones presidenciales de 1958. La UCRP no era crítica, a diferencia de la UCRI, de la Revolución Libertadora, a la cual reivindicaba. Probablemente, con el peronismo proscrito y optando éste por el voto en blanco o la abstención, hubiera derrotado a la UCRI en 1958, tal como lo había hecho en las elecciones de convencionales constituyentes de 1957. El pacto entre Frondizi y Perón impidió que la UCRP alcanzara la presidencia. El rol de la UCRP durante el gobierno de Frondizi responde al patrón de oposición semi-leal descrito por Linz: “ataques al sistema político en general más bien que a partidos o personas particulares, la difamación sistemática de los políticos en los partidos del sistema, la obstrucción constante del proceso parlamentario, el apoyo a propuestas presentadas por otros partidos presumiblemente desleales con fines desestabilizadores y acción conjunta con ellos en situaciones de crisis y para derribar gobiernos sin ninguna posibilidad de constituir una nueva mayoría son todas actuaciones típicas de una oposición desleal” (Linz, 1991: 62). El empleo de este tipo de métodos por parte de partidos del sistema define a la semi-lealtad.

Smulovitz (1988) señala que la UCRP asumió frente a la administración de Arturo Frondizi una estrategia de “oposición global” y una estrategia de oposición puntual. La primera implicaba un cuestionamiento al gobierno en cuanto tal, lo cual tornaba fútil cualquier intento de conciliación por parte del gobierno. Por su parte, la segunda se trataba del tipo usual de oposición, que cuestiona medidas específicas de gobierno. Durante el período 58-62 la UCRP adoptó un discurso fuertemente crítico y en ciertas ocasiones apoyó a fuerzas golpistas, mostrando, como ya se adujo, el carácter semi-leal de la UCRP. Al respecto Potash afirma: “Pero los más firmes enemigos de Frondizi eran los integrantes de un grupo de antiperonistas civiles y militares, hombres ligados a los sectores extremistas de la UCRP, el Partido Conservador y el Socialista. Al amparo de las actividades legítimas de sus respectivos partidos, esos hombres procuraban soliviantar a los militares acusando al gobierno de corrupción en varias áreas, denunciando al presidente de entregarse a los comunistas e insistiendo en que provocaba el caos deliberadamente para facilitar la acción del comunismo” (1980: 406)

Balbín y los dirigentes unionistas eran quienes manifestaban un mayor rechazo hacia Frondizi. La actitud de la UCRP durante este período quedaría confirmada por su comportamiento (y la de la mayoría de los demás partidos no peronistas) en los días previos al derrocamiento de Frondizi poniendo como condición sine qua non de salvación del régimen la renuncia del Presidente muestra un bajo compromiso con la democracia.

A la hora de participar en los comicios, la estrategia básica de la UCRP fue no apartarse de su carácter antiperonista, a diferencia de la UCRI cuya actitud era mucho más ambigua. Esta estrategia rindió frutos en las elecciones de 1960, en las cuales derrotó a la UCRI, que no contaba en esta ocasión con el voto peronista. El triunfo redujo la mayoría de la UCRI en diputados. No obstante, en 1962, la UCRP obtuvo el tercer lugar detrás del peronismo (sumando los votos obtenidos por todas las agrupaciones neo-peronistas) y la UCRI. El único distrito donde obtuvo una gobernación fue Córdoba. El tradicional rechazo radical a las coaliciones electorales fue utilizado en las presidenciales de 1963, y paradójicamente, permitió el acceso de Illia a la primera magistratura. Ciertamente que ello necesitó de la proscripción del peronismo y el frondizismo, y el apoyo de partidos minoritarios en el Colegio Electoral.

La actitud de la UCRP hacia la cuestión de la proscripción fue cambiante. Ya hacia mediados del gobierno de Frondizi, sus dirigentes la criticaban, no obstante haber sido críticos de la ley de amnistía propuesta por Frondizi y aprobada por el Congreso dominado por la UCRI. La crítica de la UCRP no era sincera y era simplemente oportunista, ya que al estar en la oposición era fácil criticar la proscripción, aunque hubiera más para perder permitiendo entonces la participación peronista. Valga como ejemplo que la proscripción del Frente Popular en el año 63 permitió a la UCRP alzarse con 13 gobernaciones. Durante el gobierno de Illia se repetiría la ambigüedad hacia el peronismo. Por un lado, Illia sancionó un estatuto de partidos que permitía la participación peronista, pero que podía dar lugar a la proscripción por vía de la interpretación judicial, dada la redacción de la ley 16.652.

El nivel de faccionalismo exhibido por la UCRP, sobre todo durante el gobierno de Illia, es leve si se lo compara con los conflictos dentro de la UCR en los 50 y dentro de la UCRI, o dentro del peronismo en los 60. Al momento de asumir Illia se podían observar cuatro corrientes dentro de la UCRP: balbinistas, unionistas, larraldistas⁴⁸ y sabattinistas. A fin de conformar a todos los sectores, como se señaló en la sección anterior, Illia repartió las carteras ministeriales equitativamente entre los distintos sectores.

Otros fuerzas políticas

En términos electorales la importancia de las restantes fuerzas políticas es significativamente menor. Dentro del mismo encontramos varias agrupaciones, algunas de ellas tradicionales como el Partido Socialista y el Partido Demócrata Progresista, que no recuperaron el caudal electoral y el peso político que habían tenido en el período anterior al peronismo. También encontramos fuerzas relativamente nuevas como la Democracia Cristiana, fundada sobre el final de la segunda presidencia de Perón, y partidos surgidos tras la Revolución Libertadora, como por ejemplo el Partido Cívico Independiente, una expresión de la centro-derecha liberal o la Federación Nacional de Partidos de Centro.

⁴⁸ Crisólogo Larralde había muerto en los días previos a las elecciones de marzo de 1962.

Cabe destacar a esta última en la medida que sus partidos alcanzaron tanto una representación legislativa considerable, como también el control de algunos distritos provinciales. La Federación Nacional de Partidos de Centro estaba formada por antiguas agrupaciones provinciales que intentaron reeditar el viejo Partido Demócrata Nacional, que había agrupado a las Fuerzas Conservadoras durante la década del 30. Los partidos que integraron la Federación fueron: el Partido Liberal de San Luis, el Partido Autonomista de Corrientes, la Unión Popular de Santa Fe y el Partido Demócrata de Córdoba. Estos partidos, en vistas de los magros resultados obtenidos en las elecciones de 1958 se agruparon en la Federación Nacional de Partidos de Centro. Entre sus principios proclamaba la necesidad de un sistema electoral que diera representación a las minorías, el rechazo a la lucha de clases, la limitación a la intervención estatal y el rechazo al americanismo en política internacional. La Federación fue firme opositora a Frondizi. Su gran logro fue obtener en 1961 la gobernación de Mendoza.

Dentro de la centro-derecha también cabe mencionar a Unión del Pueblo Argentino (UDELP) fundado por el general Aramburu para las elecciones de 1963, en las cuales obtuvo un 7% y 18 representantes en la Cámara de Diputados. El partido intentaba emular a la Renovación Francesa realizando una suerte de paralelismo entre De Gaulle y Aramburu. UDELP intentó mostrar a un Aramburu moderado (lejano del hombre que en 1956 había permitido mediante la sanción de la ley marcial los fusilamientos del 9 de junio), que buscaba encarnar una suerte de figura de reconciliación nacional. Los resultados electorales de las elecciones del 7 de julio muestran que el electorado peronista tenía aun el recuerdo de los sucesos de José León Suárez.

Por su parte, las fuerzas de izquierda sufrieron durante esos años numerosas divisiones, en buena medida motivadas por la cuestión peronista. Mientras que algunos dirigentes de izquierda padecían un rechazo visceral del peronismo, casi tan agudo como el de ciertos sectores de la derecha liberal, otros hacían interpretaciones más benignas del peronismo. Asimismo, la figura de John William Cooke abría posibilidades de un futuro acercamiento entre el peronismo y la izquierda. Fuera de esto, hubo acercamientos circunstanciales con el peronismo, pero dictados por cuestiones de coyuntura, y decididos unilateralmente por el peronismo. Así ocurrió en la elección de senador por la Capital Federal de 1961 en la que Alfredo Palacios obtuvo la banca gracias al voto peronista, y en Añatuya donde el socialismo se alzó con la intendencia, también merced

al apoyo justicialista. En ambos casos la política peronista consistía en votar a candidatos que pudieran vencer en las urnas a la UCRI. Otro factor que influyó sobre este conglomerado fue el fenómeno de la Revolución Cubana. Cabe destacar que Palacios realizó su campaña senatorial reivindicando a la misma.

La actitud hacia el peronismo motivó en 1959 la división del partido Socialista en dos vertientes: el Partido Socialista Argentino y el Partido Socialista Democrático. El primero se hallaba bajo el liderazgo de Alfredo Palacios y Alicia Moreau de Justo, orientándose a la caza del voto peronista. Por su parte, el segundo tenía como dirigente destacado a Américo Ghioldi, y era más cercano a la Revolución Libertadora. El Partido Socialista Argentino sufriría en 1961 una nueva escisión que daría lugar al Partido Socialista de Vanguardia, de Alexis Latendorff.

El sistema de partidos en los 60

La caracterización del sistema de partidos de la Argentina en los años 60 resulta problemática. La existencia de un sistema de partidos es puesta en tela de juicio por dos motivos: las interrupciones militares de 1962 y 1966 en primer lugar, y las limitaciones a la participación de la corriente mayoritaria de opinión en segundo lugar, no permitían el desarrollo de un patrón estable de competencia entre partidos. Al respecto, Smulovitz (1987) argumenta que la anulación de las elecciones de 1962 dejó trucas las posibilidades de construir un sistema de partidos. Sartori (1992), por su parte, descarta el uso del concepto de sistema para casi todos los países sudamericanos (Chile y Uruguay aparecían entonces como excepciones). Sartori admite la presencia de partidos, pero no de un sistema. No obstante, puede considerarse a la Argentina en los períodos estudiados como un caso de sistema de partidos incoado o fluido siguiendo a Mainwaring y Scully.

¿Pluralismo Polarizado?

Dentro de su precariedad, ¿fue la Argentina de los 60 un caso de pluralismo polarizado, de acuerdo a la tipología de Sartori? El pluralismo polarizado se caracteriza de acuerdo a Sartori por:

1. La presencia de partidos anti-sistema importantes, esto es, partidos que cuestionan la legitimidad del régimen.
2. La existencia de oposiciones bilaterales, esto es que hay dos oposiciones que son mutuamente excluyentes y que en consecuencia no pueden formar una coalición alternativa al gobierno.
3. La ubicación central de un partido o grupo de partidos. La presencia de un partido en el centro alienta los impulsos centrífugos.
4. La polarización. El espectro de la opinión pública se halla polarizado en polos laterales y la distancia entre ellos abarca el espectro máximo de la opinión.
5. La prevalencia de impulsos centrífugos por sobre los centrípetos.
6. Una estructuración ideológica congénita. Los partidos no sólo se hallan en desacuerdo con relación a cuestiones políticas generales, sino también en torno a principios fundamentales.
7. La presencia de oposiciones irresponsables. La baja probabilidad de ocupar el gobierno lleva a los partidos a comportarse irresponsablemente o en forma semi-responsable
8. Una pauta de política de superoferta. Esto se refiere a la formulación de promesas prácticamente imposibles de cumplir. La baja probabilidad de acceder al gobierno lleva a realizar propuestas irresponsables con tal de atraer al electorado.

Smulovitz (1987), si bien reconoce la presencia el ámbito partidario de los 60 de una alta fragmentación, polarización ideológica y de oposiciones bilaterales, considera inadecuado caracterizar a la Argentina como un caso de pluralismo polarizado ya que:

1. El Peronismo no constituyó en todo el período un partido anti-sistema.
2. La polarización no se daba en un continuum izquierda derecha.
3. No había un partido central en el sistema argentino.

A fin de caracterizar el sistema de partidos de los 60 de acuerdo a la tipología de Sartori, corresponde analizar las dos dimensiones que hacen a dicha tipología: el número de partidos y la polarización ideológica. Con relación al primer criterio, las tablas 11 y 12 muestran que entre 1958 y 1962, el sistema era claramente bipartidista. El índice de Rae y el número efectivo de partidos claramente muestran esto. Puede apreciarse que el panorama es bien distinto a partir de las elecciones de 1963, en las cuales el número efectivo de partidos pasa de 2,3 a 4,9, en tanto que el índice de Rae toma un valor de 0,71, mostrando un sensible incremento en la fragmentación legislativa. Recordemos que este índice expresa la probabilidad de que dos legisladores tomados al azar pertenezcan a partidos distintos.

Tabla 11 Índice de Fragmentación Legislativa de Rae 1958-1966

Período	Fragmentación Legislativa en la Cámara de Diputados
58-60	0,42
60-62	0,52
63-65	0,71

Fuente: elaboración propia en base a datos de Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Tabla 12. N° de partidos, N° efectivo de partidos, Porcentaje del partido mayoritario y del partido del presidente en la Cámara de Diputados 58-66.

Año	N° de Partidos/Bloques	N° efectivo de partidos	% del partido más numeroso	% partido del Presidente
58	3	1,7	71,1	71,1
60	5	2,1	57,7	57,7
61	7	2,3	53,0	53,0
63	23	4,9	37,5	37,5
64	13	5,4	37,6	37,6
65	14	4,7	35,6	35,6

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Esta mayor fragmentación legislativa es claramente la consecuencia directa de la introducción de la representación proporcional durante el gobierno de Guido, cuyo objetivo primordial era atenuar el carácter mayoritario del peronismo, y de esta forma solucionar la cuestión de su incorporación a la vida política. Si bien es probable que la introducción del sistema proporcional haya atenuado el impacto del peronismo en las elecciones de 1965, ello trajo aparejado una consecuencia como consecuencia no deseada un debilitamiento de la gobernabilidad al introducir una fuente de inestabilidad como es la combinación del presidencialismo con multipartidismo.

Respecto del grado de polarización ideológica cabe decir que, a tono con lo que sucedía en el resto del mundo, la misma era intensa. Si bien la división peronismo-antiperonismo constituía la principal línea divisoria tanto a nivel sistémico como a nivel interno de los partidos, la polarización izquierda-derecha era también relevante. Las controversias entre ucristas y frigeristas comprendían cuestiones que a veces iban más allá de la problemática peronista. La oposición de derecha liberal (podemos identificarla con el "establishment" económico que había apoyado a Alsogaray como Ministro de Economía de Frondizi y Guido, a Alemann como Ministro de Economía de Frondizi o a Martínez de Hoy como Ministro de Economía de Guido) criticaba al gobierno de Illia desde una perspectiva estrictamente ideológica y no por su actitud hacia el peronismo. La UCRI era criticada tanto de la derecha como la izquierda por su política petrolera, no por el efecto que la misma tuviera sobre el problema peronista,

sino sobre la base de fundamentos ideológicos. Lo mismo puede decirse de la política exterior frondicista, atacada a veces por cercanía a Cuba, otras por las buenas relaciones con Kennedy. El continuum derecha-izquierda se halla presente cuando se critica a Frigerio o incluso al mismo Frondizi acusándolos de comunistas encubiertos.

Buchrucker (1988) caracteriza al escenario político entre los años 55 y 73 por la presencia de 5 bloques ideológicos, de los cuales 3 contaban con un peso específico propio, mientras que los dos restantes eran débiles a nivel electoral. Los conglomerados ideológicos propuestos por Buchrucker son: 1) el Nacional-Popular; 2) Liberal-Democrático; 3) Liberal-Conservador; 4) Nacionalista-Restaurador y 5) Socialista.

Tabla 13. Conglomerados Ideológicos en la década del 60⁴⁹

Conglomerado Ideológico	Partidos o grupos	Características principales
Nacional-Popular	Unión Popular, Tres Banderas, Partido Blanco y partidos neo-peronistas	Surcado por conflictos entre duros (Cooke) y blandos (Leloir); vanderistas, neoperonistas y ‘de pie junto a Perón’. Recurrió a distintas estrategias para conseguir sus fines: voto en blanco, abstención, insurrección armada, concurrencia electoral.
Liberal Democrático	UCRI, UCRP, Democracia Cristiana y Partido Demócrata Progresista	Nunca estuvieron unidos en la lucha electoral. Representaban la segunda fuerza electoral del país. Considerable respaldo en las clases medias y en las elites intelectuales. La proscripción del peronismo le producía una contradicción ideológica.
Liberal-Conservador	Federación Nacional de Partidos de Centro, Partido	Era la tercera fuerza política.

⁴⁹ Si bien algunos de los partidos o grupos incluidos en cada conglomerado son sugeridos por el autor, en otros casos, la inclusión de algunos partidos en uno de los conglomerados, así como algunas de las características asignadas a los mismos, son responsabilidad exclusiva del autor, aunque tratando de respetar al máximo las ideas del autor de la clasificación.

	Cívico Independiente, Fuerzas Conservadoras Provinciales, Unión del Pueblo Argentino	Escaso peso electoral. Respaldo del "establishment" y sectores de las Fuerzas Armadas No logró construir una fuerza política unificada a nivel nacional
Nacionalismo-Restaurador	Pequeños partidos como la Unión Federal de Mario Amadeo, cenáculos intelectuales como el Ateneo de la República del Capitán Francisco Guevara; grupos de choque como la Guardia Restauradora Nacionalista.	Peso nulo a nivel electoral. Influencia sobre todo en grupos militares, camarillas civiles que formarían parte del gobierno militar de Onganía, y a nivel universitario.
Socialismo	Partido Socialista Democrático, Partido Socialista Popular, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Comunista	Dividido en orientaciones: stalinistas, trotskistas, maoístas y socialdemócratas. Débiles en las urnas. Entraron circunstancialmente en alianza con el peronismo

Fuente: elaboración propia en base a Buchrucker (1988)

En síntesis, hasta las elecciones de 1963 el sistema de partidos, reconociendo las limitaciones de usar este término para referirse a la realidad política de los años 58-62, parece configurarse como una suerte de bipartidismo inestable. Recordemos que para Sartori (1992) en el bipartidismo: 1) dos partidos se hallan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de escaños; 2) uno de los partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente; 3) este partido está dispuesto a gobernar sólo 4) la alternancia en el poder es una expectativa creíble. Con el peronismo proscrito, sólo la UCRI o la UCRP podían alcanzar la mayoría absoluta de escaños, conseguir una mayoría parlamentaria suficiente y gobernar por sí solos. El levantamiento parcial de la proscripción del peronismo implicaba que habría más de dos partidos en condiciones de disputar la mayoría. Sin embargo, parece probable pensar que el sistema de lista incompleta sólo pondría a dos partidos en condiciones de disputar la mayoría. Dado el carácter mayoritario del peronismo, cabe pensar que de no modificarse el régimen electoral, el bipartidismo se mantendría, y la UCRI y la UCRP

se enfrentarían en la siguiente elección para determinar cual de los dos partidos sería el segundo partido en condiciones de competir por la mayoría absoluta.

El sistema D'Hont, como ya se ha señalado, modificó el panorama, creando más problemas de los que resolvía. Si bien era un progreso en dos sentidos ya que permitía una mejor representación de las minorías y una atenuación del carácter dominante del peronismo (impidiendo que tuviera un comportamiento similar al del período 46-55), la modificación en materia electoral trajo aparejado el ascenso al poder de un gobierno con un escaso grado de legitimidad, y que por si esto fuera poco debió gobernar en minoría frente a un Congreso (como queda reflejado en el aumento de bloques, el crecimiento del número efectivo de partidos y la fraccionalización, tal como puede apreciarse en las tablas precedentes) que en no pocas oportunidades se le reveló hostil. Es durante el período posterior a 1963 que el precario sistema de partidos parece responder más a las características de un pluralismo polarizado.

El nivel de institucionalización del sistema de partidos

Es claro que el sistema de partidos poseía un nivel bajo de institucionalización. En primer lugar cabe destacar un patrón inestable de competencia interpartidaria. Lamentablemente como consecuencia de la ausencia de datos respecto de las elecciones legislativas de 1958 y 1963⁵⁰ tomamos como un indicador aproximado la volatilidad medida a través de las diferencias absolutas en las proporciones de escaños legislativos. Los datos correspondientes pueden apreciarse en la tabla 5.

Tabla 14. Volatilidad Legislativa Media 58-66

Período	Volatilidad Legislativa Media⁵¹
58-60	14.63
60-63	21.89
63-65	28.41
Promedio 58-66	21.64

Fuente: Elaboración Propia en base a Molinelli, Palanza y Sin (1999).

⁵⁰ La compilación más completa existente en materia de datos electorales para el período "Materiales para el estudio de la sociología política en la Argentina" no incluye estas dos elecciones. Asimismo estos datos no se hallan disponibles ni en la Dirección de Estadística Electoral del Ministerio del Interior ni tampoco en el Archivo General de la Nación.

⁵¹ La obtención de los resultados electorales del período comprendido entre 1958 y 1966 permitirá en un estadio posterior complementar la volatilidad legislativa media con la volatilidad electoral media.

El promedio no es excesivamente elevado, pero cabe aclarar que sólo incluye a partidos que obtuvieron representación legislativa. El carácter errático de la participación electoral peronista, en algunos casos manifestándose a través del voto en blanco o la abstención, en otros casos apoyando a terceros partidos como la UCRI o el Socialismo, o finalmente canalizado a través de los diversos partidos “heperonistas” conspiraba contra una competencia interpartidaria estable.

Asimismo, si bien tanto el radicalismo como el peronismo constituían culturas políticas fuertes, su base era típicamente movimientista y no partidista (McGuire, 1995) y en este sentido, en tanto partidos, no tenían un elevado grado de arraigo en la sociedad. Observando la edad de los principales partidos podemos apreciar que de los partidos existentes en los 60 sólo la UCRP (considerándola como continuadora principal de la UCR), el Partido Demócrata Progresista y el Partido Socialista tenían una tradición significativa. De estos 3 partidos, sólo la UCRP tuvo en el período dado un peso específico digno de tener en cuenta. Los otros dos partidos importantes, la UCRI y las formaciones neoperonistas, eran todas de formación reciente, aun considerando a estas últimas como continuadoras del Partido Justicialista de los años 46-55. Sin embargo, el primer partido Justicialista, como bien señala McGuire, no había podido superar el desafío de la proscripción ya que al momento de caer Perón, el partido era un actor secundario dentro del régimen. Ni siquiera se desempeñaba como mecanismo de distribución de recursos, con lo cual no tenía una clientela (la Fundación Eva Perón se ocupaba de las tareas ligadas al clientelismo). Los más antiguos partidos neoperonistas databan de fines de 1955. En cuanto a los demás partidos, pertenecieran a la ideología que pertenecieran, eran en su gran mayoría creaciones recientes.

Otro de los indicadores a utilizar para refiere a la medida en que los partidos son vehículos de líderes personalistas. En diversas oportunidades los partidos no constituyeron mucho más que los vehículos de ciertos líderes. Más allá de su estructura, la UCRI fue en última instancia, primero el partido de Frondizi y luego el de Alende. En el caso del justicialismo, y a pesar del intento de refundar el partido “de sde abajo”, el movimiento atraviesa en esos años una disputa de liderazgos personalistas, que pugnan por el control efectivo del movimiento: Vandor contra Perón. La derrota de Vandor, deja al peronismo más dependiente que nunca de su líder.

Asimismo, ni los partidos políticos en tanto mediatizadores de la voluntad popular, ni las reglas de juego de la democracia gozaban de legitimidad, ya fuera por parte de la opinión pública, como de los principales actores socio-políticos. El peronismo no aceptaba una legitimidad que tendía a excluirlo periódicamente. Algunas de sus corrientes internas confiaban más en regímenes alternativos a la democracia liberal (tal el caso de Alonso y los duros, o de John William Cooke), alentando incluso la insurrección armada, o utilizando técnicas de presión que se encuentran al límite de la oposición leal en la democracia (como el plan de lucha de 1964).

Por su parte, las actitudes golpistas (a veces más que actitudes) de la UCRP durante el gobierno de Frondizi, al cual consideraban ilegítimo, y su comportamiento (junto con el de otros partidos) durante los días que precedieron a la caída de Frondizi⁵² definen a la UCRP como oposición semi-leal, lo cual implica un compromiso dudoso con la democracia y una creencia débil en la legitimidad de las instituciones. La UCRI y posteriormente el MID tampoco serían adalides de la democracia, en la medida que desempeñaron un rol de oposición semi-leal durante el final del gobierno de Illia.

En cuanto a los demás actores sociales, tampoco puede apreciarse un compromiso sólido con la legitimidad democrática. En lo que hace a los sindicatos, ya nos hemos referido a ellos al hablar del peronismo. Las Fuerzas Armadas mostraron un bajo compromiso con la democracia, que se manifestó en: los innumerables planteos a los que sometieron a Frondizi; los derrocamientos de Frondizi e Illia; la proscripción del peronismo que establecieron en 1956 y que endurecieron (tras un ligero relajamiento con Frondizi) en las semanas previas a las elecciones del 7 de julio del 63; los intentos de erigirse en “guardianes de la constitución”⁵³, así como los intentos fallidos de los sectores más duros durante el interludio de Guido, de imponer una dictadura prolongada.

El empresariado, más allá de las diferencias existentes a su interior, tampoco puede decirse que compartiera la fe en el proceso democrático. Esto quedaría demostrado

⁵² Tras las elecciones del 18 de marzo de 1962, hubo intentos de formar un gobierno de coalición que incluyera a distintos partidos, y con una atenuación del poder de Frondizi. La UCRP y otros partidos pusieron como condición excluyente la renuncia de Frondizi, posición que no facilitó una resolución dentro de la Constitución de aquella crisis.

⁵³ Un ejemplo de esta postura es el famoso discurso de Onganía en West Point. Para más información ver Potash (1995) o Rouquié (1975b).

durante el gobierno de Illia, cuando la connivencia entre empresarios, sindicalistas y militares, que concluyó en la Revolución Argentina, que llevó al poder a Onganía⁵⁴. Una serie de testimonios citados en Smulovitz (1993) reflejan claramente la actitud de la clase dirigente respecto de la democracia. Tres dirigentes de orígenes, ideologías y movimientos distintos coincidían en la poca confianza en el proceso constitucional y por ende en la democracia como forma de gobierno y en los partidos como ordenadores del proceso político.

José Alonso, líder de la CGT, 1965: ‘El país comienza a salir de la crisis para entrar al caos. Este corsé de la constitución ahoga al país y lo desgarrá’.

Oscar Alende, líder de la UCRI, 1965: ‘El país no tiene salida constitucional’

Álvaro Alsogaray, líder del Partido Cívico Independiente, 1965: ‘Los partidos han sido los factores determinantes de los males que padece el país’.

La opinión pública no tenía por su parte, sentimientos muy distintos, tal como puede inferirse de lo señalado por Snow (1982:79): ‘Dos tercios de las personas entrevistadas en la ciudad de Rosario poco antes de la elección presidencial de 1963 consideraban que la gente votaba porque era legalmente obligatorio más bien que porque lo desearan o sintieran una obligación moral de hacerlo (...) Muchas personas le dijeron al autor que votar no les producía ninguna satisfacción porque continuamente se enfrentaban con opciones negativas’.

Aunque los sondeos no eran frecuentes entonces, algunos pocos reflejan el malestar de la opinión pública con los partidos políticos. Un estudio de Kirkpatrick, citado por Snow, revela que sólo un 3% de las personas encuestadas estaba afiliada a un partido político, en tanto que un 54% declaraba no tener preferencia por partido alguno. A la vez los encuestados se quejaban de la falta de principios ideológicos de los partidos, o de su incapacidad para aplicarlos. Otro sondeo realizado en las vísperas del golpe de 1966, también mencionado por Snow, mostraba que entre la clase obrera, un 60% de encuestados estaba de acuerdo con la abolición completa del sistema de partidos políticos, en tanto que otros trabajos mostraban que un 40% de la gente entrevistada estaba de acuerdo con que la afirmación que ‘Unos pocos dirigentes fuertes harían más

⁵⁴ Para un análisis de la postura empresarial frente a la democracia, ver O'Donnell (1972)

por este país que todas las leyes y discursos” (Snow, 1982: 81). Asimismo, en una encuesta realizada en el Gran Buenos Aires, Mar del Plata y Bahía Blanca en 1963, 1 de cada cuatro participantes pensaba que los partidos eran un obstáculo para el progreso, siendo sólo superados por los que pensaban que el Ejército era un obstáculo para el progreso⁵⁵.

En lo que se refiere a la organización partidaria, la mayoría de los partidos tenía un nivel bajo de institucionalización, ya fuera porque eran de creación reciente (la UCR, o las formaciones neoperonistas), por depender excesivamente de organizaciones o actores externos. El movimiento justicialista es un ejemplo paradigmático de este último caso: era claramente dependiente del sindicalismo, que incluso tratará de construir en este período, una agrupación partidaria que le permita avanzar sus intereses⁵⁶. Alternativamente el justicialismo era un instrumento de Perón. Las luchas intestinas que dieron lugar a divisiones partidarias y que afectaron a la UCR, la UCRI, el Partido Socialista, y el Partido Socialista Argentino, indican también un nivel bajo de institucionalización en la medida que son un reflejo de la incapacidad de canalizar adecuadamente por carriles institucionales los disensos internos. Particularmente, los casos de la UCR, que desembocó en la división entre UCRP y UCRI, y de esta última, que motivó la escisión del MID, que giraron en torno a la nominación de candidaturas, que se definieron mediante enfrentamientos entre órganos partidarios y expulsiones de miembros, son reveladores.

Individualmente considerado, la UCRP era el único de los partidos relevantes que tenía un nivel de institucionalización aceptable. Era el partido más antiguo, no dependía de organizaciones externas, ni tampoco era un vehículo de alguna forma personalista de liderazgo. Parte de esto es atribuible a su carácter de partido de oposición (recuérdese que la UCR estaba fuera del poder desde 1930), lo cual tiende a favorecer una mayor institucionalización (Panebianco, 1990) Por lo que respecta al resto de los partidos, podemos decir que, o bien habían sido creados demasiado recientemente (la UCRI, el Partido Demócrata Cristiano, los partidos neoperonistas, por ejemplo), como para estar

⁵⁵ Cabe aclarar que en esos momentos el Ejército estaba en el poder (más allá que un civil, Guido, fuera quien ejerciera la presidencia) y que la Argentina atravesaba una profunda crisis económica, con lo cual es natural que las opiniones respecto del Ejército fueran profundamente negativas.

⁵⁶ Cabe preguntarse como un interrogante válido, aunque sin respuesta al tratarse de un condicional contra fáctico, si la consolidación del proyecto partidario de Vandor hubiese supuesto un abandono de la estrategia sindical de “golpear y luego sentarse a negociar”, o si simplemente el partido hubiese sido una herramienta más para el sindicalismo.

institucionalizados, o bien tenían un grado importante de institucionalización, pero eran electoralmente irrelevantes (como es el caso del PDP y los distintos Socialismos).

Partidos Débiles, Democracia Inestable

Las características del período 58-66 impidieron la institucionalización de un sistema de partidos en la Argentina. La imposibilidad de avanzar en un mayor grado de institucionalización sirvió como un circuito de retroalimentación que agravó los problemas de gobernabilidad. Particularmente relevante resulta el bajo nivel de legitimidad que tanto la opinión pública como los principales actores sociopolíticos concedían a las reglas de juego democrático y a los partidos como agentes de representación de intereses de la sociedad.

Sin lugar a dudas, la ausencia de una solución eficaz para la cuestión peronista influyó decisivamente en varios aspectos en el bajo nivel de institucionalización. El peronismo era la corriente de opinión mayoritaria. La proscripción de la misma afecta negativamente las posibilidades de institucionalizar un movimiento en un partido. El éxito del intento vanderista podría haber significado un encauzamiento del movimiento y un menor verticalismo, que es posible hipotetizar hubiera beneficiado a la democracia, “domesticando” al peronismo, y evitando los excesos autoritarios del período 46-55.

La proscripción del peronismo, por otro lado, era insostenible dentro de la lógica de la democracia liberal. Los sucesivos intentos de incorporación del peronismo y de regreso a la proscripción, digitados por el ritmo de la interna anti-peronista (protagonizada por políticos y militares) trajeron aparejados múltiples vaivenes en materia de regulaciones electorales que no favorecieron la estabilidad de la competencia interpartidaria. La Tabla 15 muestra esos cambios.

Tabla 15. Regulaciones en materia electoral y de partidos políticos 1958-66

Norma	Presidencia	Características
Decreto Ley 19.054	Aramburu	Estatuto de los Partidos Políticos (homologado luego por ley)
Decretos-Leyes 4.161/56, 4.258/56, 7.107/56 y 22.490/56	Aramburu	Prohibían la propaganda peronista*
Decreto 13.462/59	Frondizi	Solicitaba la disolución y cancelación de la inscripción del Partido Justicialista**
Decreto Ley 3.658/62	Guido	Convoca a elecciones presidenciales para el 27/12/63, usando el sistema de lista incompleta
Decreto Ley 4.420/62	Guido	Disponía la reorganización de los partidos políticos una vez que se reformara el Estatuto de Partidos. Declaraba la caducidad de las autoridades partidarias. Una vez sancionado el nuevo Estatuto los partidos tendrían 120 días para nombrar nuevas autoridades.
Decreto Ley 7.162/62	Guido	Estatuto de Partidos Políticos: reemplaza al Decreto Ley 19.054/56
Decreto Ley 7.163/62	Guido	Crea la Justicia Nacional Electoral
Decreto Ley 7.164/62	Guido	Adopta el sistema proporcional D'Hont para las elecciones de Presidente y Vicepresidente.
Decreto Ley 7.165/62	Guido	Prohíbe la propaganda peronista
Decreto Ley 12.530/62	Guido	Estatuto de Partidos Políticos
Decreto 260/63	Guido	Convoca a elecciones presidenciales para el 23/6/63
Decreto 2713/63	Guido	Especifica los tipos de actividades prohibidas bajo la legislación anti-peronista vigente. Contiene disposiciones prohibiendo discutir asuntos políticos o sindicales, directa o indirectamente con Perón.
Decreto 3284/63	Guido	Posterga la fecha de las elecciones para el 7/7/63
Decreto 4046/63	Guido	Limita la participación de los afiliados de Unión Popular a puestos legislativos
Decreto 4874/63	Guido	Amplia la prohibición de los candidatos de Unión Popular para los cargos de gobernador y electores presidenciales a cualquier partido que los hubiere incluido en sus listas
Decreto 5478	Guido	Prohíbe la candidatura presidencial del Dr. Raúl Materra
Ley 16.652	Illia	Estatuto de Partidos Políticos Establece normas sobre el patrimonio de los partidos y sobre proselitismo electoral. Amplia las posibilidades de participación del peronismo

*Fueron derogados por el Congreso el 27/6/1958

**El decreto solicitaba, pero no ordenaba la disolución, lo cual no dejó de presentar complicaciones ya que la interpretación del decreto quedó en manos de jueces y fiscales

Fuente: elaboración propia en base a Smulovitz (1987), Castello (1987), Rodríguez Lamas (1983) y Potash (1995)

Los factores institucionales son poderosos determinantes de la volatilidad electoral (Roberts y Wibbels, 1999). Reglas del juego consistentes y un ambiente institucional seguro están asociadas a patrones estables de competencia electoral. Sobre este punto, cabe entonces destacar el impacto que tuvo la introducción del sistema d'hont, que dejó a un gobierno de escasa legitimidad, sin una mayoría suficiente en el parlamento, dificultando enormemente la gobernabilidad en un período convulsionado.

Otro factor relevante es el elevado nivel de conflictividad interna de los partidos. Tanto el justicialismo, como la UCR, la UCRI, y el Socialismo sufrieron fuertes choques internos que determinaron escisiones. En el caso del justicialismo estuvieron asociados a disputas en el plano sindical, que no excluyeron la violencia como método para la solución de disputas⁵⁷.

La precariedad del sistema de partidos puede también apreciarse en el hecho que el mismo pareció ir en direcciones bien distintas a lo largo del período considerado. En un primer momento, mostrando una apariencia de bipartidismo “artificial, producto de la lista incompleta y la proscripción del peronismo. En una segunda instancia el sistema se acercó al tipo de pluralismo polarizado. Finalmente las elecciones de renovación legislativa de 1965, en las cuales Unión Popular obtuvo el triunfo seguida por la UCRP, y en las que el MID y la UCRI mostraron un notable descenso en su capacidad de atraer votantes, parecieron indicar el patrón de bipartidismo peronista-radical que caracterizaría a la Argentina en las experiencias democráticas posteriores a la Revolución Argentina y al Proceso de Reorganización Nacional. Claramente, los diversos intentos de incorporar al peronismo y las mutaciones en las reglas de juego a las que ello daba lugar, los intentos de los partidos no peronistas de obtener los preciados votos del peronismo, sumados al carácter interrumpido de la democracia, se constituyeron como fuertes barreras para la conformación de un sistema de partidos relativamente estable. La ausencia de instituciones partidarias sólidas resulta fatal para la democracia, dando paso al pretorianismo de masas al que hace referencia Huntington. La falta de partidos institucionalizados, y de un sistema de partidos consolidado, contribuyó en buena medida al resultado fallido de las experiencias “seudo-democráticas” de la década del 60.

⁵⁷ Sobre este punto, para quienes estén interesados pueden consultar de Rodolfo Walsh, “¿Quién mató a Rosendo?” que narra el enfrentamiento entre sindicalistas peronistas en un bar de Avellaneda, que culminó en varias muertes.

4 PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS 1989-1999

La década del 90 en la Argentina estuvo signada por la implementación del proceso de reformas económicas que condujeron al desmantelamiento del aparato estatal característico del modelo de desarrollo vía industrialización sustitutiva de importaciones. Si el rasgo distintivo de los 80 en el país fue la transición democrática, el sello específico de la década pasada está claramente dado por las reformas económicas y sus efectos. Para fines de los años 80 las políticas económicas basadas en el modelo de industrias sustitutivas de importaciones vigente en casi toda América Latina desde los años 30, mostraba claros signos de agotamiento.

En el contexto de la crisis hiperinflacionaria de 1989, el entonces presidente Menem optó por aplicar recetas radicalmente distintas a las propuestas en su plataforma electoral y que contradecían las políticas que tradicionalmente habían caracterizado al peronismo en el poder. Más aun, la política económica propuesta por Menem tras ganar las elecciones, guardaba más cercanía con la plataforma del candidato radical Eduardo Angeloz, que con las prescripciones del justicialismo en materia de economía.

Habiendo triunfado en las elecciones del 14 de mayo de 1989 en forma contundente, y ante la retirada anticipada de Alfonsín, Menem debió asumir la presidencia de la Nación el 8 de julio, 6 meses antes de la fecha en que debía realizarse la transferencia del poder. En medio de un contexto crítico, Menem embarcó al país en un amplio y profundo proceso de reformas que redefinió el rol del Estado en la economía. Las reformas iniciadas en 1989 comprendieron entre otros aspectos: la privatización de prácticamente todas las empresas del sector público, incluyendo “vacas sagradas” como YPF o ENTEL; la desregulación de diversas actividades económicas; la apertura comercial, implementada en un principio en forma unilateral, y luego mediante acuerdos de libre comercio, ya sea en el plano regional, a través del MERCOSUR, o asumiendo compromisos de carácter multilateral, en el seno del GATT; y la apertura a la inversión extranjera, mediante la liberalización de la cuenta capital de la balanza de pagos.

Al igual que en otros países latinoamericanos, las reformas no fueron implementadas por los tradicionales defensores del liberalismo económico, sino más bien por un partido

identificado con políticas económicas heterodoxas, cuando no populistas⁵⁸. Este había sido el caso del PRI en México con Salinas de Gortari, del MNR en Bolivia bajo Paz Estensoro y de Acción Democrática con Carlos Andrés Pérez en Venezuela⁵⁹.

Las reformas económicas redefinieron el esquema político de la Argentina, produciendo efectos profundos sobre el sistema de partidos. A la vez, la implementación del proceso de reformas trajo aparejada una concentración de poder en el Poder Ejecutivo inédita en el país, lo cual necesariamente influyó sobre el funcionamiento del presidencialismo.

EL PRESIDENCIALISMO EN LA DÉCADA DEL '90

Menem comenzó su primer mandato en medio de una profunda crisis, signada por un proceso hiperinflacionario, que aparte de producir efectos disruptivos en la sociedad, ponía en tela de juicio la eficiencia misma del estado en cumplir sus funciones más básicas, a la vez que importaba un serio cuestionamiento a su capacidad efectiva de regular la vida social. En este contexto crítico, Menem obtuvo del Congreso una inédita y fenomenal delegación de poder, que le permitió poner en marcha una transformación revolucionaria, por partida doble. En primer lugar, porque suponía dismantelar todo el andamiaje institucional y legal que con contradicciones y conflictos se había ido edificando, desde los años 30 en la Argentina, y que asignaba un rol prominente al estado en la economía. Menem de esta forma desandaba el camino que los conservadores habían iniciado tímidamente tras la depresión, y que Perón había consolidado y fortalecido en la temprana posguerra. Es decir, Menem, presidente surgido del seno del Justicialismo, y apoyado por los sindicatos, realizaba un giro copernicano en dirección a los postulados de la economía liberal. En segundo lugar sería revolucionario por el profundo cambio que se produciría a raíz de las reformas, que llevarían al decir de un autor, “que el futuro ya no es lo que solía ser” (Acuña, 1995c).

El contexto de crisis en el que asumió Menem la presidencia, fue crucial para asegurarse el otorgamiento de poderes que hizo el Congreso. Al poder formal que consiguió a través de las leyes de Reforma del Estado (23.696) y de Emergencia

⁵⁸ Para una definición puramente económica del populismo, ver Dornbusch y Edwards (1991).

⁵⁹ La aplicación de políticas económicas ortodoxas por parte de líderes “populistas” llegó a convertirse en un fenómeno común en América Latina a fines de los 80 y principios de los 90. Completando la lista de populistas convertidos al liberalismo podemos agregar a Alberto Fujimori en Perú, y a Fernando Collor de Mello en Brasil. No obstante, éstos dos últimos no provenían de partidos tradicionalmente asociados al populismo, sino que sus partidos eran simples vehículos de sus respectivas candidaturas. Para más información sobre esta “mezcla milagrosa” ver Weyland (1998) quien trata el tema de las inesperadas afinidades entre neoliberalismo y neopopulismo.

Económica (23.697), debe sumársele el mandato surgido de las urnas (Menem había obtenido una amplia y categórica victoria en las elecciones del 14 de mayo de 1989), y la fuerte demanda de gobierno, por parte de una sociedad que temía caer nuevamente en el abismo de un escenario hobbesiano de anarquía, como el que se había insinuado durante los meses de mayo y junio.

Debemos agregar un hecho fundamental: Menem, al haber triunfado por sobre Cafiero en las internas justicialistas de 1988, había resuelto el problema de la sucesión en el justicialismo, una cuestión pendiente desde la muerte del General Perón, y que había debilitado seriamente al Justicialismo en los primeros años de la democracia restaurada. El rumbo señalado por Menem a partir de su llegada al gobierno, no estaría exento de críticas dentro del partido, pero las mismas no desembocarían en una rebelión contra el jefe de estado, sino más bien en el exilio, cooptación u ostracismo de los sectores díscolos. Un elemento adicional y de importancia suprema está dado por el hecho que, durante todo el período analizado el Justicialismo contó con una sólida mayoría en ambas Cámaras del Congreso.

Tabla 16. Porcentaje de Diputados del Oficialismo en la Cámara de Diputados 1989-99

Período	Porcentaje de Diputados del Oficialismo
1989-91	47,2
1991-93	45,11
1993-95	49,4
1995-97	51,0
1997-99	46,3

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Tabla 17. Porcentaje de Senadores del Oficialismo en el Senado 1989-98

Período	Porcentaje de Senadores del Oficialismo
1989-92	56,3
1992-95	62,5
1995-98	55,1

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Todos estos elementos, la crisis, la delegación de poderes, el mandato popular, el liderazgo partidario, y el control del Congreso por parte del oficialismo, contribuyeron a

la estructuración de una fórmula de gobernabilidad, que permitiría no sólo capear la crisis, sino también poner en marcha el profundo proceso de reformas estructurales que signaron la década de los 90. No obstante, durante el segundo mandato, dicha fórmula de gobernabilidad comenzaría a dar signos de agotamiento, fruto del resurgimiento de la lucha por el liderazgo partidario dentro del justicialismo, de la estabilidad macroeconómica que generó en la ciudadanía una toma de conciencia de los excesos de la gestión menemista y una mayor demanda en temas institucionales, y de la negativa del Legislativo a conceder nuevamente una delegación de facultades similar a la de 1989, en un contexto crítico, pero infinitamente más benigno que el de aquel entonces.

Llanos (1998) distingue 3 etapas distintas en la relación Ejecutivo-Legislativo durante la gestión de Menem. La primera etapa, denominada delegativa, va desde la asunción de Menem hasta la sanción de la convertibilidad. Esta primera etapa se caracteriza por la predominancia del Presidente sobre el Congreso y un fuerte sesgo decisionista por parte del Ejecutivo. La segunda etapa, que corre desde 1991 hasta la reelección de Menem, se caracteriza por una mayor presencia del Congreso, que colabora en la elaboración de proyectos del Gobierno. Finalmente, luego de la reelección de Menem, las relaciones volverán a tener un carácter tenso, con la particularidad que el Ejecutivo, debido a la naturaleza de las iniciativas que no encontraban eco en el Legislativo, y que requerían un grado de seguridad jurídica que sólo las leyes podían garantizar, no volverá a apelar con la misma frecuencia e intensidad al recurso del decreto de necesidad y urgencia.

Los primeros años: “decretazo” y democracia delegativa

La fase delegativa estuvo signada desde el inicio por un avance del Poder Ejecutivo sobre áreas propias del Legislativo. Si bien, en un comienzo, la premura por salir de la crisis en la que se debatía la Argentina pudo justificar la enorme delegación de facultades hecha por el Congreso a favor del Presidente, éste último, pretendió, con éxito diverso, mantener a lo largo de todo su mandato, el patrón de relaciones entre ambos poderes, característico de esta primera etapa. En virtud del contexto en que había debido tomar las riendas del gobierno, Menem envió al Congreso dos leyes “ómnibus” con el objeto de contar con las herramientas necesarias para paliar la crisis.

La ley 23.696 de reforma del estado declaraba en emergencia por un año la prestación de servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la administración pública, central y descentralizada, y de todas las empresas en las que tuviera participación el estado; autorizaba al Poder Ejecutivo a intervenir por 6 meses (prorrogables por un período similar por una única vez) todas las empresas en propiedad exclusiva del Estado y otras entidades de su propiedad que tuvieran carácter productivo, comercial, industrial o que prestaran servicios públicos, otorgando amplias facultades a los interventores. Asimismo el Poder Ejecutivo podía modificar la tipicidad jurídica de todos estos entes. El artículo 8 establecía que podrían privatizarse todas aquellas empresas declaradas “sujetas a privatización”. El artículo 9 fijaba el procedimiento para ello: el Poder Ejecutivo declarararía a una empresa “sujeta a privatización”, en tanto esta debía ser aprobada por ley del Congreso. No obstante, en los anexos de la ley se incluía una lista con empresas estatales declaradas sujetas a privatización, que incluía entre otras a los canales de televisión 11 y 13, los servicios de subterráneos, Aerolíneas Argentinas y ENTEL. La ley contemplaba asimismo distintas formas de privatización. En lo tocante a las privatizaciones, creaba una comisión bicameral integrada por 6 diputados y 6 senadores, para la supervisión del proceso de privatizaciones. La ley también disponía la transferencia a las provincias de la prestación de ciertos servicios. Al respecto de esta ley, Llanos señala que “la ley de Reforma del Estado no encuentra paralelo en otros proyectos posteriores en cuanto al grado de delegación poderes que implicó” (Llanos, 1998: 754)⁶⁰.

La ley 23.697 de emergencia económica por su parte suspendía por 6 meses los subsidios y subvenciones, los regímenes de promoción industrial, de promoción minera y de comercio nacional; prohibía por igual período las contrataciones o designaciones de personal en cualquiera de las áreas del estado; modificaba el régimen de inversiones extranjeras; reestructuraba la deuda pública interna con jubilados y proveedores mediante la emisión de un bono de consolidación; y creaba una comisión destinada a reformar la Carta Orgánica del Banco Central con el objeto de fortalecer su autonomía, amén de otros aspectos.

⁶⁰ Para mayor información sobre la reforma del estado ver, dentro de este grupo de investigación, el trabajo del Lic. Hugo Dalbosco

Ambas leyes fueron aprobadas con el apoyo del radicalismo, que, debido a la asunción anticipada de Menem, aun controlaría la Cámara Baja hasta el 10 de diciembre de 1989. Por esa razón, la bancada radical acordó retirar la cantidad de legisladores suficiente como para que el justicialismo pudiera aprobar las leyes. La naturaleza de la crisis, el hecho de que se tratase de una nueva administración y el desgaste que había sufrido el radicalismo en los últimos meses de gestión limitaban seriamente la capacidad efectiva del radicalismo a la hora de ejercer el rol de opositor (Palermo y Novaro, 1996).

Aparte de la enorme delegación de facultades, el Poder Ejecutivo, utilizando como justificación la gravedad de la crisis y la lentitud del Congreso, optó por apelar en forma más que reiterada al uso de los decretos de necesidad y urgencia (decretos legislativos). Incluso en algún momento circuló en algunos sectores de gobierno la idea de cerrar el Congreso, lo cual fue denunciado y severamente criticado tanto por la oposición como la prensa (Ferreira Rubio y Goretti, 1996).

Los decretos de necesidad y urgencia, en virtud de los cuales, el Poder Ejecutivo avanza en áreas de competencia específica del Poder Legislativo, habían sido utilizados sólo en 35 oportunidades antes de 1989, en tanto que tras el regreso a la democracia, el presidente Alfonsín había recurrido a este instrumento en 10 ocasiones. Menem, hizo uso y abuso de los decretos, tanto como una herramienta para modificar el status quo, como una arma para presionar al Congreso para que diera un tratamiento más expedito a las iniciativas del Ejecutivo y también para evitar la modificación de las mismas durante el trámite parlamentario (Ídem)⁶¹.

⁶¹ Para más información sobre la naturaleza de los decretos de necesidad y urgencia, sus características, así como su uso antes y después de 1989, ver Ferreira Rubio y Goretti (1996).

Tabla 18. Cantidad de decretos de necesidad y urgencia 1989-98*

Año	Cantidad
1989	18
1990	32
1991	59
1992	36
1993	15
1994	7
1995	7
1996	11
1997	26
1998	13

*Aunque la fuente basa el conteo en datos de Ferreyra Rubio, ha descartado la inclusión de otros 248 decretos que esta autora incluye como decretos de necesidad y urgencia, pero que Molinelli, Palanza y Sin, no computan como tales.

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Más allá de las discusiones acerca de la cantidad exacta de decretos de necesidad y urgencia dictados por Menem a lo largo de sus dos presidencias, hay un hecho cierto y es que Menem apeló a este instrumento en forma frecuente, superando con creces el uso histórico de este instrumento, tanto si se considera el pasado reciente (el gobierno de Alfonsín) como experiencias anteriores⁶².

La delegación inicial de facultades y la tendencia a legislar por la vía del decreto dieron pie a la noción de “Democracia Delegativa” forjada por Guillermo O’Donnell (1997) y a la interpretación de la administración menemista bajo la visión de un “presidente que gobierna sólo” (Ferreyra Rubio y Goretti, 1996). O’Donnell afirma que las democracias delegativas “se basan en la premisa de que la persona que gana la elección está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato” (1997:293). O’Donnell destaca asimismo el rol desempeñado por los “técnicos” en materia económica que son “protegidos por el presidente contra las múltiples resistencias de la sociedad” (Ídem: 295) ignorando las presiones del

⁶² Ver dentro de este grupo de investigación el trabajo del Dr. Valentín Thury.

Congreso, los partidos políticos y grupos de interés. No obstante, la visión de la década menemista en términos de un presidente y un grupo de tecnócratas aislados de la sociedad, no acierta a describir acertadamente este período.

El retrato pintado por O' Donnell y por Ferreyra Rubio y Goretti parece adecuarse más a los primeros años de gobierno de Menem, esto es, la "fase delegativa" a la que hace referencia Llanos, que al resto del período menemista. En primer lugar, la idea del aislamiento respecto de grupos sociales, acorde con las visiones de la nueva economía política (Grindle, 1989) como una forma de evitar la presión de grupos que se benefician del rent seeking⁶³ y que se verían perjudicados por un proceso de reformas estructurales, no se corresponde totalmente con el proceso de reformas de la Argentina de los 90. Etchemendy ha mostrado que "la reforma de mercado en la Argentina estuvo fundada en gran medida en coaliciones cimentadas en negociaciones más o menos formales con una variedad de intereses anclados en el viejo modelo" (Etchemendy, 2001: 676). Asimismo, dentro de los sindicatos, en parte grandes afectados por las reformas de Menem, más allá de cierta resistencia por parte de algunos sectores, hubo quienes obtuvieron beneficios de parte del gobierno, gracias a la distribución de incentivos selectivos, que sirvieron para asegurar el apoyo o al menos el silencio, frente a un proceso reformista, que impactaría sobre sus bases (Ídem; Murillo, 2001)⁶⁴.

Durante toda la fase inicial del gobierno de Menem las relaciones con el Congreso fueron tensas, no tanto por el rol de la oposición, severamente limitada en sus recursos y en su capacidad para cuestionar al gobierno, sino por la naturaleza de las políticas de Menem que implicaban una ruptura con la tradición del justicialismo. Más allá de que sólo el grupo de los ocho hiciera explícitas sus críticas hacia el rumbo adoptado, el Justicialismo se encontraba frente a un gobierno que en cierto modo le era extraño. La estrategia de ignorar al Congreso y relegarlo a un rol subordinado en estos dos primeros años llevó a Menem a explorar diversas alternativas a fin de asegurar la gobernabilidad. En primer lugar cabe citar el ya mencionado proyecto de gobernar sin el Congreso. En segundo lugar cabe citar el proyecto de formar una "liga de ganadores" junto con

⁶³ El rent seeking se define como el uso del estado para beneficio de intereses privados. Para más precisiones ver Grindle (1989).

⁶⁴ Para más detalles sobre la relación de Menem con el sindicalismo ver Murillo (2001). La autora señala que la CGT, gracias a la cooperación que brindó al gobierno, luego de algunas demostraciones iniciales de resistencia fallidas, obtuvo concesiones tales como compensaciones para trabajadores en firmas privatizadas, subsidios en las propiedades de los sindicatos y participación en la reforma del sistema jubilatorio. Asimismo, lograron frenar parcialmente los diversos intentos de desregulación laboral.

partidos provinciales y con sectores del radicalismo que apoyaban el tono de las reformas económicas del menemismo (Palermo y Novaro, 1996). Finalmente vale la pena recordar el intento fallido de incorporar al angelocismo a una suerte de gobierno de coalición en febrero de 1990.

De la Convertibilidad a la reelección

El resurgimiento de la inflación a comienzos de 1991 y la crisis institucional que derivó en un nuevo recambio ministerial a fines de enero de aquel año, pusieron fin a la etapa delegativa y a la ignorancia tanto del partido como del Congreso. La llegada de Cavallo al gobierno, implicaría no tanto un descenso de los decretos de necesidad y urgencia, como sí un mayor rol del Congreso en la política del oficialismo. Un hecho clave que puede haber persuadido a la dirigencia partidaria a seguir el rumbo fijado por el presidente fue el plebiscito para la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en el cual la población había rechazado el proyecto de reforma consensuado por renovadores y radicales, y que poseía un espíritu que iba en varios aspectos a contramano de la política económica oficial. Este hecho había terminado en la renuncia de Antonio Cafiero a la conducción partidaria, siendo reemplazado por el propio Menem, quien al estar desempeñando la presidencia de la Nación, pidió licencia, quedando en ejercicio de la presidencia del partido, su hermano, el Senador Eduardo Menem. Sobre este punto Novaro (2002: 56) afirma que [Menem] ‘tras asumir la presidencia del PJ en diciembre [1990], lo dinamizó y lo verticalizó como polea de transmisión de su voluntad, y lo tornó crecientemente dependiente del gobierno nacional tanto en términos políticos como financieros’.

La sanción de la ley de convertibilidad dio inicio a una nueva etapa en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, durante la cual la ignorancia sería reemplazada por una estrategia de acomodamiento entre el Presidente y el partido (Corrales, 2000). Esta etapa significó por otra parte para el Congreso un período de recuperación de su autonomía institucional (Alonso, 1998), intentando revertir el carácter subordinado y secundario que había desempeñado entre 1989 y 1991. La figura del Congreso como ‘sello de goma’ en este período queda desfigurada por las dificultades y las negociaciones que implicó para el Ejecutivo la aprobación de proyectos tales como la reforma del sistema previsional, la privatización de Y.P.F. o de algunas iniciativas en

materia de reforma laboral, en las cuales el trámite no sólo fue dilatado, sino que también implicó modificaciones sustanciales en algunas oportunidades por parte de los legisladores.

La entrada de Cavallo implicó la llegada al Ministerio de Economía de un núcleo tecnocrático decidido a continuar el rumbo fijado, pero convencido de la necesidad de imprimirle un matiz distinto al proceso reformista, intentando superar el carácter un tanto “desprolijo” que había caracterizado a la primera etapa⁶⁵. Cavallo manifestó públicamente la voluntad de no marginar al Congreso. De hecho, la sanción de la ley de convertibilidad significó la devolución al Congreso de la facultad constitucional de fijar el valor de la moneda⁶⁶. La búsqueda de seguridad jurídica, juzgada como necesaria para atraer inversiones, imponía la necesidad de pasar por el Congreso, ya que las leyes conferían un grado mayor de seguridad que los decretos, que quedaban sujetos a ratificación del legislativo. De esta manera se abrió una ventana de oportunidad para el Congreso, a la vez que un desafío, en la medida que discutir con los técnicos de Economía implicaba contar con un saber especializado (Corrales, 2002). A la vez, la estabilidad lograda a partir del éxito de la ley de convertibilidad en el control de la inflación, así como el logro de altas tasas de crecimiento de la economía entre 1991 y 1994, quitaron al Ejecutivo su principal recurso retórico a la hora de intentar doblegar al Congreso: la crisis.

El Congreso demandó entonces un rol más activo, pero no por ello asumiendo una actitud recalcitrante, en el proceso de formulación de políticas. Esto pudo apreciarse por ejemplo, en el caso de la reforma previsional, en el cual el Ejecutivo presentó y retiró dos veces del Parlamento el proyecto, y en donde tuvo que ceder en algunos puntos para satisfacer las demandas de los diputados de extracción sindical de su partido, así como la de otros actores sociales, a fin de poder lograr la aprobación del tránsito hacia el sistema de capitalización individual⁶⁷ (Alonso, 1998).

⁶⁵ Llanos destaca que durante la fase cooperativa pudo apreciarse una mejoría en la calidad de las iniciativas del Ejecutivo. Al respecto afirma: “Se podría afirmar, entonces, que con el nuevo estilo de redacción impreso a varias de las iniciativas, el Poder Ejecutivo no tuvo la intención de abrir el juego del debate, sino más bien de corregirse a sí mismo superando errores que la aceleración de la primera fase lo había inducido a cometer” (Llanos, 1998, 755).

⁶⁶ La Constitución de 1853 establecía en el artículo 67 inciso 10 (artículo 75 inciso 11 de la Constitución de 1994) que era atribución del Congreso “hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras”.

⁶⁷ Alonso señala que “en la interacción entre Ejecutivo y Parlamento, durante la reforma previsional, el objeto en disputa no sólo era el contenido de la ley sino también la redefinición de las reglas de juego en la relación entre ambas partes” (Alonso, 1998: 620).

Asimismo, otra de las consecuencias de la entrada de Cavallo y su equipo fue el abandono de los proyectos “ómnibus” reemplazados por leyes que abrían la posibilidad de una mayor intervención del legislativo. De esta manera, el Congreso tuvo una participación más activa en los procesos de privatización realizados en esta etapa, dejando atrás el rol sumiso de los primeros años de la gestión de Menem. De esta forma, el Congreso introdujo modificaciones en los proyectos de privatizaciones enviados por el Ejecutivo, buscando mejorar las condiciones de privatización, incidir sobre los distintos procesos y procurando que el Poder Ejecutivo atendiera a las demandas de ciertos grupos de interés vinculados a las privatizaciones (Llanos, 1998)⁶⁸.

Box N 1

La reforma de la Constitución

La reforma constitucional de 1994 introdujo una serie de modificaciones que afectaron la naturaleza del presidencialismo argentino. Por lo tanto, y aunque el tema de la reforma constitucional sea objeto de una exhaustiva investigación dentro del Área de Reforma del Estado, es necesario hacer algunas precisiones al respecto⁶⁹.

Para la reforma de la Constitución, en la cual el presidente deseaba avanzar a fin remover la prohibición sobre la reelección presidencial establecida por el texto de 1853/60, y en el que la ausencia de la mayoría necesaria como para declarar la necesidad de la reforma (2/3 de los miembros de cada Cámara tal cual lo establece el artículo 30 de la Constitución, aunque sin aclarar si se trata de miembros totales o presentes) se cernía como un obstáculo de los deseos presidenciales al carecer de tal mayoría, obligaba a usar instrumentos distintos de presión sobre el Congreso, ya que no había forma de impulsar por decreto una reforma constitucional, y la interpretación de la mayoría calificada requerida en la Constitución, como porcentaje de los miembros presentes y no sobre el total de legisladores (a pesar de que el oficialismo no descartaba esto como última ratio) abriría la puerta de la impugnación. Por lo tanto, Menem, aprovechando la popularidad que le había proporcionado la derrota de la inflación y los altos índices de crecimiento que mostraba la economía en esos años (1991-93) decidió presionar a la oposición legislativa mediante una consulta popular que aunque no vinculante, situaría a los legisladores opositores en la incómoda situación de rechazar el mandato de la voluntad popular.

⁶⁸ A modo de ejemplo, pero con un alto grado de significación, puede señalarse que Menem obtuvo del Congreso la ley para poder privatizar una de las “vacas sagradas” del estado argentino, Y.P.F.

⁶⁹ Para un análisis exhaustivo de la reforma de la Constitución de 1994, ver el informe de Thury.

Esta perspectiva y la naturaleza del proyecto reformista impulsado por el menemismo⁷⁰ llevaron al líder de la UCR a firmar el Pacto de Olivos y de esta forma destrabar la cuestión de la reforma constitucional⁷¹.

En relación a la reforma propiamente dicha, y de importancia para el tema de la presente investigación, cabe destacar las siguientes modificaciones:

- Se introduce un tercer senador por distrito en representación de la minoría (artículo 54).
- Los senadores pasan a ser elegidos en forma directa y su mandato recortado (artículo 56).
- El proceso legislativo es simplificado (artículos 78-83).
- Se acorta el mandato presidencial a cuatro años, habilitándose la reelección (artículo 90), y se establece la elección directa y en doble vuelta (artículos 94-98) del presidente y vicepresidente.
- Los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99 inciso 3), la promulgación parcial (artículo 83) y la delegación legislativa (artículo 76) adquieren status constitucional
- Se crea la figura del jefe de gabinete (artículo 100).

Aunque el texto del Pacto de Olivos incluía como uno de sus objetivos “la atenuación del sistema presidencialista por medio de la incorporación de un Jefe de Gabinete o Ministro Coordinador, con responsabilidad frente al Presidente y el Congreso” y la reglamentación de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia (texto del Pacto de Olivos, citado en San Martino de Dromi, 1997), tema que también estaba presente en la declaración de la necesidad de la reforma (Ley 24.309) no resulta claro que la reforma haya comportado una verdadera disminución de las facultades del presidente. El artículo 99 inciso 4 da rango constitucional a los decretos de necesidad y urgencia, aunque prohíbe su utilización en materia penal, tributaria, electoral y de régimen de partidos políticos. A la vez, el artículo 76 da rango constitucional a la delegación legislativa al establecer que “se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Otro instrumento, el veto de leyes con promulgación parcial también parece ir en dirección de

⁷⁰ En el afán de recoger apoyos, el menemismo había conseguido destrabar la necesidad de la reforma en Senadores mediante un acuerdo con el Senador Sanjuanino Bravo, lo cual había alterado en partes sustanciales el proyecto original de reforma, reforzando la idea de que la reelección era el centro de la reforma.

⁷¹ Para un análisis del proceso que desembocó en la firma del Pacto de Olivos ver Acuña (1995a). Asimismo, también puede verse Cheresky (1999).

un reforzamiento de la autoridad presidencial⁷². Estos elementos han llevado a Cheresky a decir que la reforma no atenúa en modo alguno el presidencialismo, sino que ‘prolonga sí una lógica política decisionista que genera un juego interinstitucional particular. El Ejecutivo promueve decisiones ante situaciones de renuencia parlamentaria asumiendo la responsabilidad de las mismas con que el Congreso no se podrá cohesionar para desbaratar un decreto de necesidad y urgencia. Esta relación Ejecutivo-Legislativo puede así constituirse en componente duradero del formato político’ (Cheresky, 1999: 302). Por su parte, Ferreyra Rubio y Goretti sostienen que ‘la reforma constitucional no parece haber contribuido a atenuar el poder presidencial, sino todo lo contrario. En primer lugar, la elección directa y la legitimidad reforzada que surge del sistema electoral de doble vuelta contribuyen a reforzar la figura presidencial y a dar fundamento a la pretensión de personificación de la voluntad nacional en el Ejecutivo. En segundo lugar, la reforma le ha dado carta de ciudadanía en el sistema argentino a una serie de herramientas de gobierno que tienden a concentrar mayor poder en el Ejecutivo, como los decretos de necesidad y urgencia, la delegación de facultades legislativas o la promulgación de las leyes’ (Ferreyra Rubio y Goretti, 1995: 85).

Por su parte, en otro ámbito donde el Ejecutivo se avino a la concertación con el Congreso fue en el caso de la reforma laboral, área en donde ya había naufragado en repetidas oportunidades desde 1989. La relación histórica entre el justicialismo y el movimiento sindical constituía un serio obstáculo a las iniciativas reformistas en esta materia. Durante la fase delegativa, el Ejecutivo sólo había avanzado mediante la vía del decreto en la reglamentación del derecho de huelga (Decreto 2.184/90). En el caso de la Ley de Empleo (24.013), el Ejecutivo sólo obtendría su aprobación en 1991 tras dos años de negociaciones trabajosas. En 1994, en materia laboral, el Ejecutivo sólo había conseguido aprobar 3 proyectos: la citada Ley de Empleo, la reforma a la Ley de Accidentes de Trabajo (24.028) y la Ley de Reforma de la Negociación Colectiva para los Trabajadores Estatales. (Etchemendy y Palermo, 1998). La llegada de Caro Figueroa al Ministerio de Trabajo, permitió destrabar el bloqueo a las iniciativas en materia laboral del gobierno, a través del establecimiento de mecanismos de concertación y diálogo tanto con el Congreso como con los actores sociales interesados,

⁷² El artículo 80 de la Constitución reza: ‘Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. (Nota: el énfasis es nuestro)

lo cual permitió que se destrabara en el Legislativo el tratamiento de toda una serie de iniciativas que se convirtieron en ley: la reforma laboral para las Pymes (24.467), la nueva flexibilización en las modalidades de contratación (24.465), la reforma integral de los regímenes de accidentes de trabajo (24.557), y la nueva ley de quiebras (24.522).

En definitiva, el Ejecutivo comprendió en esta segunda etapa que la estrategia de “ignorancia” respecto del Congreso no funcionaría y se avino a una mayor cooperación con el Legislativo. Diversas razones explican esta mayor vocación por el acuerdo. En primer lugar, la necesidad de darle estabilidad y continuidad al proceso de reformas demandaban la sanción de iniciativas que no podían aprobarse por la vía del decreto, principalmente por que el mismo no confería a los capitales extranjeros, a los cuales se buscaba atraer, el mismo grado de seguridad que el que daba la ley. Por otra parte, la estabilidad lograda a partir de la ley de convertibilidad quitaba presión en un Congreso que podía evaluar con más tiempo el mérito de las iniciativas remitidas por el Ejecutivo. Esta fase que Llanos califica como “cooperativa” no entrañó desde una mayor armonía en la relación entre ambos poderes. El Ejecutivo mantuvo su actitud desdeñosa hacia el Poder Legislativo, amenazando en diversas oportunidades con usar el recurso del decreto de necesidad y urgencia, a fin de presionar al Congreso para obtener la sanción de sus iniciativas. La cooperación fue entonces fruto más de la necesidad que de la convicción.

La presidencia de Menem tras la reelección o sobre como evitar convertirse en un pato rengo y no morir en el intento

El 14 de mayo de 1995, Carlos Menem obtuvo la reelección alcanzando un porcentaje de votos superior al que había recibido en 1989. A la vez, el Justicialismo logró un rotundo triunfo tanto en las elecciones de renovación legislativa, como en las elecciones de autoridades locales. El cuadro no ofrecía grandes diferencias respecto del período anterior. La UCR y el Frepaso no contaban con el peso específico necesario como para poner en aprietos al Gobierno. Sin embargo, el tono predominante de las relaciones entre Presidente y Congreso sería muy distinto al de las etapas anteriores. La fórmula de gobernabilidad articulada en 1989 y perfeccionada a partir de 1991, se resquebrajaría paulatinamente. En primer lugar, la carrera hacia 1999 reabriría las disputas intestinas

dentro del oficialismo por el control del liderazgo partidario, un debate que la reelección había congelado, lo cual impactaría en la cohesión de los bloques legislativos del justicialismo. Por otra parte, la coalición social detrás del gobierno se debilitaría con la salida de Cavallo del gobierno. Ambos hechos debilitarían el ritmo de implementación y la continuidad de las reformas económicas. A ello se sumaría el hecho que la implementación de las reformas de segunda generación implicaba afectar los intereses de sectores de la coalición gobernante: sindicatos, empresarios y gobernadores provinciales (Novaro, 2002).

A poco de comenzar su segundo mandato, Menem reconocería el carácter dificultoso de su relación con el Congreso y manifestaba su voluntad de mejorarla (La Nación, 22/12/1995). No obstante, el comienzo de su segundo mandato no había estado ausente de controversias, pese a contar con una mayoría propia, incluso superior a la que había contado desde 1989.

Tabla 19. El Justicialismo en la Cámara de Diputados

Período	Cantidad de Diputados
1989-91	120
1991-93	116
1993-95	127
1995-97	131
1997-99	119

Fuente Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Tabla 20. El Justicialismo en el Senado 1989-1999

Período	Cantidad de Senadores
1989-92	26
1992-95	29
1995-98*	37

*La reforma de 1994 elevó el número total de senadores que pasó de 48 a 72, al incorporarse en 1995 un tercer senador por distrito, en representación de la minoría.

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Los conflictos entre el Presidente y el Congreso serían moneda frecuente durante el segundo mandato de Menem. El Congreso se mostraría reacio a ceder a las iniciativas

del Ejecutivo, particularmente en lo tocante a privatizaciones, ajustes impositivos, y a una nueva cesión de facultades. Dado el predominio justicialista en el Congreso, se puede inferir claramente que los problemas del Ejecutivo no estuvieron en principio generados por la oposición sino por el propio oficialismo. Esto es atribuible a las crecientes críticas hacia el rumbo reformista de parte de los sectores opuestos al menemismo dentro del partido, así como también al espíritu de cuerpo de parte los legisladores, que pese a ser oficialistas, no perdían de vista su rol de legisladores, reclamando un lugar en la formulación de políticas.

La delegación de facultades fue al comienzo de la segunda gestión menemista objeto de una ardua controversia entre el Presidente y el Congreso. A fines de 1994 México devaluó su moneda ante la imposibilidad de sostener el tipo de cambio vigente debido a la masiva salida de divisas que había tenido lugar durante aquel año, principalmente motivada por las dudas de los inversores respecto de la sustentabilidad de la economía mexicana, en un contexto signado por una considerable inestabilidad política⁷³ e importantes vencimientos de deuda. La reacción inicial de los mercados fue de desconfianza hacia todas las economías emergentes latinoamericanas. Argentina, en particular fue la más afectada, debido a ciertas similitudes que compartía con México: ambos países habían utilizado el tipo de cambio como ancla nominal para combatir la inflación, Argentina enfrentaría en 1995 una elección presidencial y con un calendario signado por importantes vencimientos de deuda. En este contexto, el presidente Menem retomó un acuerdo con el FMI -de cuya supervisión se había salido en el tercer trimestre de 1994- y reclamó al Congreso nuevas facultades para reafirmar el rumbo reformista y de esta forma regenerar la confianza de los inversores internacionales. Esto tomó forma a través de dos instrumentos: la ley de “segunda reforma del Estado”⁷⁴ y la así llamada

⁷³ En aquel año habían tenido lugar elecciones presidenciales en México, en las cuales había triunfado –como era costumbre- el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Ernesto Zedillo. Sin embargo, Zedillo, no era el candidato original del PRI. Originalmente Luis Donaldo Colossio había sido nominado por el partido para suceder a Carlos Salinas de Gortari, pero su asesinato, había hecho recaer la candidatura en Zedillo. Asimismo, también había sido asesinado el Secretario General del PRI, Francisco Ruiz Massieu. Estos hechos, junto con la rebelión zapatista en el sureño estado de Chiapas, a comienzos de 1994 habían creado una sensación de inestabilidad política que contribuiría a fogonear las dudas de los inversores internacionales.

⁷⁴ La ley 24.629, en su artículo 8 delegaba en el Poder Ejecutivo la facultad de: “1. Centralizar, fusionar, transferir a las provincias, previo acuerdo, reorganizar o suprimir, parcialmente, organismos descentralizados creados por ley; 2. Disponer la supresión total de organismos descentralizados creados por ley sólo cuando se asegure el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado que pudiesen estar atendidas por dichos organismos y no impliquen la eliminación de funciones o roles que tengan directa incidencia en el desarrollo regional o comunitario; 3. Disponer la supresión de recursos propios de la administración central a su cargo o con afectaciones específicas establecidas por ley, salvo aquellas afectaciones destinadas a las provincias o a financiar gastos de seguridad social; 4. Proceder a la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central, sin que esto

ley de “superpoderes”, que procuraba conceder al Ejecutivo amplias facultades en materia impositiva⁷⁵. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido al comienzo del primer mandato de Menem con las leyes de reforma del Estado y emergencia económica, el trámite de estas dos iniciativas fue más dilatado y accidentado, en un clima de abierto conflicto entre el Presidente y el Congreso, generado por otras temas presentes en la agenda como las modificaciones a la ley de patentes y el presupuesto para 1996 (La Nación, 29/12/1995; La Nación, 07/01/1996; La Nación, 09/02/1996 y La Nación, 20/02/1996). En esta ocasión el Congreso se mostró mucho más reacio a la cesión de facultades pretendida por el Ejecutivo, aprobándola finalmente, pero no en los términos originales de la iniciativa emanada desde la presidencia.⁷⁶

En el caso de la ley de patentes⁷⁷ el Ejecutivo también se encontraría con un Congreso dispuesto a no ceder en sus puntos de vista, exhibiendo una resistencia formidable a los intentos presidenciales de obtener una ley acorde a sus designios. La cuestión de las patentes aparece vinculada a la aprobación por parte de la Argentina de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT según su sigla en inglés) que incluía un tratado sobre protección de la propiedad intelectual. El Congreso incorporó dichos acuerdos a través de la ley 24.425⁷⁸. En marzo de 1995 el Congreso sancionó la Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad (24.481) que perjudicaba los intereses de los laboratorios extranjeros al otorgar un plazo de ocho años para el pago de regalías. En abril del mismo año, el Ejecutivo vetó 16 artículos de la ley (Decreto 548/95), incluyendo el polémico “plazo de transición” de ocho años, lo cual generó reacciones adversas en los propios legisladores justicialistas. En respuesta, el

implique la declinación de servicios esenciales y en la medida que se logre una mayor eficiencia en su realización, mejores servicios a los usuarios o a la comunidad, con una disminución de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a esos fines. Para generar más empleos se dará preferencia en las mismas a las pequeñas y medianas empresas y a los microemprendimientos. Otorgará mayor preferencia a aquellas integradas por personal que se acoja a programas de retiro voluntario. “

Asimismo, el mismo artículo establecía que el paquete de facultades delegadas no incluía: “la privatización de empresas públicas, universidades, entidades financieras oficiales, entes reguladores de servicios públicos, la participación del Estado nacional en entes y/o empresas binacionales y paquetes accionarios en su poder, parques nacionales, los que continuarán rigiéndose por la legislación que se hubiere dictado a ese efecto”.

⁷⁵ La ley 24.631 facultaba al Poder Ejecutivo a realizar modificaciones en los impuestos internos, en IVA, Ganancias y bienes personales. También autorizaba a eliminar exenciones al impuesto a las ganancias a gravar con el Impuesto a los Sellos toda una serie de actividades. El plazo de la delegación legislativa era de un año a partir de la publicación de la norma en el Boletín Oficial.

⁷⁶ La ley 24.629 conocida como “segunda reforma del Estado” fue aprobada el 22/02/1996, en tanto que la ley de “superpoderes”, 24.631 fue sancionada por el Congreso en la sesión del 13/02/1996 (La Nación, 14/03/1996).

⁷⁷ Los datos relativos a la controversia sobre la ley de patentes están basados en el Capítulo 7.1.1.2 del Informe de la Comisión sobre Lavado de Dinero de la Cámara de Diputados.

⁷⁸ La Ronda Uruguay del GATT se extendió entre 1986 y 1994, concluyendo con la firma del Acta de Marrakesh en virtud de la cual se aprobó la creación de la Organización Mundial del Comercio. La Ronda Uruguay incorporó a la agenda de liberalización comercial temas no tradicionales tales como el comercio de servicios, la defensa de la competencia, medidas relacionadas a las inversiones y la protección de la propiedad intelectual, entre otros temas.

Congreso insistió en mayo –poco después del triunfo de Menem en las elecciones- en 10 de las observaciones hechas por el Ejecutivo. Esto llevó a la negociación entre el Gobierno y los legisladores oficialistas, que finalmente acordaron la sanción de una ley correctiva (24.572) que acortaba el plazo de transición de 8 a 5 años. En noviembre, el Gobierno reglamenta la ley, pero omite mencionar plazos en el decreto reglamentario, lo cual nuevamente genera rechazo en el Congreso, que opta por derogar el decreto. Ante esta realidad, finalmente el Presidente y los legisladores oficialista consensuaron el texto de un nuevo decreto reglamentario, finalmente promulgado en 1996 (Decreto 260/96)⁷⁹.

Aparte de los casos citados –delegación de facultades y ley de patentes- el Congreso plantearía reparos en otras áreas tales como las privatizaciones, la reforma laboral y los esfuerzos por un mayor ajuste fiscal. En lo tocante a las privatizaciones, las leyes para privatización del sistema nacional de aeropuertos y de la empresa estatal de Correos, quedaron largo tiempo empantanadas en el Congreso. Finalmente el Poder Ejecutivo optó por la vía del decreto de necesidad y urgencia (La Nación 08/12/1996^a ; La Nación 08/12/1996b). Tanto la privatización de las centrales nucleares, como la del Banco Hipotecario Nacional pasaron el tamiz legislativo, aunque demandando un trámite de 26 y 9 meses respectivamente. En el caso de la central hidroeléctrica Yaciretá, los esfuerzos del Ejecutivo fueron infructuosos (Llanos, 1998).

En lo relativo al ajuste fiscal, no sólo los legisladores oficialistas serían un escollo, sino que los gobernadores harían también su aparición en escena. Tanto Cavallo, en sus últimos días como ministro, como su sucesor Roque Fernández, enfrentarían problemas dentro del Congreso a la hora de definir distintos paquetes de ajuste. Cavallo despertaría un fuerte rechazo por parte de los legisladores, incluyendo a los oficialistas, sobre el final de su gestión. Acuciado por la necesidad de cumplir las metas fiscales acordadas con el FMI en marzo de 1996, el Presidente dictó una serie de decretos de necesidad y urgencia, que entre otras medidas eliminaban las asignaciones familiares en los sueldos superiores a \$1000, y obligaban a tributar impuestos a los tickets de comida, aparte de transferir de las provincias al Ministerio de Trabajo las funciones de superintendencia y

⁷⁹ Cabe señalar que en ambos casos, patentes y confidencialidad, había una fuerte presión por parte de los Estados Unidos y los laboratorios extranjeros nucleados en CAEME, interesados en que el Congreso mejorara sensiblemente los estándares de protección de la propiedad intelectual. En contrapartida, la cámara de los laboratorios locales hizo un fuerte lobby por mantener la redacción original de la ley de patentes.

policía del trabajo (La Nación, 17/07/1996). La reacción legislativa no reconoció colores partidarios⁸⁰. Poco tiempo después se produciría la salida de Cavallo de la cartera de economía (26/07/1996) y sería sucedido por el Presidente del Banco Central Roque Fernández, quien enviaría al Congreso un nuevo paquete de ajuste a fin de mejorar el panorama fiscal frente a lo que ya constituía un claro desvío respecto de las metas establecidas en la Carta de Intención de marzo de aquel año. El resultado final del ajuste sería fruto de negociaciones intensas entre el Presidente, los legisladores y los gobernadores provinciales, quienes progresivamente comenzaron a adquirir un mayor protagonismo (La Nación, 15/08/1996).

De esta forma, y pese a que el Justicialismo era prácticamente un actor hegemónico tras el rotundo triunfo obtenido en 1995, comenzaron a asomarse ya desde el comienzo del segundo mandato de Menem, ciertos problemas de gobernabilidad. Detrás de los mismos pueden observarse la negativa de los legisladores, de cualquier signo partidario, a avalar nuevos ajustes; las disputa dentro del oficialismo acerca de la cuestión de la sucesión y el liderazgo partidario, y en parte, como consecuencia de esto último, a partir de 1997, la recuperación de los principales partidos de oposición, de un rol que no habían podido desempeñar en forma efectiva entre 1989 y 1996, y que había depositado el rol de oposición en los sectores del justicialismo que eran críticos de la gestión de gobierno. La lucha entre Menem y Duhalde comenzaría ya, aunque de modo solapado, a fines de 1995, y progresivamente se iría intensificando. Una de las principales consecuencias de la reapertura de la cuestión sucesoria estaría dada por la erosión en la cohesión de los bloques legislativos del justicialismo (La Nación, 09/12/1996). A fin de poder obtener el endoso de los legisladores y gobernadores justicialistas para las medidas gubernamentales, el Ejecutivo debió apelar crecientemente a una estrategia de acomodamiento en la que, a diferencia de lo ocurrido entre 1991 y 1995, el sacrificio de eficiencia fue mayor. Una segunda consecuencia de la interna estuvo dada por el intento de forzar una nueva reelección de Menem, lo cual estaba claramente vedado por el texto constitucional acordado en 1994. Sin desconocer que la apuesta por la ‘re-reelección’ era una iniciativa en serio y no un mero ‘bluff’, lo cierto es que de este modo, el

⁸⁰ El senador Cafiero sostuvo que “disminuir los montos de las asignaciones o alentar la reducción de salarios vía supresión de beneficios sociales con una medida unilateral e inconsulta no parece ser una metodología afincada en la filosofía democrática que reconoce la autonomía colectiva y la participación de los trabajadores y de los empleadores en la planificación de políticas sociales” (La Nación, 17/07/1996b). Por su parte, tanto el Frepaso como la UCR criticaron duramente las medidas.

Presidente procuraba retener capital político hasta los últimos días de su gestión, evitando sufrir el síndrome del “lame duck” o “pato rengo”, que caracteriza a los mandatarios que no pueden aspirar a un nuevo término, durante el período final de su gestión. El fragor de la interna haría que Menem resucitara y beneficiara al sindicalismo, promoviendo la sanción de una nueva ley de reforma laboral, pero de tono distinto a las iniciativas sancionadas entre 1989 y 1995, y que apuntaba al fortalecimiento de las cúpulas sindicales (Murillo, 2001).

Menem y el Congreso: “te amo, te odio, dame más”

A lo largo de sus dos mandatos presidenciales, Carlos Menem tuvo una relación cambiante con el Congreso marcada por distintas fases, caracterizadas por diversos modos de articulación entre ambos poderes. Si bien el Justicialismo contó con el control de ambas Cámaras durante todo el período, ello no impidió que la relación de Menem con el Legislativo atravesara en diversas oportunidades significativos picos de tensión que culminaron o bien con el abandono o la modificación por parte del Ejecutivo de la iniciativa en cuestión, o en el uso de la herramienta del decreto de necesidad y urgencia como vehículo para crear legislación.

Las distintas fases por la que atravesó la relación de Menem con el Poder Legislativo se correspondieron a su vez con el uso de distintas estrategias por parte de ambos poderes. El cambio en el modo de relación durante el segundo mandato de Menem, durante el cual se registró en relación a los primeros años de gobierno, implicó un incremento de la función de control del Congreso, no sólo respondió a la mayor presencia de la oposición y a las disputas intestinas del oficialismo, sino también la adquisición por parte de los legisladores de una mayor capacidad técnica. Esta búsqueda de un mayor saber técnico fue estimulada por la necesidad de poder sentarse a discutir en un relativo pie de igualdad con los equipos técnicos del Ministerio de Economía (Corrales, 2002).

A la vez, cabe decir que los principales problemas a la hora de obtener la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo no estuvieron en la mayoría de los casos dados por la oposición, inexistente o incapaz durante el primer mandato de Menem, sino por el propio oficialismo. A la vez, fue precisamente la lucha por el liderazgo partidario lo que

impidió que buena parte de los proyectos del Ejecutivo en el período 95-99, pudieran concretarse.

La Tabla siguiente contiene una matriz que caracteriza diversos aspectos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la década pasada. En la misma se han utilizado la tipología de Cox y Morgenstern (2001) sobre presidentes y asambleas descrita en el marco teórico, así como también la clasificación de estrategias presidenciales respecto del partido oficialista de Corrales (1998)

Tabla 21. Matriz Presidencialismo en la década del 90

Período	Tipo de Presidente (Cox y Morgenstern)	Tipo de Congreso (Cox y Morgenstern)	Estrategia presidencial respecto del oficialismo (Corrales)	Naturaleza de la relación con el Legislativo (Llanos)
1989-91	Imperial –Dominante	Sumiso	Ignorancia	Delegativa
1991-95	Coalicional- Nacionalmente Orientado	Trabajable- Parroquial Venal	Acomodación	Cooperativa
1995-99	Coalicional- Nacionalmente Orientado	Trabajable- Parroquial Venal	Acomodación	Conflictiva

Fuente: Elaboración propia en base a Llanos (1998), Cox y Morgenstern (2001) y Corrales (2000)

En la tabla, se ha caracterizado al Presidente como “coalicional-nacionalmente orientado” y al Legislativo como “trabajable -parroquial venal”, siguiendo la terminología de Cox y Morgenstern. Ciertamente, Menem debió pasar de la “ignorancia” respecto del Congreso (y del partido) al acomodamiento en este período, otorgando concesiones al Congreso, lo cual justifica la calificación de “coalicional” asignada al Ejecutivo, y de “trabajable” usada para describir al Legislativo. Sin embargo, en los intercambios entre el Ejecutivo y el Legislativo no estuvieron ausentes otra clase de recursos que contribuyeron a “aceitar” las relaciones entre ambos poderes, razón por la cual hemos creído conveniente encuadrar al Presidente y al Congreso dentro de los tipos “nacionalmente orientado” y “parroquial -venal” que usan los autores

citados⁸¹. Los acontecimientos ocurridos con posterioridad al gobierno de Menem, en relación a la sanción de la ley de reforma laboral, dan lugar a pensar que los intercambios *non sanctos* entre el Ejecutivo y el Legislativo como mecanismo para facilitar la sanción de las leyes no eran una novedad en la Argentina y que habían estado presentes a lo largo de los 90.

La calificación de “conflictiva” para las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el segundo gobierno de Menem apunta a mostrar que en la última etapa, el Congreso en este período se mostró más impermeable frente a las iniciativas del Gobierno, ya sea dilatando su tratamiento, bloqueándolo o marcando claramente sus diferencias. La reaparición de una oposición no partidaria a partir de la recuperación de la UCR, el fortalecimiento del Frepaso y el “boom” producido por la formación de la Alianza en 1997, sumados a los disensos internos, que potenciaron aun más a la oposición no partidaria, llevaron a que cada vez fuera más dificultoso para el Gobierno aprobar sus iniciativas, a la vez que pusieron en cuestión la herramienta de los decretos legislativos, en la medida que había posibilidad que en las fuerzas opositoras y los disidentes del justicialismo juntaran fuerzas para rechazar el decreto.

No puede concluirse que Menem enfrentó en su segunda gestión a un Legislativo “recalcitrante”, aunque sí puede afirmarse que el Congreso adoptó un rol más activo y más resistente frente a ciertas medidas impulsadas desde la presidencia, cuya filosofía no compartía. La tendencia del justicialismo a comportarse como “un mundo en sí mismo” y su proclividad a dirimir los conflictos internos en las instituciones públicas (Torre, 1999) afectaron seriamente la capacidad del Gobierno, que claramente disminuyó el ímpetu reformista en el período 1995-99, evitando adoptar medidas que apuntarían a resolver en forma genuina el problema fiscal que desde fines de 1994 sufría la Argentina, e incurriendo en una fórmula de dudosas sustentabilidad, como era el financiamiento externo. Si bien Menem contó, en términos comparativos, con un nivel elevado de gobernabilidad a lo largo de toda su prolongada estadía en la presidencia, sobre el final del período comenzó a apreciarse una cierta erosión y resquebrajamiento de la fórmula de gobernabilidad vigente desde 1989. La salida de Cavallo del gobierno debilitaría la coalición social de soporte del menemismo, en tanto que las luchas

⁸¹ Al respecto, Parlermo y Novaro (1996) subrayan el uso de mecanismos de clientelismo y corrupción en la incorporación del partido a la gestión gubernamental en lo relativo a las reformas.

intestinas del justicialismo potenciarían a la oposición partidaria que recuperaría el estatus de oposición institucional en 1996, pero sobre todo en 1997, tras la formación de la Alianza UCR-Frepaso. De esta forma, comenzaría a apreciarse el carácter efímero de la fórmula de gobernabilidad predominante en los 90, hecho que quedaría confirmado por los sucesos posteriores a 1999.

PARTIDOS Y SISTEMA DE PARTIDOS EN LA DÉCADA DEL 90

El virtual “corrimiento” hacia la derecha que significó para el peronismo el original experimento menemista tuvo un impacto sobre el sistema de partidos argentino, dando lugar a un proceso de reconfiguración del mismo. Desde ya, las modificaciones sufridas por el sistema reverberaron a su turno sobre el funcionamiento de la política y de la economía. Asimismo, a las transformaciones económicas debemos agregar las modificaciones institucionales surgidas de la reforma Constitucional de 1994 y que afectaron al funcionamiento del sistema política argentino.

En la sección siguiente se analiza la evolución de los principales actores partidarios durante la década del 90, mostrando brevemente sus principales características y los cambios más significativos que exhibieron a lo largo del período analizado. En esta sección he incluido al Justicialismo, al Frepaso, a la Unión Cívica Radical y a la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación. Desde ya que el sistema de partidos comprende muchos más actores, pero he seleccionado estos por su relevancia en términos electorales, o parafraseando a Sartori, por su potencial de coalición y potencial de chantaje. Luego, se analizan la evolución y características del sistema de partidos durante la década pasada, utilizando los esquemas teóricos de Sartori y Mainwaring y Scully. Finalmente, se examinan las características del sistema de partidos de los años 90 y los desarrollos más recientes, a la luz de los cuales se evalúan las posibilidades del futuro sistema de partidos.

Los partidos políticos en una década de transformaciones: evolución y tendencias

El Partido Justicialista

El justicialismo llegó a la década del 90 habiendo resuelto la crisis de sucesión y liderazgo en que lo había sumido la muerte de su fundador. Tras la derrota de 1983, en el justicialismo produjo una lucha entre la así llamada fracción ortodoxa liderada por dirigentes como Herminio Iglesias y Lorenzo Miguel, que había sido la madre de la derrota en las elecciones presidenciales de 1983, y los renovadores, una corriente nueva con ideas más afines a la institucionalización del justicialismo, convirtiéndolo en un partido con un mayor grado de organización, y con un ideario más democrático. La lucha interna del PJ se resolvió a favor de los renovadores. Esta interna reeditaba de alguna manera la lucha entre la “rama política” y la “rama sindical”. El acceso de la primera a los recursos del estado tras el regreso de la democracia en 1983, le permitió consolidarse e ir venciendo progresivamente a la otrora “columna vertebral” del peronismo (Levitsky, 1999b). A la vez, el sindicalismo se vio perjudicado por las transformaciones producidas en la sociedad argentina fruto de las políticas económicas aplicadas por el gobierno militar y las resultantes crisis. Entre estas transformaciones cabe destacar la caída de la ocupación industrial registrada desde mediados de los 70, el consecuente descenso en la tasa de afiliación gremial y el auge del trabajo informal. Fue clave para el triunfo de los renovadores, la debacle del justicialismo en las elecciones de 1985, en las cuales los ortodoxos fueron derrotados por el radicalismo y los renovadores escaparon a esta derrota presentándose por afuera del partido. Entre los principales dirigentes renovadores cabe destacar a Carlos Menem, Antonio Cafiero, José Luis Manzano, José Manuel de la Sota y Carlos Grosso. El justicialismo definió finalmente la crisis de liderazgo que lo aquejaba en las elecciones internas de 1988. En las mismas se enfrentaron dos renovadores, Menem y Cafiero. Sin embargo, éste último era quien representaba a la fracción renovadora, en tanto que el entonces gobernador de la Rioja reclutó parte de su apoyo en sectores ortodoxos dispersos que habían sido derrotados por la renovación. El triunfo de Menem en las internas dotó al peronismo de un líder

dotado de legitimidad interna y plena autoridad sobre el partido, por primera vez en casi 15 años.

El fracaso del Plan Primavera, patente ya a comienzos de 1989, pavimentó el camino de regreso del justicialismo al poder, tras la vuelta de la democracia. La campaña justicialista asumió, como es sabido, un tono místico-mesiánico encarnado en el críptico slogan ‘Síganme, no los voy a defraudar’ que constantemente repetía el candidato peronista. En materia económica el ‘salariozo’ y ‘la revolución productiva’ eran los slogans de Menem. No obstante, contrariando buena parte de las expectativas generadas en su candidatura, Menem tras triunfar en forma contundente en las elecciones del 14 de mayo, decidió implementar un programa económico que encontraba más similitudes con la plataforma de su contrincante que con la propia. Más aun, el presidente electo anunció que su ministro de economía sería Miguel Ángel Roig, empresario del Grupo Bunge y Born. De esta forma, Menem inauguró un patrón que sería prácticamente constante a lo largo de sus dos mandatos: la exclusión del partido de la toma de las principales decisiones en materia económica. Prueba de ello es que durante su permanencia en el poder, jamás el Ministerio de Economía estuvo en manos peronistas. Primero fue el turno de Miguel Ángel Roig y Néstor Rapanelli, ejecutores del fallido plan Bunge y Born. Luego sería Erman González, un hombre del círculo íntimo de Menem al frente de un programa de austeridad. Luego llegaría el turno de Cavallo y la Fundación Mediterránea. Finalmente, la economía sería conducida por Roque Fernández y el equipo del Centro de Estudios Macroeconómicos. El mismo fenómeno se observa en la conducción del Banco Central, mayoritariamente en manos de hombres de fuertes vínculos con el ‘establishment’⁸².

En el plano partidario, el nuevo rumbo provocó menos resistencias de las que podían suponerse, dada la naturaleza y magnitud del viraje. Menem obtuvo del Parlamento una fuerte delegación de poderes que le permitió gobernar al margen del mismo, por lo

⁸² Si bien hubo hombres del justicialismo en el Directorio del Banco Central (como es el caso del actual titular Aldo Pignatelli, un peronista de la provincia de Buenos Aires) el único presidente que no poseía vínculos con el ‘establishment’ era Erman González. En los otros casos (Javier González Fraga, Egidio Ianella, Rodolfo Rossi, Enrique Folcini, Roque Fernández y Pedro Pou) se trataba ya sea de gente salida del ‘establishment’ (Ianella o González Fraga), vinculada a políticos ‘liberales’ (Rodolfo Rossi, economista de la Ucedé) o surgida de ‘think tanks’ identificados con la Escuela de Chicago (Fernández y Pou, miembros del Centro de Estudios Macroeconómicos).

menos hasta el advenimiento de la convertibilidad⁸³. El partido asimismo apoyó decisiones controvertidas como la ampliación de la Corte, la privatización de los ferrocarriles, o la intervención a la provincia de Tucumán y Catamarca en 1991 (gobernadas por peronistas) sin despertar serias resistencias. La única voz disidente importante fue la de los ‘8’, quienes pronto abandonarían el partido, ante la imposibilidad de torcer el curso de acción adoptado.

Tras el triunfo de Menem, buena parte de los dirigentes renovadores se alinearon detrás del primer mandatario. Los que así lo hicieron recibieron alguna suerte de premio: Manzano se mantuvo al frente del bloque de diputados, siendo nombrado Ministro de Interior en 1991; José Manuel De la Sota fue designado embajador en Brasil; Carlos Grosso recibió en suerte la Intendencia de la Ciudad de Buenos Aires. El principal dirigente de la Renovación, Antonio Cafiero, presidente del partido y gobernador de la provincia de Buenos Aires, perdió el poder político que aun le restaba tras la derrota en las internas, al ser rechazado en un plebiscito en 1990 el proyecto de reforma de la constitución provincial consensuado con el radicalismo bonaerense.

En el plano sindical la situación fue un tanto distinta. La nueva política económica llevó a la división del sindicalismo en dos CGTs, una que apoyaba al gobierno, la CGT San Martín conducida por Guerino Andreoni, y la CGT Azopardo, conducida por Ubaldini. La reunificación sólo se lograría en 1992, tras el fracaso de los ‘ubaldinistas’ en su oposición al proyecto menemista. Dentro del sindicalismo, las voces disidentes formarían el Movimiento de Trabajadores Argentinos, y la Central de Trabajadores Argentinos. El uso de una estrategia de ‘palos y zanahorias’ con el sindicalismo, le permitió al gobierno contener la resistencia sindical⁸⁴. Buena parte del sindicalismo fue cooptado a través de una verdadera política de compensaciones (Etchemendy, 2001) que también fue utilizada con sectores de la antigua ‘patria contratista’ que pasaron a beneficiarse de la nueva economía, a través de su participación en las privatizaciones (Corrales, 1996). Al margen de la CGT, cuya oposición al menemismo resultó timorata durante buena parte de la década menemista, surgieron el Congreso de Trabajadores

⁸³ Se suele señalar a la convertibilidad como una suerte de ‘turning point’ para el gobierno de Menem, en el sentido que hasta la llegada de Cavallo y la implementación de la convertibilidad, Menem gobernó al margen del Congreso, mientras que tras ese punto, comenzó a apoyarse más en los legisladores peronistas, a la vez que estos recuperaron un papel más protagónico dentro de la toma de decisiones. Ver Corrales (2000), Palermo y Novaro (1996)

⁸⁴ Para una buena explicación de por qué los sindicatos no se opusieron o fracasaron en sus intentos de hacerlo, frente a las reformas menemistas, ver Murillo (2001).

Argentinos (CTA), inicialmente con fuertes vínculos con el Frepaso, y el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), peronista, pero en desacuerdo con las políticas de Menem.

Las reformas económicas del menemismo alteraron la naturaleza de la coalición peronista. Tradicionalmente el peronismo era el partido de los sectores populares, de los asalariados, de la “burguesía nacional”, aparte de tener, claro está un poderoso componente sindical. El viraje menemista alteró sustancialmente este perfil. Durante la década menemista el poder del sindicalismo dentro del partido (y en la sociedad en general) continuó en decadencia, algo que queda reflejado por la disminución de representantes de origen gremial en los bloques legislativos del justicialismo (Levitsky, 1999b). El “Tercio”, costumbre por la cual la “rama sindical” obtenía una tercera parte en las listas y en los cargos partidarios se convirtió en una práctica en desuso. Las elecciones de 1995 mostraron que la coalición peronista se había “horizontalizado” volviéndose más policlasista, al atraer a antiguos votantes de la Alianza de Centro y Radicales de Angeloz, que apoyaban las reformas económicas implementadas (Gervasoni, 1998). El peronismo no perdió asimismo su carácter popular, reteniendo el apoyo de los sectores más bajos de la sociedad.

Puede entenderse pues al menemismo como a una alianza entre sectores populares y el “establishment” (Fraga, 1997). Esta alianza probaría no ser duradera sin embargo. La parálisis en la continuidad de las reformas durante el segundo mandato de Menem, la salida de Cavallo del gobierno y la formación de un partido propio, debilitaron la coalición. Esto pudo apreciarse en las elecciones de 1997, en las cuales los votantes de la coalición menemista optaron casi en porcentajes iguales por sus referentes que competían en dos listas distintas. El recientemente creado “Acción por la República” que llevaba como candidato a diputado a Cavallo, y el Justicialismo que llevaba como primer candidato al ex motonauta Daniel Scioli. Cabe agregar que un nuevo factor contribuyó al debilitamiento de la coalición menemista. La progresiva moderación en el discurso del Frepaso y la UCR mostraron al electorado que no necesariamente el menemismo era el garante exclusivo de la estabilidad y el crecimiento.

Durante el segundo mandato de Menem, se comienzan a apreciar mayores reclamos dentro del partido por una gestión de gobierno con un contenido más afín con la

identidad tradicional del peronismo. Surgen entonces las demandas de “peronizar” el modelo (Godio, 1998). El duhaldismo, por su parte, en su intento de diferenciarse del gobierno de Menem, y escapar al desgaste de su gestión, intentaba mostrarse como un intento de “volver a las fuentes” proclamando el agotamiento del modelo económico vigente (La Nación, 14/05/1999), poniendo en el tapete la idea de incumplir con los pagos de la deuda externa (La Nación, 16/05/1999). Los reclamos de mayor “peronismo” generaron fuertes tensiones entre el Ejecutivo, que se mostraba convencido del curso de acción adoptado y con disposición de profundizarlo, y algunos grupos de legisladores más bien nostálgicos de las tradicionales banderas del justicialismo. Las derrotas electorales de 1996 en la Ciudad de Buenos Aires, y en las elecciones de renovación legislativa de 1997, potenciaron esta tensión (La Nación, 31/10/1997).

Más allá de la alianza con los ortodoxos, que permitió a Menem imponerse a los renovadores a fines de los 80, el justicialismo no abandonó el camino de institucionalización y democratización de los partidos iniciado por la renovación. En los 90 el justicialismo mostró avances en este sentido al incorporar la representación de las minorías en la conducción partidaria. No obstante, la institucionalización plena continúa siendo una materia pendiente dentro del justicialismo. La lógica de las reglas no parece estar definitivamente asentada dentro de un partido en el cual son las habituales las crisis institucionales y frecuentes las impugnaciones a las decisiones de los órganos partidarios, lo que ha terminado por conducir a la “judicialización” de las disputas internas. La lucha en el PJ Capital, en crisis desde 1997 (La Nación, 20/03/1997)⁸⁵ y que ninguno de los interventores desde entonces designados ha podido solucionar es una prueba elocuente de esta incapacidad de canalizar adecuadamente y de acuerdo a las reglas los conflictos intrapartidarios. Esta incapacidad quedaría nuevamente reflejada por las idas y vueltas en torno a las decisiones del Congreso Partidario celebrado en julio de 1998. Enfrascado en su lucha con el duhaldismo, el menemismo aprovechó este Congreso para imponer su mayoría y lograr una resolución en virtud de la cual el justicialismo agotaría todas las instancias posibles para habilitar la candidatura de Carlos Menem en 1999 (La Nación 18/07/1998). Mientras que hay quienes interpreta la baja institucionalización como una ventaja, en la medida que la misma dotó una mayor flexibilidad del justicialismo para afrontar el desafío que significaba la implementación de planes de ajuste estructural (Levitsky, 2001a), en contraposición a este pensamiento,

⁸⁵ Crisis que al momento de escribir estas líneas no ha sido resuelta aun.

Palermo y Novaro (1998) afirman que el contar con un partido con un grado considerable de institucionalización (en comparación con el peronismo anterior a la renovación) facilitó el mantenimiento de la gobernabilidad durante la administración menemista. La realidad de la segunda mitad de la década del 90 muestra que más allá de esta discusión, la baja institucionalización terminó por perjudicar las posibilidades electorales del justicialismo al no resolver en forma definitiva el conflicto por el liderazgo en el partido, entre Menem y Duhalde⁸⁶.

Este conflicto probaría ser el rasgo distintivo del período 1996-1999. Del lado menemista, poco tiempo después del éxito electoral de 1995 se comenzó a explorar y a impulsar la posibilidad de una nueva reelección, a pesar de la clara limitación constitucional. Si bien la maniobra del menemismo puede interpretarse como un intento de evitar una licuación del poder generada por la imposibilidad de aspirar a un nuevo mandato, pocas dudas quedan que Menem no buscaba sólo evitar convertirse en un “lame duck”, sino que también había una manifiesta intención de pugnar por una nueva reelección si el apoyo popular permitía una interpretación favorable de parte de la Corte Suprema de Justicia. A la vez, el menemismo se dedicó a debilitar el emergente liderazgo duhaldista alentando candidaturas que compitieran con Duhalde en la interna justicialista, como inicialmente fue el caso del ex gobernador de Tucumán y luego Secretario de Desarrollo Social, Ramón Ortega (quien terminaría desairando a los menemistas y aceptando compartir la fórmula presidencial con Duhalde), o más tarde Adolfo Rodríguez Saá, gobernador de San Luis. La indefinición de la lucha entre Menem y Duhalde terminó por retrasar la elección de la fórmula presidencial justicialista para los comicios de 1999.

El Frepaso

El Frepaso se constituyó en 1996 como una confederación de partidos integrada por el Frente Grande, el Partido Socialista Democrático, el Partido Socialista Popular, la Democracia Cristiana, el Partido Intransigente, Nuevo Espacio y Nuevo Movimiento. Entre todos estos, el Frente Grande es el principal partido del Frepaso. La Carta

⁸⁶ La pelea entre duhaldistas y menemistas por el Congreso Partidario de Parque Norte se definió en los tribunales, con varias idas y vueltas. Finalmente Duhalde terminó siendo el candidato justicialista para las elecciones de 1999, y Menem fue nombrado Presidente del Consejo nacional Justicialista hasta 2003. No obstante, el precio pagado por el justicialismo fue alto ya que su candidato fue nominado tras un sinfín de luchas intestinas, tan sólo algo más de dos meses antes de los comicios (La Nación (02/08/1999)).

Orgánica Nacional estableció una Junta Confederal Nacional integrada por 6 representantes del Frente Grande, 3 del Partido Socialista Popular, 3 del Partido Socialista Democrático, 3 de la Democracia Cristiana, 3 del Partido Intransigente, 3 del Nuevo Movimiento y 3 del Nuevo Espacio.

El origen del Frepaso está ligado a la confluencia a comienzos de la década del 90 de diversos grupos de izquierda y centro izquierda, ligados por su oposición al menemismo. Si bien hay una fuerte impronta peronista proveniente de justicialistas desencantados con el rumbo seguido por el gobierno de Menem, estos confluyeron con grupos diversos tales como dirigentes del ala izquierda de la democracia cristiana, ex miembros del Partido Intransigente, gente vinculada al movimiento de derechos humanos.

Por un lado, el Frepaso es producto de las disidencias que se produjeron dentro del peronismo a raíz de las políticas económicas implementadas por Menem desde el inicio de su gobierno. Un grupo de diputados conocidos como “el grupo de los 8” se separó a inicios de 1990 del bloque justicialista, criticando la alianza con el liberalismo que había efectuado Menem. Los miembros del “grupo de los 8” eran: Carlos “Chacho” Álvarez, Germán Abdala, Moisés Fontela, Luis Brunati, Franco Caviglia, Juan Pablo Cafiero, Darío Alessandro y José “Conde” Ramos. Salvo este último que era de Entre Ríos, todos los demás provenían de la provincia de Buenos Aires. Eran en su mayoría dirigentes ligados al ala izquierda de la “renovación”.

Los 8 manifestaron su oposición a iniciativas gubernamentales tales como el indulto presidencial de 1989, la privatización de los ferrocarriles y la ampliación de la Corte. Descontentos con el viraje ideológico del peronismo, organizaron un encuentro nacional en Villa María, Córdoba, bajo el lema de “Peronismo o Liberalismo”, al cual asistieron distintas fracciones peronistas que tampoco compartían la nueva filosofía adoptada por el gobierno de Menem⁸⁷. A raíz del encuentro surgió una nueva fracción interna llamada Corriente Nacional y Popular. La misma era claramente minoritaria dentro del partido. Ante la imposibilidad de cambiar el rumbo del mismo, durante 1991 los peronistas disidentes comenzaron a abandonar el mismo, con la idea de crear alternativas. Así,

⁸⁷ Entre otros, concurrieron dirigentes de la Juventud Peronista Montonera, la Juventud Peronista “Lealtad”, Guardia de Hierro, etc. (Godio, 1998)

Brunati formó ‘Encuentro Popular’ que junto con grupos de izquierda formaría el Frente Popular para las elecciones de 1991, llevando como primer candidato a diputado en Capital Federal al actor Norman Briski. Carlos Álvarez por su parte creó el Movimiento por la Democracia y la Justicia Social.

Aparte de la disidencia peronista, el grupo fundante que dio origen a lo que en 1994 se convertiría en el Frepaso incluyó a grupos de izquierda y centro izquierda. Algunos de los mismos se habían agrupado en ‘Democracia Popular’. La misma nucleaba a grupos socialcristianos provenientes de ‘Humanismo y Liberación’, liderados por Carlos Auyero; el Grupo Solidaridad Demócrata Cristiana de Matilde Quarracino; gente del movimiento de derechos humanos, como Graciela Fernández Meijide y sectores del sindicalismo capitaneados por el dirigente metalúrgico Alberto Piccinini. Aparte de ‘Democracia Popular’, también cabe desta car el aporte de dirigentes provenientes del comunismo, como Eduardo Sigal, y ex dirigentes del PI, como Marcelo Vinsentini y Horacio Viqueira. (Godio, 1998; Abal Medina, 1998)

Para las elecciones de 1991 el Modejuso formó junto con ‘Democracia Popular’ y el PI el Frente por la Democracia y la Justicia Social (Fredejuso), que presentó en Capital Federal a Graciela Fernández Meijide como primer candidata a diputada, y a Juan Pablo Cafiero, en la provincia de Buenos Aires, como candidato a gobernador. El PJ triunfó ampliamente en aquellas elecciones, y el único logro destacable en materia electoral del Fredejuso fue el acceso de Aníbal Ibarra, un ex fiscal que había renunciado al Ministerio Público disconforme con los indultos concedidos por Menem, a una banca en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires.

Para las elecciones para senador por la Capital Federal de 1992⁸⁸, el Fredejuso, ante la imposibilidad de cerrar un acuerdo con la Unidad Socialista, apoyó al candidato del Frente del Sur, el cineasta Fernando ‘Pino’ Solanas, quien obtuvo un 8 % de los votos. En ese entonces Álvarez escribía “Este año se nos presenta una nueva oportunidad para converger en una alianza electoral que pueda ser una alternativa a los candidatos y los partidos del ajuste conservador. Es desolador, y hasta a veces parece patológico, seguir levantando la bandera de la unidad y continuar chocando con respuestas sectarias y

⁸⁸ Bajo la Constitución de 1853/60 los senadores eran elegidos en forma indirecta por las Legislaturas Provinciales. Al carecer la ciudad de Buenos Aires de una Legislatura (el Concejo Deliberante no era asimilable) los senadores eran elegidos por un Colegio Electoral surgido del voto popular.

miopías de distinto calibre que terminan desencantando al mas optimista” (Álvarez, 1992a). La derrota en las elecciones de senador no fue tanto una frustración como la imposibilidad de alcanzar un acuerdo más amplio que incluyera a otras fuerzas de izquierda, como la Unidad Socialista. Al respecto, tras las elecciones el “Chacho” Álvarez decía: “Una muy buena elección no oculta la tendencia de la izquierda argentina hacia la autocomplacencia, es decir, colocar fuera del propio ser las causas que la convirtieron históricamente en una minoría incapaz de incidir en la lucha por el poder. El “consognismo”, las ortodoxias y la soberbia en los que todos hemos caído son hábitos que reafirman el carácter elitista de nuestras opciones” (Álvarez, 1992b).

En 1993, el Fredejuso y el Frente del Sur se fusionaron formando, junto a demás agrupaciones menores, el Frente Grande (FG). El FG concurre a los comicios de 1993 llevando al “Chacho” Álvarez a la cabeza de la lista en Capital Federal con Graciela Fernández Meijide en el segundo lugar, y a Fernando Solanas al tope de la lista de diputados en la provincia de Buenos Aires. Álvarez retuvo la banca que había logrado dentro del justicialismo en 1989, mientras que Solanas y Fernández Meijide también ingresaron a la Cámara de Diputados.

El Frente Grande dio un salto cuantitativo considerable en las elecciones para Convencionales Constituyentes de 1994, fruto del éxito de la estrategia implementada, que consistió en denunciar el Pacto de Olivos firmado a fines de 1993 por Alfonsín y Menem, que destrabó la cuestión de la reforma constitucional en el Congreso. Frente al pacto, la actitud asumida por el Frente fue la de la denuncia intransigente, considerando que la reforma surgiría de un acuerdo de dirigentes, a espaldas de la gente. Asimismo el Frente era fuertemente crítico del núcleo de coincidencias básicas incluido en el pacto⁸⁹. La oposición intransigente frente al pacto, las denuncias contra la corrupción del gobierno y un inteligente uso de los medios permitieron⁹⁰ al Frepaso alzarse con la victoria en Capital Federal y en Neuquén, y obtener el segundo lugar en la provincia de Buenos Aires, relegando a la UCR al tercer lugar.

⁸⁹ Recordemos que la ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional incluía un núcleo de coincidencias básicas que formaba un todo, cuyas partes no podían votarse por separado.

⁹⁰ Sobre este punto afirma Abal Medina (1998: 12): “El éxito obtenido por el FG desde 1993 hubiese sido impensable sin la centralidad que adquirieron los medios de comunicación en la vida de la gente, lo que permitió sortear los pequeños aparatos militantes, y el discurso ideológico de algunos de los sectores que conformaban el partido”

La convivencia dentro del FG de los proyectos de Solanas y Álvarez se tornó cada vez más difícil después de la Constituyente. Mientras que Solanas parecía tener una orientación cercana a la así llamada izquierda nacional, Álvarez buscaba llevar adelante una propuesta socialdemócrata que pudiera competir con el discurso “modernizador” del menemismo, lo que en palabras del Chacho “Álvarez” implicaba respetar la estabilidad, el equilibrio fiscal y las privatizaciones (Abal Medina, 1998). Finalmente se privilegió el proyecto de Álvarez, retirándose el Frente del Sur del FG. Solanas se retiró a fines de 1994 descontento con la moderación en el discurso del Frente Grande, cada vez menos crítico de la política económica. Solanas formó la “Alianza Sur”.

Tras el éxito electoral obtenido en la Convención Constituyente, el Frente Grande se preparó para enfrentar las elecciones de 1995, en las que se elegiría nuevo presidente, se renovarían las gobernaciones provinciales, y la mitad de la Cámara de Diputados. La oposición a la reelección de Menem aglutinó al Frente Grande, la Unidad Socialista y al recientemente formado Partido Abierto para la Integridad Social. Este último era la formación del senador y ex gobernador de Mendoza José Octavio Bordón, quien había abandonado durante 1994 el justicialismo. El Frente, País, la Unidad Socialista, Nuevo Espacio (un partido formado por radicales disidentes como Carlos Raimundi y Dante Caputo) y el Partido Intransigente formaron el Frente País Solidario (FREPASO). Si bien habían habido contactos con sectores de la UCR⁹¹, la posibilidad de formar un frente común contra el menemismo que incluyera al radicalismo se vio dificultada por el hecho que había grupos radicales que recelaban del Frepaso, y había sectores del Frepaso que veían como inconveniente acordar con la UCR, lo cual implicaba ir aliado con el partido que había firmado el pacto de Olivos. El acuerdo del Frente Grande con Bordón incluyó como cláusula la realización de elecciones internas abiertas para definir la fórmula presidencial. Los precandidatos fueron José Octavio Bordón y Carlos “Chacho” Álvarez. Las internas tuvieron lugar el 26 de febrero de 1995, resultando ganador Bordón por un escaso margen. En consecuencia, para las elecciones del 14 de mayo de ese año la fórmula sería Bordón Álvarez. Las elecciones presidenciales confirmaron el rol ascendiente del Frepaso, que alcanzó casi el 30% de los votos, desplazando a la UCR del segundo lugar, poniendo en duda la continuidad del tradicional bipartidismo radical-peronista. Asimismo, a fines del 95, el Frepaso obtuvo

⁹¹ Storani, Bordón y Álvarez habían realizado la reunión del Molino (tuvo lugar en la hoy desaparecida Confitería del Molino, situada frente al Congreso) en la cual habían conversado sobre la posibilidad de llevar adelante una alianza transversal para oponerse al menemismo.

la banca de tercer senador por la Capital Federal, con el triunfo de Graciela Fernández Meijide.

El año 96 comenzó con la deserción de Bordón, quien se enfrentó con el resto del Frepaso, al tratar de incorporar al ex Ministro de Interior de Menem, Gustavo Béliz, e imponerlo como candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El Frepaso ya había acordado la candidatura del socialista Norberto La Porta. La salida de Bordón no implicó una fuga de dirigentes, en la medida que buena parte de los líderes de PAIS (Alberto Flammarique, Cristina Zuccardi, Rafael Flores, Nilda Garré, etc.) optaron por permanecer en el Frepaso. Si bien en las elecciones de Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires triunfó el radicalismo, el Frepaso obtuvo la primer minoría en la Convención Estatuyente que debía darle un Estatuto a la ciudad. En diciembre de 1996 tiene lugar el Primer Plenario Nacional del Frepaso, en el cual la agrupación se constituye formalmente como Confederación de Partidos, aprueba una carta orgánica nacional y designa a “Chacho” Álvarez.

Desde un plano ideológico el Frepaso se autodefine como progresista ya que “es la expresión plural de fuerzas políticas unidas por una posición común contra la regresión social y cultural que los llamados políticos neoliberales provocaron en nuestra sociedad” (Godio y Caputo, 1995). A la vez podía advertirse una fuerte impronta principista en el discurso del Frepaso. El tema de la corrupción fue prácticamente el caballito de batalla de sus dirigentes. Así, el fallecido Carlos Auyero afirmaba: “Se trata de crear una fuerza que reivindique la política contra la sustitución de la ley por el decreto, de la ética por el cálculo, el debate por el chantaje, lo público contra lo privado, los principios normativos por los indicadores económicos, la política por el negocio” (en Godio, 1998). No se intentaba entonces el regreso a una situación pre-1989 sino el constituir una fuerza superadora de las antinomias tradicionales tales como “radicalismo vs. peronismo” en lo político, y “neoliberalismo vs. populismo” en lo económico. El objetivo era “poner en marcha una nueva estabilidad, moderna, capaz de concebir y ejecutar políticas públicas promotoras de la reindustrialización, de la cohesión del mercado nacional, de una eficiente integración al mercado mundial y de una más equitativa distribución del ingreso”⁹².

⁹² Ver el documento “Construir el futuro”, disponible en www.chachoalvarez.com.ar.

En lo organizacional el Frepaso se caracterizaba por tener un sesgo contra la institucionalización. En su partido principal, el FG, la concepción dominante era la del “partido ligero”, esto es dirigido verticalmente desde núcleos dirigentes a nivel nacional. A nivel de base, el partido estaría organizado en “Casas del Frente” que conectan a los militantes con los problemas locales (Godio, 1998). La predominancia del FG no ha estado exenta de roces con algunos de sus socios del Frepaso. Godio atribuye esta tensión a las tendencias autoritarias presentes en aquellos militantes provenientes del peronismo imbuidos de la idea de la política como “conducción de masas”.

Si bien en los comienzos del Frente Grande, la idea era la caza del voto de los excluidos por la política económica del menemismo, con el paso del tiempo se observa junto con la moderación del discurso, el intento de articular una coalición más amplia que un “frente social”. Gervasoni (1998) observa en un trabajo sobre las elecciones de 1995 que el perfil de votantes del Frepaso es muy amplio, conteniendo a ex votantes de la Ucedé, del PJ, de la UCR y de la izquierda, así como también, el perfil de quienes votaron entonces al Frepaso responde a personas de ingresos medios y de alto nivel educativo. Esta opinión es congruente con la de quienes afirman que “en el Frepaso la base social de referencia no está todavía identificada” (Abal Medina, 1998). Tal vez esta sea una de las mayores debilidades del Frepaso. Asimismo, más allá del deliberado intento de mantener un bajo nivel de institucionalización, el Frepaso se muestra como un partido institucionalmente débil, en la medida que es excesivamente dependiente de los medios masivos de comunicación, y del “carisma” de sus principales líderes. Aunque están fuera del alcance de este estudio, la derrota electoral de Graciela Fernández Meijide en las elecciones para gobernador de la provincia de Buenos Aires en 1999, su posteriormente pobre desempeño como Ministro de Desarrollo Social durante el gobierno de la Alianza, la renuncia del “Chacho” Álvarez a la vicepresidencia y el ostracismo que posteriormente se autoimpuso, sumieron al Frepaso en una crisis que pone serias dudas sobre la continuidad de la agrupación, o al menos disminuyendo el rol clave que tuvo entre 1994 y 1999. La mayoría de la bancada legislativa ha emigrado hacia las huestes del ARI de Elisa Carrió, o hacia el Polo Social que lidera la

ex frepasista Alicia Castro⁹³. Los partidos socialista popular y socialista democrático y el Partido Intransigente también se retiraron del Frepaso entre los años 2000 y 2001.

La UCR

La UCR entró en la década del 90 enfrentando una seria crisis vinculada a los días finales del gobierno de Alfonsín. El caótico final de la administración radical disminuyó las posibilidades del radicalismo de criticar al gobierno de Menem, que siempre podría apelar al recurso de la ‘herencia recibida’ o del ‘regreso del caos’. En el plano legislativo, el radicalismo debió convalidar la sanción de las leyes de reforma del Estado y emergencia económica que transfirieron al Ejecutivo una cuota de poder inédita en tiempos democráticos. El viraje menemista, puso también en una incómoda posición al radicalismo. A la interpretación de la catástrofe de 1989, se sumaba un peronismo radicalmente distinto a lo previsible y conocido. Por un lado, el sector angelocista se mostró colaborativo con el gobierno, en la medida que buena parte de las medidas coincidían con el tinte liberal de su plataforma. Esta decía que “el crecimiento debe estar más asociado a la inversión privada y al riesgo empresario para fomentar la competitividad externa y la innovación con la adecuada supervisión del Estado. Una economía más integrada al mundo...”. Por el contrario el justicialismo proponía: “Revolución productiva: profundos cambios socioeconómicos que apuntan a sustentar la convivencia política con crecimiento económico y justicia social (Economía popular de mercado). El Estado debe ser el conductor del proceso de crecimiento y distribución a través de la planificación concertada” (citado en Jackisch, 1990). La cercanía entre el menemismo en el gobierno y el angelocismo estuvo a punto de plasmarse en un gobierno de coalición en febrero-marzo de 1990 cuando la Argentina enfrentaba un segundo rebrote inflacionario, tras el fracaso del Plan Bunge y Born (Morales Solá, 1990). En contraposición con esta postura relativamente afín con la política económica de Menem, dentro del radicalismo, Alfonsín y Storani se erguían como fuertes críticos de la misma, en tanto que el ex Ministro de Obras y Servicios Públicos, Rodolfo Terragno, intentaba enfrentar al menemismo con un discurso modernizador (Godio, 1998). Las elecciones de 1991 profundizaron la crisis del radicalismo, debido a la contundente victoria del oficialismo en las mismas, más allá de los costos que había traído aparejado el ajuste. Las divisiones de la UCR se reflejaban también dentro del

⁹³ Alicia Castro, diputada de origen sindical, abandonó la Alianza en 2000 en oposición a la política económica del gobierno de De la Rúa, y a la reforma laboral.

Congreso, donde las distintas posturas de los legisladores radicales respecto de la política económica, solo podían converger en un punto: la crítica hacia la corrupción y la falta de transparencia (Palermo, 1999). A lo sumo, el partido obtenía triunfos electorales que no dejaban de ser premios menores, frente a la caída de votos entre 1989 y las elecciones siguientes. Entre estos triunfos cabe señalar la obtención de las gobernaciones de Chubut y Catamarca, y el triunfo en las elecciones para senador en la Capital Federal en 1992. No obstante, cabe señalar que quienes accedían a cargos de gestión eran más propensos a tener una relación por lo menos cordial con el gobierno. Ese era el caso de los gobernadores radicales, quienes, en oportunidad de los planteos reeleccionistas de Menem se mostraron menos críticos, o incluso favorables, a habilitar una reforma constitucional que permitiera la reelección presidencial, sin excluir a Menem, de este beneficio.

La cuestión de la reforma constitucional, precisamente, agudizó la crisis interna de la UCR. Si bien el radicalismo había sido durante los años 80 el principal impulsor de la reforma de la Constitución de 1853/60, la reforma en los términos que planteaba el justicialismo en general, y el menemismo en particular, en 1993, era rechazada de plano por la mayoría de los radicales. Si bien es cierto, como se ha señalado arriba, que los gobernadores no se mostraban reacios frente a la iniciativa del justicialismo (hasta hubiera podido interpretarse como hipócrita dado que en los distritos controlados por el radicalismo, la reelección estaba permitida, y cuando no lo estaba, los gobernadores habían modificado las constituciones provinciales, para incluir este instituto), el partido se expresaría orgánicamente contra la reforma constitucional a través de la Convención Nacional. Como es sabido, en forma totalmente imprevista, el líder que más se oponía a la reforma constitucional tal cual estaba planteada, Raúl Alfonsín, finalmente negoció el Pacto de Olivos con Menem, destrabando la reforma constitucional en el Congreso⁹⁴. El Pacto sumió al partido en el desconcierto, el cual fue acallado gracias a que Alfonsín pasó a controlar a fines de 1993 los órganos partidarios, asumiendo a la vez, la presidencia del Comité Nacional. En diciembre de aquel año, la Convención Nacional modificó su postura alineándose con lo acordado en el Pacto de Olivos. El partido quedó dividido entre pactistas y anti-pactistas. Los sectores de Storani y De la Rúa confluyeron en la oposición al Pacto. Los gobernadores y el alfonsinismo quedaron del

⁹⁴ Acuña (1995a) contiene una interesante interpretación acerca de los motivos que llevaron a Alfonsín a cambiar su postura.

lado pactista (Godio, 1998). El gobernador de Córdoba Angeloz, consideró asimismo la posibilidad de formar una lista conjunta con el justicialismo en su distrito (Olivera, 1996). Los sectores contrarios al pacto se abstuvieron de participar en la constituyente. La firma del pacto de Olivos tuvo sus costos en materia electoral, tal cual quedó demostrado primero en las elecciones de convencionales constituyentes del 10 de abril de 1994, y en las presidenciales de 1995. Mientras que en las primeras, la UCR perdió en Capital Federal, y fue desplazado del segundo lugar por el Frente Grande en la provincia de Buenos Aires, en la segunda resultó tercero en la elección, detrás del Frepaso, haciendo la peor elección de su historia. Para las elecciones de 1995 la UCR postuló como candidato al gobernador de Río Negro, Horacio Massacessi, quien había derrotado en las internas de fines de 1994 a la fórmula Storani-Terragno, y que contaba con el apoyo de Alfonsín y Angeloz.

La catástrofe electoral de 1995 tuvo como consecuencia un reacomodamiento dentro del partido que implicó que los sectores antipactistas ganaran preponderancia. Así, en 1995, la presidencia del Comité Nacional recayó sobre Rodolfo Terragno. Durante la segunda mitad de los 90 el radicalismo comenzó a superar la crisis que lo azotó en el primer lustro de la década. Por un lado, a fines del 95, en lo que sería un preludio a la futura Alianza, la UCR se impuso con el apoyo del Frepaso, en las elecciones para gobernador del Chaco. En 1996, Fernando de la Rúa triunfaría en las elecciones de Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Comenzó a verse una mayor coordinación en las acciones de la oposición junto con el Frepaso, otras fuerzas políticas y organizaciones de la sociedad civil, que en 1996 integraron el Foro Multisectorial. Tras el éxito del apagón, comenzaron en los dos principales partidos opositores las conversaciones para una eventual alianza para los comicios de 1997. En este caso la divisoria de aguas estaba dada por el apoyo a una eventual alianza opositora al menemismo, con el Frepaso. La reticencia radical respecto de las alianzas tiene, como ya se señaló, raíces históricas. Mientras que el Presidente del partido, Rodolfo Terragno y el líder del bloque de diputados, Federico Storani, mostraban una clara vocación aliancista, Alfonsín por su parte, se mostraba más bien remiso a acordar con el Frepaso. El otro líder emergente en el partido, si bien en un principio renuente al acuerdo, comenzaría a fines de 1996 a apoyarlo (La Nación, 01/12/1996 y 17/12/1996). Como es sabido, la Alianza se concretaría en agosto de 1997. El triunfo de la Alianza en las elecciones de aquel año cambiaría el panorama de la UCR, que tan sólo dos años antes había realizado

la peor elección de su historia. El ingreso en la Alianza y la realización de elecciones internas abiertas con otro partido, así como la posibilidad de que un extra partidario encabezara o al menos integrara la fórmula presidencial, demandaron la realización de cambios en la Carta Orgánica del partido, que no contemplaba estas posibilidades.

El final de la década presentaba a la UCR un panorama mucho más positivo que el que se perfilaba tanto a mediados como a inicios de los 90. En 1999, Alianza mediante, un radical ocupaba nuevamente la presidencia de la Nación, a la vez, que el partido retomaba la gobernación en distritos en los que había perdido en 1987 (Mendoza y Entre Ríos). No obstante, la Alianza y los dos triunfos electorales sucesivos dejaron sin resolver una cuestión pendiente desde hace décadas en el radicalismo, y que pasa por la diversidad ideológica de sus fracciones⁹⁵. El fenómeno no es exclusivo del radicalismo, en la medida que el justicialismo también se vio expuesto a las fuertes tensiones de la lucha entre la “patria sindical” y la “patria montonera” en la década del 70, a la vez que, tras la irrupción menemista, el PJ supo albergar proyectos tan disímiles como el del menemismo y gobernadores como Duhalde y Kirchner. Sin embargo, durante la década del 90 el justicialismo pudo manejar mejor el conflicto, el cual no significó una desventaja, en la medida que era a la que podía mostrarse a la vez como gobierno y oposición (Novaro, 1999; Torre, 1999), desplazando a los partidos de oposición a un rol meramente secundario, al menos hasta 1997. En el radicalismo, la coexistencia de corrientes de opinión antagónicas ha sido fuente de tensiones, que cíclicamente han aflorado. El debate entre el unionismo y la intransigencia a mediados de siglo, parece entroncarse en la década del 90 con las diferencias entre el alfonsinismo de orientación socialdemócrata, y aquellos sectores que compartían la orientación de la política económica del menemismo⁹⁶. A instancias de Alfonsín el partido se hizo miembro en 1995 de la Internacional Socialista de Partidos, una decisión que no estuvo exenta de críticas por parte de dirigentes más ligados al ala más conservadora del partido⁹⁷. Es

⁹⁵ La diversidad ideológica entre las distintas fracciones radicales puede explicarse por el origen del partido, que tenía como único programa la plena vigencia de la constitución, agotando sus propuestas en un contenido ético, sin cuestionar el proyecto agro exportador entonces vigente.

⁹⁶ Esta disputa se hizo claramente patente en 1995, cuando coincidieron en un programa de televisión el Dr. Alfonsín y el entonces economista radical Adolfo Sturzenegger, miembro del equipo económico del candidato radical de 1989, Eduardo Angeloz. Durante aquel programa, Alfonsín afirmó que Sturzenegger no representaba el pensamiento económico de la UCR. Sturzenegger por su parte, renunció ante cámaras a la UCR. Posteriormente el economista afirmó que su renuncia ya estaba decidida y obedecía a su desacuerdo con las posturas del candidato presidencial de 1995, Horacio Masaccesi (La Nación 05/05/1997)

⁹⁷ Entre estos dirigentes cabe señalar a Fernando de la Rúa quien afirmó “somos radicales, no socialistas”. Irónicamente, en plena campaña electoral para los comicios de 1999, De la Rúa participaría de un encuentro de la Internacional Socialista (La Nación, 12/01/1999).

más, la tensión es confirmada por la forma en que se dispersaron los votos radicales en las elecciones de 1995, en las cuales los “liberales” de la UCR, terminaron votando a Menem, aquellos que estaban de acuerdo con la necesidad de modernizar la economía argentina aunque sin compartir totalmente las políticas del menemismo optaron por la fórmula Bordón-Álvarez⁹⁸, mientras que aquellos con peor opinión más crítica de la política económica del menemismo permanecieron en la UCR (Gervasoni, 1998). Las diferencias ideológicas emergerían con mayor fuerza justamente una vez que la UCR fuera gobierno, siendo potenciadas por la profundización de la crisis económica y también por la sociedad con el Frepaso.

La Alianza

La Alianza UCR-Frepaso surge a mediados de 1997 frente a la perspectiva de un nuevo triunfo electoral justicialista, y ante la necesidad de capitalizar en forma efectiva el cansancio que se incubaba en la sociedad hacia el menemismo. En 1997 tendrían lugar elecciones de renovación de la Cámara de Diputados. Los intentos de formar una alianza con la UCR habían quedado trancos a fines de 1996, dejando esta posibilidad abierta para 1999. La opinión de Álvarez era que “Derrotar al oficialismo en 1997 debe ser el punto de partida para modificar las relaciones de fuerzas políticas, provocar un debate en el partido gobernante e instalar con fuerza la necesidad de un gobierno amplio de concertación en 1999” (Clarín, 23/12/1996). Durante 1996 se habían comenzado a tender líneas hacia el radicalismo con miras a una alianza que pudiera derrotar al menemismo. Tanto la UCR como el Frepaso auspiciaron la original protesta que consistió en un “apagón y cacerolazo”⁹⁹. No obstante más allá de las coincidencias que podían haber con dirigentes como Terragno, Alfonsín y Storani el año 1996 finalizó sin que se produjera un acuerdo entre radicales y frepasistas. En el Frepaso había reparos a pactar con la “vieja política” y temores frente al poder del aparato radical. En tanto los radicales temían que el Frepaso hiciera desaparecer al radicalismo o que los

⁹⁸ El referente de este grupo podría ser Rodolfo Terragno, quien conciliaba un discurso modernizador y a favor de las privatizaciones (recuérdese que durante su gestión como Ministro de Obras y Servicios Públicos, como Ministro de Alfonsín, Terragno impulsó sin éxito las privatizaciones de Entel y Aerolíneas Argentinas), con una crítica desde esa perspectiva más moderna de las políticas menemistas.

⁹⁹ El “apagón” tuvo lugar el 12 de septiembre de 1996. Se trató de una protesta impulsada por Terragno y Álvarez, a la cual luego adhirieron diversos partidos y organizaciones nucleados en la multisectorial. El Foro Multisectorial se constituyó el 3 de septiembre de 1996, con la participación del Frepaso y la UCR, así como también un amplio espectro de opositores que incluía al Partido Demócrata Progresista, el Movimiento al Socialismo, Nueva Dirigencia, PAIS, y a las centrales sindicales disidentes, MTA de Hugo Moyano y CTA de Víctor de Gennaro (La Nación, 03/09/96).

gobernadores radicales tuvieran que compartir el poder con los frepasistas (Godio, 1998).

No obstante, el 2 de agosto de 1997 los principales dirigentes radicales y frepasistas ante la cercanía de las elecciones y la perspectiva de competir por la misma franja del electorado y de esa manera hacerle el juego al peronismo que obviamente se vería beneficiado por una oposición dividida, se pusieron de acuerdo y formaron la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación. En virtud de lo acordado por Alfonsín, Terragno y De la Rúa por el radicalismo, y “Chacho” Álvarez y Graciela Fernández Meijide por el Frepaso, ambos partidos presentarían listas conjuntas en las elecciones legislativas en Capital Federal y Buenos Aires, en aquellos distritos que fuera posible se haría lo propio, y las listas preservarían el equilibrio entre las agrupaciones y las relaciones de fuerza en cada distrito. Aparte de ello, en noviembre de 1998 se celebrarían internas abiertas para determinar la fórmula presidencial para las elecciones presidenciales de 1999 (Clarín, 03/08/1997). Los gobernadores radicales eran reacios a integrar la Alianza, y en algunos distritos, la UCR y el Frepaso concurren por separado a los comicios. Así ocurrió en Córdoba, Catamarca, Neuquén, Chubut, Formosa, La Pampa, Mendoza y Río Negro. En las elecciones del 26 de octubre de 1997 la Alianza se impuso sobre el PJ, quebrando así una seguidilla de triunfos electorales del peronismo que había comenzado en las elecciones del 6 de septiembre de 1987. El triunfo aliancista asimismo hizo perder al justicialismo el quórum propio del que gozaba en la Cámara de Diputados.

Con miras a las elecciones de 1999, la UCR y el Frepaso decidieron comenzar a prepararse para un futuro gobierno de coalición. Rodolfo Terragno redactó un manifiesto titulado “El compromiso de la Alianza”, el cual argumentaba que la razón de ser de la coalición era “resolver la deuda social” fijando como objetivo “el pasaje de una política estabilidad precaria a una estabilidad permanente que atraiga capital de riesgo” (citado en Godio, 1998: 192). Se creó también el Instituto Programático de la Alianza, como suerte de “think tank” de la Alianza con miras a un futuro gobierno.

El núcleo dirigente de la Alianza estaba conformado por el así llamado “Grupo de los 5” integrado por Rodolfo Terragno, Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa por la UCR, y Carlos “Chacho” Álvarez y Graciela Fernández Meijide por el Frepaso. Con miras a las

elecciones de 1999, la Alianza se extendió a todos los distritos del país, dando lugar a la vez a la conformación de listas conjuntas para las elecciones legislativas. El 29 de noviembre se realizaron las internas abiertas de la Alianza, en las cuales compitieron Fernando de la Rúa por el radicalismo y Graciela Fernández Meijide por el Frepaso, resultando victorioso el primero por un amplio margen. La fórmula que proclamó la Alianza fue finalmente Fernando de la Rúa-Carlos Álvarez, nominando a Graciela Fernández Meijide como candidata a gobernadora para la provincia de Buenos Aires (Clarín, 30/11/1998).

En el camino hacia las elecciones de 1999 la Alianza moderó el discurso en materia de política económica que previamente habían sostenido tanto ciertos dirigentes del radicalismo como del Frepaso. De alguna manera la cercanía del poder, la necesidad de mostrarse confiable ante el “establishment” local y los mercados internacionales de crédito, y más fundamentalmente, el imperativo de expandir el apoyo dentro del electorado parecen explicar la adopción de un discurso en materia económica, que probaría ser más ortodoxo que el del candidato del oficialismo. En el Frepaso, la moderación ya venía dándose desde 1994 y había motivado la salida de la coalición de los sectores vinculados a Brunati y Solanas. La UCR moderaría su tono crítico hacia la política económica menemista tras las elecciones de 1995. En soledad quedaría el ex presidente Alfonsín con sus habituales críticas a la convertibilidad¹⁰⁰. En cierta medida, la moderación ideológica de la Alianza parece confirmar lo afirmado por Sartori acerca de las oposiciones irresponsables y la política de superoferta, características del pluralismo polarizado, en el sentido que hacia 1993 el discurso fuertemente crítico y sin concesiones del Frente Grande y ciertas fracciones de la UCR, era compatible con el hecho que no tenían posibilidades de acceder al poder. Las elecciones de 1995 mostraron a un Frepaso morigerando el tono crítico, elogiando los buenos resultados de la política económica de Menem y Cavallo, y a una UCR que mantenía el tono crítico propio del Alfonsinismo. Los resultados de aquel año fueron acerca de cual postura era más afín a la de la sociedad.

¹⁰⁰ El ex presidente Alfonsín fue un permanente crítico de la ley de convertibilidad, llegando a afirmar ya bajo el gobierno de la Alianza, que esta ley y el golpe del 6 de septiembre de 1930 eran lo peor que le había ocurrido a la Argentina durante el siglo XX. Este tipo de comentarios generó crónicos resquemores y desmentidas por parte de dirigentes de la Alianza que temían que estas afirmaciones fueran una fuente de pérdida de votos. Ya desde los comienzos de la Alianza Alfonsín afirmaba que había que salir de la convertibilidad (La Nación, 06/08/1997).

De esta forma, la Alianza adoptó en sus propuestas un tono que, visto bajo el prisma de las propuestas económicas que circulan hoy en día en el país en vísperas de una campaña electoral, peca de excesiva ortodoxia. Esto puede apreciarse en la ‘Carta de los Argentinos’ donde la coalición afirmaba que: “La estabilidad de precios es una condición esencial de toda política económica esencial de toda política económica que quiera mejorar la calidad de vida de los argentinos (...). Como parte del esfuerzo la estabilidad, la Alianza está a resuelta a mantener la convertibilidad (...), para preservarla es necesario consolidar la economía en varios frentes: el equilibrio fiscal, el impulso exportador, la fortaleza del sistema financiero y el crecimiento económico (...) La Alianza considera esencial la seguridad jurídica, por lo que respetará las privatizaciones.” Por otra parte, reforzando esto, la plataforma de la Alianza postulaba que: “El sector privado debe mantener su papel crucial en materia de inversiones. Se requiere confianza y credibilidad para fortalecer la iniciativa privada. Para ello es necesario, en un marco de cohesión y consenso social, garantizar la seguridad jurídica, preservar los equilibrios macroeconómicos y crear un horizonte de previsibilidad a largo plazo” (Plataforma Electoral de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, incluida en Godio, 1998).

Es probable que la adopción de este discurso bajo el slogan de “Crecimiento con equidad” (casualmente el mismo que había adoptado la “Concertación por la Democracia en Chile” para vencer al candidato pinochetista en 1989) haya servido para ampliar la base de apoyo de la Alianza¹⁰¹, atrayendo a votantes moderados que no veían en Duhalde un garante confiable de la estabilidad.

El sistema de partidos en la década del 90

El giro copernicano que el menemismo imprimió al peronismo modificó en forma sustancial el sistema de partidos de la década del 90. Quien en primera instancia sufrió los efectos de este singular viraje fue el justicialismo, pero la transformación menemista generó a la vez reacomodamientos en toda la configuración del sistema. Cuando Menem

¹⁰¹ El trabajo de Julio Godio ‘La Alianza. Formación y destino de una coalición progresista’ identificaba a la base de apoyo de la Alianza en ‘segmentos sociales dinámicos, pero en proceso de exclusión social; son asalariados de empresas y servicios, profesionales, pequeños y medianos empresarios, chacareros, intelectuales, etc., con niveles de educación que los habilitan para entender y desarticular la diabólica trampa neoliberal’ (Godio, 1998).

asumió la presidencia, el joven sistema de partidos surgido luego de la finalización de la dictadura militar, mostraba una configuración bipartidista, con un claro predominio de radicales y peronistas y la presencia de una tercera fuerza que jamás lograba consolidarse como un actor con poder de chantaje o de coalición, en función de sus votos obtenidos¹⁰². Este cuadro cambiaría radicalmente durante la década siguiente. Los años 90 mostraron a un sistema de partidos caracterizado por una notoria disminución de la polarización ideológica, acompañada de un desplazamiento del sistema hacia la derecha del espectro ideológico; una persistente hegemonía electoral peronista tanto a nivel nacional como provincial, que sólo comenzaría a verse erosionada a partir de la formación de la Alianza, y en el contexto de la lucha por el control del PJ entre Menem y Duhalde; y un grado de institucionalización aceptable del sistema de partidos, aunque en un contexto de fuerte cuestionamiento hacia los partidos políticos, junto con un debilitamiento de las identidades partidarias tradicionales (Palermo y Novaro, 1998), y modificaciones sustanciales en las coaliciones de apoyo de los partidos (Gervasoni, 1998). Al final de la década el cuadro ofrecido por el sistema de partidos no parecía mostrar una crisis de representación, en la medida que los partidos seguían siendo instituciones claves a la hora de moldear el comportamiento político (el voto) de la ciudadanía (Adrogué y Armesto, 2001).

Disminución de la polarización ideológica.

La polarización ideológica durante los años 80 era desde ya sensiblemente menor a la de décadas anteriores, pero igualmente se mostraría mayor que la registrada en los años 90. Las corrientes hegemónicas dentro de los principales partidos, el alfonsinismo en la UCR y los renovadores en el PJ, se encaminaban a una suerte de consenso ideológico de cariz socialdemócrata. A la derecha de los dos partidos tradicionales se encontraban la Ucedé y el Partido Federal, mientras que a la izquierda tanto del PJ como la UCR podía verse al PI, al MAS y las diversas agrupaciones socialistas. Cabe destacar que la coalición Izquierda Unida hizo una gran elección en los comicios de 1989, tanto a nivel legislativo como presidencial.

La alianza de Menem con el “establishment” local y con la Ucedé confundió a propios y extraños. Más sorprendentes resultaron, en relación a los postulados de las teorías

¹⁰² Tal había sido el caso del PI en los comienzos de la democracia, y posteriormente, el de la Ucedé.

entonces vigentes sobre la sustentabilidad electoral de los procesos de reformas estructurales, los sucesivos triunfos electorales del justicialismo en 1991, 1993 y 1995. Dentro del justicialismo, los díscolos debieron optar entre plegarse al “signo de los tiempos” o mudarse hacia otro espacio, en vista que tras la consolidación del liderazgo menemista a nivel partidario, poco espacio quedaba para la disidencia ideológica con el nuevo pensamiento hegemónico. Mientras que buena parte de los otrora dirigentes de la renovación decidieron “re-renovarse” apoyando, tras el éxito electoral de 1991, el nuevo rumbo económico, los disidentes del “grupo de los 8” y otros dirigentes, prefirieron abandonar la nave, privilegiando su coherencia ideológica, por sobre el pragmatismo.

En las filas radicales, como se muestra arriba, se superponían dos tensiones: una de carácter ideológico que separaba a los que convergían con los postulados menemistas pero no estaban de acuerdo con algunas características del modo de implementación de las reformas (Angeloz) y quienes creía que el proyecto menemista terminaría en un rotundo fracaso electoral (Alfonsín). A la vez la cooperación con el gobierno de Menem dividía al radicalismo entre aquellos dirigentes que debido al cargo que ocupaban, gobernadores o intendentes, eran menos críticos debido a que debían negociar recursos con el gobierno, y aquellos dirigentes que preferían una oposición más crítica, y que por su posición estaban desligados del día a día de administrar un distrito. No es extraño entonces el apoyo de los gobernadores radicales, por ejemplo, a la reforma constitucional y a la reelección.

Los sucesivos fracasos electorales de los peronistas disidentes, la izquierda y el radicalismo, llevando adelante un discurso fuertemente crítico de los planes de reforma estructural a comienzos de los 90, en paralelo a los resonantes triunfos del justicialismo, que parecía erguirse como un virtual partido hegemónico, mostraban a la oposición que la batalla contra el menemismo debería darse dentro de un nuevo consenso ideológico que no planteara una vuelta atrás al 8 de julio de 1989¹⁰³. Quienes así lo entendieron,

¹⁰³ El éxito del menemismo en la primer mitad de la década respondió en buena medida en su habilidad para convertirse en el mejor intérprete de las demandas sociales en torno al rol del estado en la economía. Estudios de opinión pública muestran que, si bien a comienzos de los 80 las encuestas mostraban un predominio de actitudes “distribucionistas” en la población, a fines de los 80 el fiel de la balanza se inclinaba hacia las actitudes “productivistas” (Mora y Araujo, y Montoya, 1999). Por productivismo los autores entienden una mayor valoración de la producción frente a la distribución. Inversamente, el distribucionismo corresponde a una mayor valoración de la redistribución frente a la producción.

comenzaron a obtener mejores resultados electorales¹⁰⁴. Esto se tradujo principalmente en dos posturas: en primer lugar la aceptación del plan de convertibilidad como un acierto del gobierno que había probado ser un arma eficaz para detener la inflación y traer un largo período de estabilidad al país; y en segundo término en la aceptación de las privatizaciones, en la medida que ellas habían permitido una sensible mejora de la provisión de los servicios públicos. La aceptación de estos puntos no impedía a los partidos de oposición criticar otros aspectos más cuestionables de la política económica como podían ser las graves deficiencias institucionales que habían acompañado en algunos casos la política de privatizaciones, así como el rol ausente del estado como regulador del mercado.

El final de la hegemonía electoral justicialista tras la reelección de Menem no fue pues un intento de regresar a la era pre-reforma. Todo lo contrario, la derrota del justicialismo a nivel nacional en 1997 supuso en primer lugar una fuerte moderación de los cuestionamientos del radicalismo y el Frepaso hacia algunas de las bases de la política económica llevada adelante desde el gobierno. Esto se tradujo principalmente en dos posturas: en primer lugar la aceptación del plan de convertibilidad¹⁰⁵ como un acierto del gobierno que había probado ser un arma eficaz para detener la inflación y traer un largo período de estabilidad al país; y en segundo término en la aceptación de las privatizaciones, en la medida que ellas habían permitido una sensible mejora de la provisión de los servicios públicos. La aceptación de estos puntos no impedía a los partidos de oposición criticar otros aspectos más cuestionables de la política económica como podían ser las graves deficiencias institucionales que habían acompañado en algunos casos la política de privatizaciones, así como el rol ausente del Estado como regulador del mercado. Y así como el menemismo había sido en su momento el mejor intérprete de la demanda social de liquidar la matriz estadocéntrica, los partidos de la Alianza supieron ver claramente que cuando la sociedad se resentía de las consecuencias negativas de las reformas de los años 90 no buscaba ni retornar a la inflación, ni reestatizar las ex empresas del estado, sino que pretendía conservar la estabilidad lograda, pero incorporando una agenda de temas institucionales, tales como

¹⁰⁴ El Frepaso fue el primero en realizar esto al moderar sus críticas hacia la convertibilidad y las privatizaciones, tomándolas como un dato de la realidad cuya alteración implicaría ir en contra tanto de los deseos de una parte considerable cuando no mayoritaria de la ciudadanía, como de los factores de poder dentro del “establishment”. En consecuencia sus dirigentes desplazaron sus críticas hacia temas institucionales.

¹⁰⁵ Sólo la solitaria voz de Raúl Alfonsín, estratégicamente silenciada durante la campaña presidencial de 1999, seguiría despotricando en contra de la convertibilidad, calificándola alternativamente como una “tragedia nacional” o una “calamidad”.

un mayor transparencia y menor corrupción, y una presencia más activa del Estado, no ya como empresario, sino como protector del ciudadano frente a los abusos y/o fallas del mercado. El Frepaso fue el primero en realizar esto al moderar sus críticas hacia la convertibilidad y las privatizaciones, tomándolas como un dato de la realidad cuya alteración implicaría ir en contra tanto de los deseos de una parte considerable cuando no mayoritaria de la ciudadanía, como de los factores de poder dentro del “establishment”. En consecuencia sus dirigentes desplazaron sus críticas hacia temas institucionales, denunciando los abusos de poder de parte del gobierno, la falta de transparencia, la colusión entre el interés público y los intereses de ciertos grupos del establishment, el avance del Ejecutivo sobre el Poder Judicial, y la omnipresente intención presidencial (no siempre exitosa) de relegar al Congreso a un rol meramente decorativo.

Esto explica parcialmente el fuerte crecimiento del Frente Grande y posteriormente del Frepaso en 1994 y en 1995, en contraste con el radicalismo. El justicialismo pudo hasta 1993 ocupó en forma exclusiva el espacio de defensor de la estabilidad, dejando a la oposición el incómodo lugar de “partidario del caos”, que en la mente colectiva estaba asociado con el período mayo-julio de 1989. Hasta 1994 el justicialismo siempre podría argumentar que votar por otro partido, a no ser que fuera alguno de sus aliados (la Ucedé o alguno de los provinciales) era lisa y llanamente votar en contra de la convertibilidad y la estabilidad. El Frepaso comprendió antes que el radicalismo esto, y percibiendo que a mediados de los 90, la estabilidad se hallaba relativamente firme, salió a la caza del voto moderado, reconociendo implícitamente que la táctica del “Frente Social” no rendía frutos en términos electorales al circunscribir el posible apoyo, a sindicatos disidentes, grupos de izquierda minoritarios, y peronistas que se sentían traicionados por la transformación menemista¹⁰⁶.

Hacia 1995, el espectro ideológico mostraba al PJ a la derecha, al Frepaso en el centro y a la UCR ligeramente a la izquierda del Frepaso. Una serie de hechos modificarían esta

¹⁰⁶ Sobre este punto, Palermo y Novaro (1998) afirman: “Al inicio de la gestión de Menem, una de las alternativas que intentaron el radicalismo y la izquierda, y que también interesó a los disidentes peronistas que formarían el Frepaso, fue incorporar a su estrategia de oposición a los sindicalistas disidentes –sobre todo de las empresas públicas que se estaban privatizando- de los sindicatos de empleados públicos y los que habían formado coordinadoras gremiales en las provincias e impulsaban duros reclamos contra las reformas y la política menemista en general. Este intento fracasó junto con estas coordinadoras, muy rápidamente (...) el crecimiento de la centroizquierda se desarrolló en una línea que progresivamente la llevó, no a desvincularse, pero sí a tomar distancia de las protestas gremiales.

descripción durante el curso del lustro siguiente. Las demandas sociales en torno a las consecuencias negativas de las reformas estructurales (principalmente la elevada tasa de desempleo registrada a partir de 1994 y la ausencia de políticas de contención frente a este problema), motorizarían dentro en parte de la dirigencia justicialista una demanda hacia el Ejecutivo, “de volver a las fuentes”, demanda que sistemáticamente sería rechazada por el presidente. No obstante, la tensión ideológica entre el mantenimiento a rajatabla del curso adoptado y la demanda de un mayor barniz peronista en la política económica, se superpondría a la lucha entre el Presidente Menem y el gobernador de la provincia de Buenos Aires por el control del aparato partidario. Como se señaló anteriormente, Duhalde buscó diferenciarse de Menem con proclamas tales como “el agotamiento del modelo”, introduciendo efectivamente una línea divisoria en el partido, entre quienes querían la profundización del modelo (entendida por los menemistas como adoptar el dólar como moneda de curso legal, e incorporar a Argentina al NAFTA) y quienes reclamaban un contenido más justicialista de la política económica, rechazando el “modelo neoliberal”.

Otros dos hechos impactarían el posicionamiento de los actores partidarios en el mapa ideológico. En primer lugar, la salida de Domingo Cavallo del Ministerio de Economía y la formación del partido Acción por la República; en segundo lugar, la formación de la Alianza, conjuntamente con la moderación de su discurso hacia posiciones cercanas a la ortodoxia en materia macroeconómica. Ambos desarrollos tendrían a mostrar que la estabilidad y las políticas que la habían hecho posible, eran políticas de Estado, y que, dado el rumbo que el duhaldismo quería imprimirle al justicialismo, los partidos de la oposición también podían ser confiables en materia de política económica. El escenario inmediatamente anterior a las elecciones de 1999 mostraba a Acción por la República ligeramente a la derecha en materia de política económica, a la Alianza en el centro, y al candidato justicialista y su base de apoyo a la izquierda de la Alianza. Los coqueteos de Duhalde con Cavallo intentarían compensar el temor generado tanto en el electorado como en el establishment frente a algunas de las propuestas de Duhalde destinadas a seducir a votantes más cercanos al discurso tradicional del justicialismo (Novaro, 2002). Era pues legítimo cuestionarse si el sistema no se encaminaba hacia un nuevo reordenamiento ideológico.

El bipartidismo en crisis

El sistema partidario emergente tras las elecciones de 1983 y durante la década del 80 parecía responder claramente a un perfil bipartidista, con la presencia de terceras fuerzas que cíclicamente aparecían y desaparecían, sin poner el riesgo el predominio de radicales y peronistas, como había sido el caso del PI a comienzos de la transición democrática, y luego a finales del mandato de Alfonsín, de la Ucedé. Esto permitía a una observadora afirmar que “a lo largo de las sucesivas elecciones llevadas a cabo, el esquema bipolar surgido en 1985 no se alteró. Ninguna fuerza política surgió con el peso suficiente como para desafiar el predominio de los partidos mayores, el PJ y la UCR” (De Riz, 1993: 77). Siguiendo a Sartori (1992), los sistemas bipartidistas se caracterizan por el hecho que: a) dos partidos compiten por la mayoría absoluta de bancas en el Parlamento; b) un partido alcanza la mayoría necesaria para gobernar; c) ese partido está dispuesto a gobernar sólo y d) hay una expectativa creíble de alternancia. Como precondition para que el bipartidismo funcione, Sartori señala que la competencia debe ser centrípeto y la polarización ideológica moderada.

Diversos elementos dieron pie a pensar durante la década del 90 en la progresiva muerte del bipartidismo peronista-radical. En primer lugar, el auge de los partidos provinciales al principio de la década aparecía como síntoma de un principio de agotamiento del sistema bipartidista. Los éxitos electorales del Partido Renovador en Salta, Acción Chaqueña en el Chaco, y el Movimiento Popular Fueguino en Tierra del Fuego, que se alzaron en 1991 con las gobernaciones contribuían a sostener esta idea. A ellos se sumaba el Movimiento Popular Neuquino y al Pacto Autonomista-Liberal de Corrientes, que venían gobernando sus respectivos distritos, en forma ininterrumpida desde 1983. Es decir, que en 1991 5 distritos se hallaban en manos de partidos provinciales, frente a 3 en 1983. Esta tendencia, junto con el aumento del número de bancas en manos de fuerzas provinciales (ver Tabla 2), alentaba a principios de la década la idea de que el justicialismo y el radicalismo estaban en crisis (ciertamente este último lo estaba) y que la gente por ello se inclinaba hacia partidos locales, adoptando una lógica de “cuanto más cercano mejor”.

De esta forma, a comienzos de los años 90 Echegaray (1993: 46) afirmaba acerca de los partidos provinciales: ‘Los mismos han emergido como el nuevo producto electoral de la democracia y se han convertido en la parte más visible de los cambios sucedidos en el terreno político-institucional al comenzar los años 90 (...) el surgimiento de las nuevas fuerzas provinciales sorprende como la primera mudanza notable en el plano institucional, pero también alarma al marchar a contramano de una de las perlas más celosamente custodiadas desde el inicio de la transición: el mantenimiento de un sistema bipartidista de competición política articulado alrededor del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical’.

No obstante, el auge provincial parece haber sido un hecho coyuntural propio del comienzo de los años 90. De hecho, ya a partir de 1995 puede observarse una caída en el porcentaje de bancas en manos de partidos provinciales. Los datos de la Tabla 1 muestran que si bien entre 1987 y 1995 hay un fuerte crecimiento en la importancia legislativa de los partidos provinciales, a partir de este último año esta tendencia se revierte. A nivel de gobernaciones, tras las elecciones de 1999, sólo una provincia (Neuquen) estaba en manos de un partido provincial¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Catamarca y San Juan se consideran como provincias en manos de la Alianza por la Justicia , el Trabajo y la Educación.

Tabla 22. Los partidos provinciales en la Cámara de Diputados

Período	Cantidad de Bancas	Porcentaje sobre el total de la Cámara
1983-85a	8	3,14
1985-87b	11	4,33
1987-89c	16	6,29
1989-91d	17	6,69
1991-93e	26	10,11
1993-95f	30	11,67
1995-97g	21	8,17
1997-99h	18	7,00

a) Incluye como partidos provinciales a: el Movimiento Popular Neuquino, el Partido Liberal, el Movimiento Popular Jujeño (MPJ), el Partido Bloquista, el Movimiento Federal Pampeano y el Partido Autonomista.

b) Incluye a: el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el Partido Liberal, el Movimiento Popular Jujeño (MPJ), el Partido Bloquista, el Partido Demócrata de Mendoza, el Partido Renovador de Salta, el Movimiento Popular Catamarqueño y el Partido Autonomista.

c) Incluye a: el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el Partido Liberal, el Movimiento Popular Jujeño (MPJ), el Partido Bloquista, el Partido Demócrata de Mendoza, el Partido Renovador de Salta, el Movimiento Popular Catamarqueño, el Frente de Acción Provincial, Defensa Provincial Bandera Blanca, el Partido Popular Rionegrino y el Partido Autonomista.

d) Incluye a: el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el Partido Liberal, el Movimiento Popular Jujeño (MPJ), el Partido Bloquista, el Partido Demócrata de Mendoza, el Partido Renovador de Salta, Defensa Provincial Bandera Blanca, el Partido Popular Rionegrino, Fuerza Republicana, el Partido Blanco de los Jubilados, Cruzada Renovadora y el Partido Autonomista.

e) Incluye a: el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el Partido Liberal, el Movimiento Popular Jujeño (MPJ), el Partido Bloquista, el Partido Demócrata de Mendoza, el Partido Renovador de Salta, Defensa Provincial Bandera Blanca, el Partido Popular Rionegrino, Fuerza Republicana, el Partido Blanco de los Jubilados, Cruzada Renovadora, el Modin, el Movimiento Popular Fueguino, Acción Chaqueña y el Partido Autonomista.

f) Incluye a: el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el Partido Liberal, el Movimiento Popular Jujeño (MPJ), el Partido Bloquista, el Partido Demócrata de Mendoza, el Partido Renovador de Salta, Fuerza Republicana, el Partido Blanco de los Jubilados, Cruzada Renovadora, el Modin, el Movimiento Popular Fueguino, Acción Chaqueña, el Partido Conservador Popular, el Partido Popular Cristiano y el Partido Autonomista.

g) Incluye a: el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el Partido Liberal, el Movimiento Popular Jujeño (MPJ), el Partido Bloquista, el Partido Demócrata de Mendoza, el Partido Renovador de Salta, Fuerza Republicana, el Modin, el Movimiento Popular Fueguino, Acción Chaqueña, Movimiento Azul y Blanco y el Partido Autonomista.

h) Incluye a: el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el Partido Liberal, el Movimiento Popular Jujeño (MPJ), el Partido Bloquista, el Partido Demócrata de Mendoza, el Partido Renovador de Salta, Fuerza Republicana, el Modin, el Movimiento Popular Fueguino, Acción Chaqueña, el Partido Nuevo, el Frente Cívico y Social y el Partido Autonomista.

Fuente: elaboración propia en base a Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Un segundo elemento, la aparición del Frepaso, reforzó las reflexiones sobre la sustentabilidad del bipartidismo. Las elecciones para convencionales constituyentes de 1994 mostraron el menor grado de concentración del voto entre la UCR y el PJ desde el regreso a la democracia (57%). En las misma, el Frente Grande, que ampliado daría origen al Frepaso, había triunfado en la Capital Federal, y relegado a un tercer lugar a la UCR en la provincia de Buenos Aires. Como es sabido, el Frepaso desplazó a la UCR del segundo lugar en la elección presidencial del año siguiente, y a poco estuvo de hacerlo en las elecciones de renovación legislativa de aquel año.

La reforma constitucional de 1994 también contribuyó a la reconfiguración del sistema partidario. En particular las interpretaciones duvergerianas acerca del efecto que tendría sobre el sistema de partidos la introducción de la doble vuelta o ballotage en la elección presidencial tendieron a reforzar la hipótesis de una progresiva desaparición del bipartidismo. La asociación frecuente entre elecciones por mayoría simple y sistemas bipartidistas por un lado, y elecciones con ballotage y sistemas multipartidistas, hacía pensar que uno de los efectos de la reforma constitucional de 1994 sería debilitar aun más al bipartidismo.

No obstante, las particularidades que presenta el ballotage tal cual fue incorporado a la Constitución, tienden a atenuar su efecto disgregador (Adrogué, 1995). Recordemos que las condiciones para triunfar en la primera vuelta en una elección presidencial son: a) obtener el 45% de los votos o bien b) obtener al menos un 40% y aventajar por 10 puntos al competidor inmediato. Estas dos características, conjugadas con el hecho que el justicialismo en elecciones presidenciales obtiene como mínimo un porcentaje de votos cercano al 40%, disminuyen el efecto multiplicador de la doble vuelta, ya que a priori, uno de los contendientes tiene una gran probabilidad de alzarse con el triunfo, lo cual afecta las decisiones del resto de los partidos. Claramente el justicialismo se beneficiaba en la medida que la oposición estuviera disgregada, ya que dados sus niveles históricos de voto, contaba con mayores probabilidades de alzarse con el triunfo en primera vuelta, en tanto que radicales y frepasistas incrementaban su probabilidad de triunfo en la medida que concurrieran aliados a la primera vuelta (el riesgo de que no haya segunda vuelta induce a la formación de una coalición alternativa frente al justicialismo). Como bien señalaba Burdman (1997: 453) ‘las es estrategias del ballotage modifican la estructura de los partidos, a través de una reducción intermedia por parte

de los políticos antes de la elección, y complica la estructuración del sistema de partidos, pues la reacción favorable a la convergencia aumenta la capacidad de coalición de una alianza de distrito como el Frepaso y lo convierte rápidamente en una unidad del sistema”.

Finalmente, la caída en los votos sumados de la UCR y el PJ tras las elecciones de 1983 sugería que el bipartidismo estaba agonizante. Mientras que en 1983 el voto sumado de ambas fuerzas superaba el 90% a nivel presidencial, y el 85% a nivel legislativo, en 1995, la misma suma daba 67,89% en elecciones para presidente y 64,10% en elecciones de renovación legislativa. No obstante, así presentadas las cifras ocultan un hecho fundamental y es que si bien el bipartidismo parecía estar agonizante, la realidad es que la causa de la crisis pasaba sólo por uno de los términos del sistema bipartidista: la UCR. La Tabla 23 muestra que mientras que entre 1987 y 1995 el voto por el PJ en elecciones legislativas se mantiene constante, la tendencia para la UCR es francamente declinante, siendo un fiel reflejo de la crisis por la que atravesaba el radicalismo en aquel entonces, y de su incapacidad de construir durante la primera mitad de los años 90 un discurso opositor que capturase el apoyo de la ciudadanía.

Tabla 23. Votos obtenidos por el PJ, la UCR, el Frepaso y la Alianza UCR-Frepaso en elecciones de renovación legislativa 1989-1999

Año	Voto PJ (%)	Voto UCR* (%)	Frepaso* (%)	UCR + PJ (%)
1983	38,47	47,97	-	86,44
1985	34,64**	43,20	-	77,84
1987	41,46	37,24	-	78,70
1989	44,68	28,75	-	73,43
1991	40,22	29,03	-	69,25
1993	42,46	30,23	-	72,69
1995	43,03	21,7	20,85	64,10
1997	36,27	36,26***		*
1999	31,06	43,05		*

*En 1997 la UCR y el Frepaso formaron la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, por lo cual no corresponde sumar los resultados obtenidos por la UCR y el PJ, ni tampoco considerar a la Alianza como una continuación del justicialismo.

** En 1985, en el fragor de la lucha entre renovadores y ortodoxos, el justicialismo concurrió a las elecciones a través de varios signos partidarios. A fin de contabilizar el voto justicialista se sumaron los porcentajes correspondientes al Frente Justicialista de Liberación, al Frente de Izquierda Popular, el Frente Justicialista y el Frente Renovador.

*** No incluye los votos obtenidos por la UCR y el Frepaso en aquellos distritos en los que concurrieron en forma separada. Los guarismos correspondientes son: UCR: 6,96%; Frepaso: 3,87%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Molinelli, Palanza y Sin (1999) y Dirección Nacional de Estadística Electoral

Por otro lado, tal como se desprende de la tabla 3, mientras que la presencia justicialista en la Cámara de Diputados fue relativamente estable a lo largo del período estudiado, la tendencia en el caso del radicalismo ha sido en todo momento declinante, ya sea por la seguidilla de fracasos electorales (89, 91, 93 y 95) o por el hecho de tener que compartir listas con el Frepaso (97). No obstante, sumados la UCR y el PJ controlaban a fines de la década el 72% de la Cámara.

Tabla 24. Bancas en manos del PJ y la UCR en la Cámara de Diputados 1983-1999

Período	UCR	PJ	UCR + PJ
1983-85	50,8	43,7	94,5
1985-87	50,8	37,8*	88,6
1987-89	44,9	38,2	83,1
1989-91	35,4	47,2	83,6
1991-93	32,7	45,1	77,8
1993-95	32,7	49,4	82,1
1995-97	26,5	51,0	77,5
1997-99	25,7	46,3	72,0

*En el período 85-87 el justicialismo se hallaba dividido en diversos bloques debido a la lucha interna. Para calcular el porcentaje de bancas en control del justicialismo se sumaron las bancas correspondientes a los siguientes bloques: Partido Justicialista, Unidad Justicialista, Peronista 17 de octubre, Frejuli de Catamarca, y Peronista.

Fuente: elaboración propia en base Molinelli, Palanza y Sin (1999)

En la Tabla 4 podemos apreciar que no ha habido cambios sustanciales en el número efectivo de partidos. La relativa estabilidad del voto justicialista, más allá de los cambios registrados en su composición, explica en buena medida este hecho. Es posible argumentar que de alguna manera el Justicialismo cumplió un rol estabilizador y desestabilizador a lo largo de la década del 90. El justicialismo fue desestabilizador en la medida que su viraje fue ciertamente revolucionario, dadas sus características históricas y sus bases sociales, la aplicación de reformas estructurales ajenas a la tradición partidaria y la obtención de apoyo electoral para las mismas, indujeron a cambios sustantivos en el sistema de partidos, al fomentar un corrimiento a la derecha de los principales actores partidarios, y al modificar la naturaleza de su coalición social de apoyo (Gervasoni, 1998). A la vez, el justicialismo fue estabilizador del sistema al comportarse como una suerte de ancla del mismo. En cierta forma, la estabilidad justicialista, tanto en términos de votos obtenidos como en materia de representación parlamentaria, atenúa fuertemente el impacto de la crisis del radicalismo y la aparición del Frepaso sobre el número efectivo de partidos y la volatilidad electoral (sobre esta última, ver la siguiente sección).

Tabla 25. N° efectivo de partidos, porcentaje del partido mayoritario y del partido del presidente en la Cámara de Diputados 89-99.

Período	N° efectivo de partidos	Partido más numeroso (%)	Partido del Presidente (%)
89-91	2.9	47.2	47.2
91-93	3.2	45.1	45.1
93-95	2.8	49.4	49.4
95-97	3.0	51.0	51.0
97-99	3.3	46.3	46.3

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

La recomposición del radicalismo tras la formación de la Alianza UCR-Frepaso, complicó de alguna manera los pronósticos acerca del sistema partidario. Las internas abiertas de noviembre de 1998 para definir la fórmula presidencial aliancista mostraron la capacidad del radicalismo de regenerarse y revitalizarse en un período sumamente breve, así como también la importancia de su estructura tradicional, es decir del aparato, para imponerse en la interna. Asimismo, a pesar del crecimiento de los partidos provinciales y de la aparición del Frepaso, que parecían presagiar la desaparición del bipartidismo, algunos datos de finales de la década indicaban que si bien el sistema bipartidista estaba herido de muerte, aun le quedaban fuerzas para dar pelea. La realidad de fines de los 90 mostraba sólo a la UCR y al PJ aparecían como partidos de alcance nacional, capaces de presentar candidatos en todos los distritos del país, lo cual es clave a la hora de entender por qué ninguna tercera fuerza con aspiraciones nacionales ha podido controlar en los casi 20 años de democracia un distrito provincial¹⁰⁸. He aquí tal vez el talón de Aquiles de las distintas terceras fuerzas que el sistema partidario vio emerger y desaparecer desde el regreso de la democracia: la incapacidad para lograr proyectarse a nivel nacional, ya sea por falta de recursos o por el hecho de privilegiar ciertos distritos. A fines de la década, tras las elecciones de octubre de 1999, el mapa argentino mostraba al justicialismo controlando Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Pampa, Santa Cruz, La Rioja, San Luis, Tucumán, Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Salta y Misiones; al radicalismo¹⁰⁹ gobernando en Chaco, Entre

¹⁰⁸ La elección de Aníbal Ibarra en 2000 como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires podría quebrar este patrón, pero lo cierto es que Ibarra llegó al poder como parte integrante de la Alianza, y no como candidato del Frepaso únicamente.

¹⁰⁹ Si bien en todos estos distritos el radicalismo concurrió a las urnas como aliado del Frepaso, los gobernadores electos eran todos radicales. El caso de Catamarca es un tanto ambiguo ya que el Frente Cívico y Social, que gobierna

Ríos, Chubut, Río Negro, la Ciudad de Buenos Aires, Catamarca y Mendoza; y a Neuquén gobernada por un partido provincial, el MPN. El caso de San Juan es ciertamente ambiguo, ya que las elecciones de 1999 consagraron como gobernador a Alfredo Avelín de Cruzada Renovadora, pero como parte de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación. Corrientes, la provincia restante, estaba intervenida a fines de 1999.

Institucionalización del sistema de partidos

El sistema de partidos durante la década del 90 muestra un panorama ambiguo en materia de institucionalización, signado por la presencia de tendencias contradictoria. La institucionalización, siguiendo a Mainwaring y Scully (1995) comprende 4 dimensiones: una competencia interpartidaria relativamente estable, partidos que gozan de legitimidad por parte de la opinión pública y los principales actores sociales, partidos que cuentan con raíces fuertes en la sociedad, y por último, que son organizaciones con peso propio, y no vehículos personalistas.

El sistema de los 90 exhibe por un lado un grado mayor de institucionalización que en décadas anteriores, en la medida que las elecciones como vía privilegiada de acceso al poder, y los partidos como agentes de representación y expresión de los intereses de la sociedad, son reconocidos como instrumentos válidos por distintos actores sociales que en el pasado no estaban comprometidos con la legitimidad democrática. Cabe destacar entonces la mutación en la postura de las fuerzas armadas, los sindicatos y el "establishment" que, de ser factores de que en un pasado no muy lejano tendían a apoyar salidas militares o rechazaban la representación política y manifestaban su preferencia por la representación funcional, mostraron en los años 90 un compromiso indudable con la democracia. Esta tendencia es también observable en la población. Las encuestas han mostrado en reiteradas oportunidades el apoyo de la ciudadanía a la democracia, a pesar de no haber satisfecho todas las expectativas que generó tras su retorno, así como también la preferencia de la población por el régimen democrática por encima de otras formas de gobierno.

este distrito desde 1991, es una coalición que incluye a partidos locales y al radicalismo, y que en ocasiones ha actuado como partido provincial, al punto que sus legisladores en el Congreso, forman un bloque. No obstante, los sucesivos gobernadores han sido radicales, y los legisladores del Frente, durante buena parte del período estudiado actuaron como miembros del bloque radical.

Los cambios registrados en factores de poder y grupos de presión en relación al apoyo a la democracia resultan un fenómeno destacable, y un punto de comparación relevante a la hora de explicar el fracaso de la democracia restringida de los años 60 en materia de estabilidad, y el éxito de la democracia posterior a 1983, que se ha mantenido en forma ininterrumpida, en un contexto que en no pocas oportunidades resultó poco propicio para su sostenimiento. Las Fuerzas Armadas y el sindicalismo ya no eran factores de poder, ni buscaban la desestabilización del sistema. El cambio en las actitudes hacia la democracia por parte del empresariado y la Iglesia son, de acuerdo a Huntington, dos de las causas principales de la tercera ola de democratización¹¹⁰.

El empresariado, en parte debido a las malas experiencias económicas de los gobiernos militares (Huntington, 1994), en parte debido al rumbo económico seguido por las dos administraciones de Menem, no desconfiaba ya de la democracia como lo había hecho en el pasado. El gobierno de Menem fortaleció el apoyo del gran empresariado a la democracia. En primer lugar es útil recordar el importante rol del grupo Bunge y Born en los momentos iniciales de la administración Menem. Asimismo también es necesario señalar la política de compensaciones (Etchemendy, 2001) de Menem que trajo aparejados beneficios para ciertos sectores del empresariado, así como también la participación de los grupos de la vieja “patria contratista” en las privatizaciones, hechos ambos que tendieron a solidificar la alianza entre el gobierno y el “establishment”. Capitalismo y democracia, pero sobre todo justicialismo y capitalismo, ya no constituía términos antagónicos en la década del 90.

Aparte del cambio de actitud en el sector privado, también es digno de resaltar el cambio en la Iglesia y en las Fuerzas Armadas. La Iglesia, ya a partir de comienzos de los 80 había abandonado la indeferencia hacia la democracia (en algunos casos una política de negligencia benigna frente a las intermitentes salidas autoritarias). Las Fuerzas Armadas, tras los planteos de fines de los 80 y el fracaso del último levantamiento carapintada a comienzos de los 90, dejaron de constituir un factor de poder. Prueba de ello es la drástica reducción del presupuesto de defensa durante la década pasada, así como también la abolición del servicio militar, ambos hechos impensables o más bien imposibles en otro período de la historia reciente. Las características peculiares que tuvo la transición democrática argentina, junto con la

¹¹⁰ Ver en esta misma investigación el trabajo de Alejandro Lamberti

política de “reconciliación” de Menem canalizada a través de los indultos, desbrozaron el camino para que el gobierno justicialista anulara definitivamente a las Fuerzas Armadas como un factor de poder.

En el caso de los sindicatos, los mismos se encontraban ya desde comienzos de los 80 en una situación de relativa debilidad (lo cual no impedía que le recordaran crónicamente al gobierno radical que debilidad no era agonía) resultante de la política económica del gobierno militar que había generado una caída en el empleo industrial y un incremento del sector informal. La pérdida de poder del sindicalismo se evidencia asimismo, en el cambio que experimentó en los 80 en relación a su rol dentro del Partido Justicialista. Tras la renovación, el sindicalismo dejaría de ser “la columna vertebral” del Justicialismo, abandonando el rol preponderante alcanzado en los 60 y 70. El acceso de los políticos a los recursos estatales alteraría el balance de fuerzas dentro del peronismo (Levitsky, 2001), relegando al sindicalismo a un rol secundario dentro del movimiento. El apoyo dado a Menem por parte del sector gremial durante las internas de 1988 y las posteriores elecciones de 1989, no se tradujo en la implementación de medidas a favor del sindicalismo, aunque sí en la inclusión de ciertos dirigentes sindicales en la política de compensaciones instrumentada por Menem para generar una base de apoyo para las reformas estructurales (Etchemendy, 2001). La situación de relativa debilidad de fines de los 80 fue fuertemente agravada por la creciente fragmentación que sufrió el movimiento sindical en los 90. La implementación de reformas “neoliberales” (utilizando esta palabra con todo el cuidado que requiere a fin de evitar caer en un exceso de ideologización) por parte de un gobierno justicialista, tradicionalmente aliado de los sindicatos, sometió al sindicalismo a fuertes tensiones, que se manifestaron en la división de la CGT a comienzos del mandato de Menem, y en la aparición de centrales sindicales alternativas como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA). Aparte de no apoyar salidas autoritarias ni la representación funcional, ni la vía revolucionaria, como era frecuente en los 60, el sindicalismo ni siquiera era capaz de alterar una política económica que era claramente contraria a sus intereses. El poder del sindicalismo sólo alcanzaría para frenar iniciativas gubernamentales puntuales, pero no para torcer el rumbo de la política económica.

Sin embargo, en otros aspectos, el panorama no es tan positivo. En primer lugar cabe destacar el bajo nivel de confianza que la población deposita en los partidos políticos, tendencia que se ha ido agravando a lo largo de los años 90. La Tabla 5 muestra que la desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos, así como también hacia el resto de las instituciones políticas, es muy elevada. Se da entonces la paradoja de una ciudadanía que apoya la forma democrática de gobierno, pero que no confía en sus instituciones.

Tabla 26. Confianza en las instituciones

Fecha	Jun. 95	Jun. 96	Nov. 97	Nov. 98	
Congreso Nacional	36	25	33	18	Mucha/algo confianza
	58	71	62	79	Poca/ ninguna confianza
Partidos Políticos	26	17	28	17	Mucha/algo confianza
	69	81	67	82	Poca/ ninguna confianza
Presidencia de la República	-	-	24	21	Mucha/algo confianza
	-	-	71	77	Poca/ ninguna confianza
Poder Judicial	34	23	21	19	Mucha/algo confianza
	62	72	75	79	Poca/ ninguna confianza

Fuente: Adrogué y Armesto (2001)

Armesto y Adrogué (2001) analizan este fenómeno con las categorías de Easton de apoyo difuso y apoyo específico. La democracia recibe apoyo difuso, pero sus instituciones no concitan apoyo específico. Cabe señalar el peligro que representa la persistencia de esta situación en el tiempo. Como bien señala Juan Linz (1978), si sucesivos gobiernos democráticos no son eficaces a la hora de solucionar los principales problemas que afectan a una comunidad política, o no son eficientes a la hora de implementar las medidas necesarias para afrontar esos problemas, la pérdida de legitimidad de un gobierno se convierte en una pérdida de legitimidad del régimen o dicho de otra forma, se pasa de una crisis dentro del régimen a una crisis del régimen (Levitsky, 2001b). De esta forma, paradójicamente, los partidos gozan de legitimidad en la medida en que son los principales canales de acceso al poder, y ni los principales actores sociales ni la opinión pública favorecen formas alternativas de representación o una salida autoritaria o semi-autoritaria, pero, los partidos, no gozan de legitimidad, en tanto no son depositarios de la confianza de la ciudadanía.

La competencia interpartidaria ha sido relativamente estable, lo cual constituye un punto a favor de la institucionalización. Las Tablas 27 y 28 nos muestran que, aunque Argentina ha mostrado una volatilidad relativamente elevada en el período estudiado, la misma no lo es tanto, desde una perspectiva comparada. Aquí es bueno destacar el carácter estabilizador del justicialismo, en el sentido que su caudal de votos se mantuvo prácticamente constante a lo largo de la década (más allá de las variaciones en su composición, fenómeno no observable sin la utilización de datos provenientes de encuestas de opinión pública) observándose sólo una caída importante en las últimas dos elecciones de la década. La estabilidad relativa del caudal de votos justicialistas ha compensado el incremento en la volatilidad electoral generado por la crisis del radicalismo y la emergencia del Frepaso.

Tabla 27. Volatilidad para elecciones diputados 89-99

Período	Volatilidad electoral
89-91	15.91
91-93	13.53
93-95	20.74
95-97	35.91
97-99	19.11
Volatilidad Electoral Media 89-99	21.04

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Tabla 28. Volatilidad electoral media para 25 países

País	Período	Cantidad de períodos electorales	Volatilidad electoral media
Estados Unidos	1944-94	25	4.0
Suiza	1947-95	12	4.7
Finlandia	1945-95	14	7.8
Suecia	1944-94	16	8.5
Uruguay	1971-94	3	10.4
Bélgica	1946-95	16	11.0
Colombia	1970-94	6	11.2
Noruega	1945-93	12	11.2
Italia	1946-96	13	12.0
Portugal	1974-93	8	15.2
Grecia	1974-93	6	15.5
España	1974-93	6	16.3
Francia	1945-93	14	18.3
Mediana			19.67
Argentina*	1989-99	6	21.04
Costa Rica	1953-94	10	22.9
Promedio			21.88
México	1988-94	2	22.4
Chile	1973-93	2	23.4
Eslovaquia	1990-94	2	26.5
Venezuela	1958-93	7	27.4
República Checa	1990-96	2	29.2
Polonia	1991-93	2	31.4
Brasil	1982-94	4	33.0
Bolivia	1979-93	4	34.5
Ecuador	1979-96	4	38.6
Rusia	1993-95	2	54.0
Perú	1980-95	3	58.5

*La tabla original de Mainwaring incluye a la Argentina pero para un período más amplio que la década del 90. Me he tomado la libertad de incluir a la Argentina con los datos de la década del 90 calculados especialmente para esta investigación

Fuente: Mainwaring (1999)

Como puede apreciarse, los datos de la década del 90 sitúan a la Argentina en materia de volatilidad electoral, por debajo del promedio y apenas por encima de la mediana. Lejos está la volatilidad de la Argentina de la de países que cuentan con sistemas de

partidos débilmente institucionalizados, como Brasil, Bolivia, Ecuador o Perú. En este sentido puede afirmarse que la competencia interpartidaria era relativamente estable en los 90, acercándose más a los niveles de volatilidad de los sistemas de partidos de democracias consolidadas, que de aquellos propios de democracias recientes.

La estabilidad de la competencia medida a través del índice de volatilidad electoral de Pedersen, no nos permite observar el grado de estabilidad de la composición de las coaliciones sociales que apoyan a los distintos partidos. En este punto, claramente la década muestra una gran volatilidad estimulada por los cambios coalicionales generados por el cambio en el perfil ideológico del justicialismo a partir de la llegada de Menem al poder. En un contexto en el cual las identidades partidarias ya se encontraban erosionadas, las reformas económicas aceleraron este proceso, motorizando un cambio sustancial en la coalición social justicialista, más horizontal y con componentes de sectores altos (Gervasoni, 1998). El agotamiento de las identidades partidarias señalado por Novaro (1995) es claramente evidenciado por esta transformación del voto justicialista, y por la emergencia del Frepaso, que atrajo tanto a ex votantes radicales como ex peronistas. La crisis fiscal del estado argentino y los cambios registrados en la matriz social argentina habían puesto en tela de juicio a comienzos de los 80 la subsistencia de las identidades partidarias. La crisis fiscal, un rasgo cuasi-permanente de los últimos 30 años de la historia argentina, limitó (aunque sin llegar a eliminarlos) severamente los recursos disponibles para mantener redes de clientela. A la vez, la caída del empleo industrial a partir de la política económica del Proceso de Reorganización Nacional y su caótico colofón, cambió el perfil del votante de las capas bajas de la sociedad. La caída del trabajo industrial, la tasa de sindicalización y la emergencia del sector informal, han tenido más impacto sobre el peronismo. Como bien señala Levitsky (2001a), el peronismo ha perdido el carácter de partido obrero o partido sindical, que tenía antaño. Asimismo, la aparición de los “nuevos pobres” de los 90, esto es, sectores medios empobrecidos y afectados por los efectos no buscados de las políticas de ajuste estructural, también contribuyó a la erosión de las identidades partidarias. Dos datos abonan la hipótesis de una crisis de las identidades partidarias: en primer lugar la erosión progresiva de la antinomia peronismo-antiperonismo, que paulatinamente va perdiendo importancia, dejando lugar para una estructuración del sistema de partidos más cercana a la antinomia derecha-izquierda. En segundo lugar, y relacionado con la primera tendencia señalada, la disminución del voto cautivo.

Gervasoni (1998) estima en torno al 20-25% el voto cautivo peronista (aquellos votantes que en 1983, 1989 y 1995 votaron al PJ) y en torno al 11% al voto cautivo radical (es decir, aquellas personas que votaron por Alfonsín, por Angeloz y Massaccesi). Es posible argumentar entonces que los partidos cuentan con un menor arraigo en la sociedad.

Un fenómeno que guarda estrecha relación con la pérdida de legitimidad de los partidos políticos es la creciente personalización presente en la política. Novaro (1995) identifica como rasgos característicos de los últimos años la crisis de los partidos de masas y de otras formas de organización voluntarias, y la personalización de la política. Por un lado, parece que los partidos han perdido la capacidad articuladora, y a la vez, al déficit de legitimidad, generado ya sea por su incapacidad para resolver los problemas que enfrenta la comunidad política, ya sea por la percepción negativa por parte de la ciudadanía de los partidos como burocracias corruptas o ineficientes. Esta temática es común al discurso de los líderes populistas que América Latina ha visto desfilar en el curso de los últimos 15 años: Collor de Melo, Fujimori, Chávez, Max Fernández, etc.

A este respecto caben distinguir varios tipos de respuesta distinta a las demandas de una mejora en la representación y a la crisis de los partidos tradicionales. Por un lado los 90 mostraron un campo propicio para el reciclaje de figuras con un pasado autoritario que optaron por competir por cargos públicos, ya sea incorporándose a algún partido, o fundando un partido propio. Tal fue el caso de Antonio Domingo Bussi, Aldo Rico, Luis Patti y Roberto Ulloa, quienes lograron un relativo éxito. El Modin tuvo sus años estelares entre 1993 y 1994, para declinar tras el pacto provincial que destrabó la reforma de la constitución provincial. Actualmente el Modin ha perdido la fuerza de comienzos de los 90 y sólo subsiste como un actor relevante, en el partido bonaerense de San Miguel, en manos de Aldo Rico. Por su parte, el Partido Renovador de Salta triunfó en 1991 en las elecciones para gobernador. Fuerza Republicana, fundado por Bussi, obtuvo en 1995 la gobernación de Tucumán. Patti logró consagrarse como intendente del partido bonaerense de Escobar. La nueva derecha, caracterizada en algunos casos por un perfil antisistema, fue por tanto una de las respuestas surgidas frente a la crisis de los partidos tradicionales. Otra respuesta fue la incorporación de figuras ajenas a la política por parte de los partidos tradicionales. Entre los casos exitosos cabe destacar a Carlos Albero Reutemann y Ramón ‘Palito’ Ortega, quienes se

alzaron con las gobernaciones de Santa Fe y Tucumán, respectivamente. No obstante también hay fracasos, como el de la escritora Martha Mercader, quien encabezó la lista de candidatos a diputados de la UCR y fue derrotada en 1993 en las elecciones de renovación legislativa, en la Capital Federal.

Una tercer respuesta estuvo configurada por la aparición de la así llamada “nueva política”. Bajo esta denominación podemos incluir en primer término al Frente Grande y posteriormente Frepaso, y a Acción por la República (APR). El Frepaso, desde la centro izquierda, y APR desde la centro derecha, constituyeron respuestas desde dentro del sistema y que apuntaban a una oxigenación del mismo. En ambos casos se trata de partidos nuevos, en los cuales los medios masivos juegan un rol importante en su estrategia electoral, y que carecen de estructuras sólidas que les permiten hacer pie en todo el territorio del país. Se trata claramente de partidos más bien “ligeros”, en el sentido de que no son susceptibles de ser vistos como maquinarias electorales. La nueva política implicaba, de esta manera, una apuesta a renovar la política partidaria, y era de alguna forma, una última esperanza de superar una crisis de representación incipiente. La formación de la Alianza alentó esta visión, a la vez que como sabemos, también contribuyó a destruirla rápidamente, una vez que en el poder, la coalición mostró los límites respecto de lo que podía y lo que no podía hacer.

Otra alternativa era lo que Hagopian (1997) ha denominado desalineamiento electoral, que bien puede ser equiparado a una crisis de representación. El desalineamiento electoral se produce cuando el votante quita su apoyo a un determinado partido, pero en vez de transferirlo a otro, opta por abstenerse de votar o por emitir un voto en blanco, o impugnar el voto. Durante los 90 la Argentina no mostró síntomas de un desalineamiento electoral. Probablemente la aparición de nuevas alternativas electorales retrasó un fenómeno que sólo se evidenciaría en el año 2001. La Tabla 29 muestra que los niveles de voto en blanco no fueron elevados durante la década, y que la concurrencia del electorado a las urnas se mantuvo relativamente estable y dentro de niveles razonables, que coinciden con la tasa de abstención registrada desde la vuelta de la democracia.

Tabla 29. Abstención y voto en blanco 1989-1997

Año	Abstención	Voto en Blanco
1989	14.61	1.8
1991	20.7	5.03
1993	20.44	5.09
1995	17.92	6.0
1997	21.78	4.65
Promedio 89-97	19.09	4.51

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

El surgimiento de la nueva política permite otra interpretación a la vez. La misma denota la presencia dentro del sistema, de actores con un bajo nivel de institucionalización, en la medida que se trata de nuevas formaciones partidarias, en las cuales cuentan y mucho, los liderazgos personales. Se trata a su vez, de partidos que no han tenido que confrontar con el desafío de la permanencia en el tiempo y la superación de crisis que hacen a la vida de toda institución (crisis de sucesión y liderazgo por ejemplo)¹¹¹. Desde esta óptica, la nueva política no genera una evaluación tan positiva, en la medida que partidos sin trayectoria pasan a ocupar un rol destacado dentro del sistema. Hacia 1999, la tercera y cuarta minoría de la Cámara de Diputados eran dos formaciones con menos de una década de vida.

Desde el punto de vista organizacional, si bien las nuevas formaciones políticas no fueron en esencia vehículos personalistas, cabe señalar la fuerte impronta de ciertos liderazgos personales. En el caso del Frepaso, su condición de confederación de partidos, requería un bajo nivel de institucionalización, a fin de acomodar bajo un mismo techo a los diversos grupos que lo componían, que incluían a socialistas, intransigentes y ex peronistas, entre otros. Las diferencias en término de peso específico de cada uno de los actores partidarios conspiraban contra una mayor institucionalización. Por otro lado, había voces favorables a mantener un perfil

¹¹¹ Los acontecimientos del año 2001 mostraron los límites de estas nuevas formaciones partidarias. El Frepaso se fue fragmentando en forma progresiva, con parte de sus legisladores permaneciendo en la coalición con la UCR y con otro grupo emigrando a formaciones como el ARI (Argentinos por una República de Iguales) o el Polo Social. Esta verdadera sangría ha llevado a una sensible disminución del bloque de legisladores del Frepaso. Por su parte, la suerte de APR quedó atada a los resultados de la gestión de Domingo Cavallo, su fundador, en el Ministerio de Economía durante el gobierno de Fernando de la Rúa. De ser una fuerza importante en la Capital Federal, APR prácticamente desapareció durante las elecciones de 2001, a las cuales concurrió en alianza con el menemismo. A la vez, su bloque legislativo se vio mermado por las sucesivas fugas de sus miembros a otros bloques.

institucional bajo, evitando la esclerotización propia de las grandes burocracias partidarias (Godio, 1998). A la vez, es claro dentro del Frepaso el liderazgo de figuras como “Chacho” Álvarez y Graciela Fernández Meijide, quienes prácticamente definían la política partidaria. Aunque no siempre se trate de vehículos personalistas, muchas de las nuevas formaciones partidarias exhiben un alto grado de dependencia respecto de liderazgos personales, así como también un déficit democrático en la toma de decisiones. En relación al primer punto vale la pena mostrar que casi siempre hay una gran figura detrás de los partidos emergentes: Carlos Álvarez, Domingo Cavallo, Luis Patti, Aldo Rico, Antonio Domingo Bussi, etc. Con relación al segundo, basta con observar que buena parte de las decisiones políticas más relevantes para la vida de los partidos resultan de acuerdos de cúpulas, a espaldas de los órganos partidarios, los cuales deben decidir frente a hechos consumados que no pueden revertir. Tal parece haber sido el caso del Pacto de Olivos, el Acuerdo entre Rico y Duhalde, la formación de la Alianza, la incorporación de Domingo Cavallo al gobierno de la Alianza, o más recientemente aun, el acuerdo entre APR y el PJ en las elecciones legislativas de 2001 en Capital Federal.

Otro indicador que muestra una cierta debilidad de los partidos es el alto grado de “travestismo” presente en la política argentina. Los 90 han sido testigos de las idas y venidas de dirigentes que prueban suerte en distintas fuerzas. José Octavio Bordón, Patricia Bullrich, Dante Caputo o Franco Caviglia son sólo algunos casos dignos de mención. Otros, abandonan el barco, pero la amenaza de su regreso siempre está latente, como parecería ocurrir con Gustavo Béliz, quien tras su partida del PJ, amenazó en diversas oportunidades con la vuelta, luego de haber probado suerte con su propio partido, sólo o en alianza con el cavallismo, e incluso habiendo coqueteado con una posible incorporación al Frepaso (recuérdese que este hecho precipitó la salida de Bordón). Esta tendencia no registraba por cierto los niveles que pueden observarse en países como Brasil, donde el grado de institucionalización de los partidos políticos es incluso menor, pero no obstante vale la pena señalarla.

“Antes de la Tormenta”: preludio de una crisis de representación

La realidad del sistema partidario de la Argentina durante la década del 90 mostraba a un sistema en proceso de redefinición, evidenciado por fenómenos tales como la crisis del radicalismo, la aparición de una tercera fuerza que rápidamente pasa a ser una unidad relevante del sistema, el surgimiento de la nueva política, y la estructuración de la competencia política más allá del eje peronismo-antiperonismo, dominante por casi medio siglo en nuestro país. A lo largo del período estudiado la particular fisonomía del sistema de partidos fue en parte moldeada por el impacto que tuvieron las reformas estructurales implementadas a partir de la llegada de Menem al gobierno. Los principales efectos observados en este sentido, son: la moderación de la polarización ideológica y el “corrimiento” del sistema de partidos hacia la derecha del espectro ideológico, en materia de política económica.

Las reformas económicas estimularon en parte la desinstitucionalización de los partidos tradicionales al agudizar la crisis de las tradicionales identidades partidarias. El menemismo fue en este sentido desestabilizador y revolucionario, ya que movió a la confusión ideológica dentro del sistema partidario, sometió a fuertes tensiones las identidades partidarias, disminuyendo el enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad. Es justo decir también que, más allá de los logros económicos alcanzados en términos estabilización y crecimiento, el creciente desprestigio de la actividad política debido a las frecuentes denuncias de corrupción motivó una progresiva pérdida de legitimidad de los partidos políticos, que a fines de la década prácticamente no eran instituciones confiables para la sociedad argentina, tal como quedaría reflejado en encuestas de opinión pública¹¹².

Junto con las reformas estructurales, las modificaciones en materia electoral, surgidas del proceso de reforma de la Constitución en 1994 también impactaron sobre el sistema de partidos. Utilizando las categorías de Sartori, un observador planteaba 3 escenarios alternativos aparecían en el horizonte: 1) bipartidismo en crisis; 2) pluralismo moderado; 3) el PJ como partido dominante (Burdman, 1997). Los triunfos aliancistas de 1997 y 1999 borrarían la perspectiva de un PJ dominante, dejando en pie la

¹¹² Tan sólo un 17% de la población mostraba tener confianza en los partidos políticos en 1999. Para datos sobre confianza en los partidos políticos ver Adrogué y Armesto (2001).

caracterización del sistema de partidos a mitad de camino entre el escenario 1 y el escenario 2. En este sentido la evidencia es ambigua. Si bien la Argentina mostraba al finalizar la década rasgos propios del pluralismo moderado, como son la presencia de al menos 3 partidos relevantes, el gobierno de coalición, una competencia electoral centrífuga y una polarización ideológica moderada, también es cierto que aun no era claro hasta que punto el Frepaso era un “flash party”, destinado a sufrir el destino de otras terceras fuerzas, como el PI, la Ucedé o el Modin, y no es menos cierto que sólo la UCR y el PJ estaban capacitados para dar batalla en todo el país, lo cual quedaba reflejado en el hecho que, a excepción de los partidos provinciales, las gobernaciones provinciales estaban en manos justicialistas o radicales.

En materia de institucionalización el sistema partidario a fines de la década distaba de estar plenamente consolidado e institucionalizado. Ciertamente había datos positivos, como ser la aceptación de la democracia como “only game in town” tanto por parte de la población como de los principales actores sociales. A la vez, y pese a la presencia de factores que estimulan la inestabilidad y la volatilidad electoral, como ser la modificación de las reglas de juego en materia electoral, y la implementación de reformas estructurales, la competencia interpartidaria mostró un patrón de relativa estabilidad, si se lo analiza en términos comparados. No obstante, la creciente desconfianza hacia los partidos, el débil arraigo de los mismos en la sociedad y un perfil de institucionalidad relativamente débil, sobresalían como toques de atención. Era posible percibir la posibilidad de una crisis de representación en ciernes, pero el resultado no estaba predeterminado. Quedaba un “round” por jugar y este era el de la alternancia, luego de 10 años de hegemonía justicialista. Ciertamente no nos hallábamos en presencia de un sistema de partidos incoado, como el que caracteriza a países como Perú y Ecuador, ni tampoco emergía la sombra del populismo en el horizonte, como respuesta a un sistema partidario cuestionado. Ninguno de los 3 candidatos presidenciales principales en 1999 respondía a la caracterización de un líder populista. A la vez, el candidato triunfante, proyectaba la imagen de un líder moderado y comprometido con la institucionalidad. Es decir, que con la Alianza se jugaba la última carta del sistema de partidos surgido en 1983. Un proceso de renovación moderada parecía posible. El fracaso del experimento aliancista marca el fin de una era, así como también abre un período de incertidumbre acerca de la naturaleza del futuro sistema de partidos.

El proceso de redefinición del esquema partidario señalado, se ha agudizado en el curso de los últimos 3 años, con la incorporación de nuevos elementos tales como 1) el incremento de la polarización ideológica por la ruptura del consenso predominante en la década del 90 acerca de la política económica, 2) el notable deterioro de la crisis económica y social, 3) las crecientes demandas de mejora en la calidad de la representación y finalmente 4) el alto grado de fragmentación y faccionalismo presente en los actores partidarios que dominaron la escena política en la década pasada. Todos estos elementos indican que el sistema de partidos está atravesando un proceso de desalineamiento electoral descrito por Hagopian.

Los últimos dos años han mostrado la realidad de un sistema de partidos en franca decadencia. Las elecciones de 2001, con su marcado incremento en el voto en blanco, la abstención y el voto impugnado, señalaron claramente el descontento de la ciudadanía con la dirigencia política, y el rechazo frente a las alternativas presentes en la oferta electoral. El caótico final del gobierno de la Alianza, y la situación actual, claramente responden a una crisis de representación, cuya resolución está abierta a resultados muy diversos. El populismo en su versión más reciente en América Latina, es decir, la venezolana, ciertamente aparece como una posible en el futuro escenario político de la Argentina. El consenso en materia de política económica presente en la segunda mitad de la década del 90 es un dato del pasado que ha dejado como sucesor a una elevada polarización ideológica, que incluso se proyecta hacia dentro de los partidos. Las formaciones partidarias tradicionales se hallan en medio de una crisis fenomenal que se manifiesta en nivel de faccionalismo que amenaza con convertirse en ruptura y atomización. Ya desde mediados de la década pasada, la idea de crisis de representación sobrevalaba el ambiente abriendo un debate que parece haber sido saldado.

5. CONCLUSIÓN

Visto en perspectiva comparada, diversos factores que hacen tanto a los partidos políticos, al sistema de partidos y al régimen presidencial, conspiraron para la articulación de una fórmula de gobernabilidad en los 60. En los 90, en cambio, una serie de condiciones únicas, permitieron alcanzar un grado de gobernabilidad inconcebible teniendo en cuenta tanto el estado de la Argentina en 1989, como los 30 años anteriores de historia.

¿Qué factores facilitaron la gobernabilidad en los 90? La comparación con los años 60 permite identificarlas fácilmente. En primer lugar cabe señalar que en los 60 ni la democracia ni los partidos políticos gozaban de legitimidad entre las elites dirigentes y la opinión pública. Los partidos políticos eran vistos lisa y llanamente como obstáculos al progreso y la democracia. A la vez, había fórmulas alternativas a la democracia representativa, impulsadas tanto desde la izquierda como la derecha. Tanto en algunos sectores de las Fuerzas Armadas como en el sindicalismo había quienes apoyaban la forma de representación corporativa. El descrédito que sufría la democracia es atribuible también a la proscripción del peronismo. El carácter restringido de la democracia inestable de los 60 no contribuía a que la opinión pública desarrollara una creencia firme en la necesidad de la defensa del orden constitucional. El gran empresariado tampoco adhería a la democracia a la cual juzgaba incompatible con el capitalismo que aquel sector tenía en vista. Las consecuencias de estos hechos para el sistema de partidos son claras. La existencia de fórmulas alternativas a la democracia implica una mayor polarización ideológica, y la existencia de partidos anti-sistema. La proscripción trae como correlato la presencia de partidos anti-sistema y oposiciones desleales y semileales. El hecho que tanto el gran capital como el sector obrero no encontraran un espacio de representación en el sistema político, creaba una fuente constante de tensión (McGuire, 1995), a la vez que no contribuía a la institucionalización del sistema de partidos.

El principal problema de los 60 era claramente la reincorporación del peronismo a la vida política. La falta de acuerdo entre los sectores no peronistas acerca de cómo

realizar esta tarea tuvo un altamente impacto negativo sobre la consolidación del sistema de partidos. Las dos principales consecuencias de esta falta de acuerdo fueron las salidas autoritarias de 1962 y 1966, y el constante cambio en las reglas del juego electoral, ya fuera buscando la incorporación del peronismo al sistema atenuando su carácter mayoritario mediante la introducción del sistema proporcional, ya fuera modificando los sucesivos estatutos de partidos. Lo cierto es que las constantes modificaciones en materia de legislación partidaria y el paso en materia electoral del sistema de lista incompleta al sistema proporcional D'Hont dificultaron la institucionalización del sistema de partidos. Asimismo, este último cambio agravó los problemas de gobernabilidad existentes, al atomizar la representación legislativa, haciendo más difícil aun la obtención de consensos mínimos en la arena parlamentaria.

A la vez, las luchas internas entre las diversas fracciones del peronismo proscrito también contribuyeron a la desestabilización de los dos períodos democráticos (58-62 y 63-66) de los años 60. No había dentro del peronismo acuerdo respecto de la legitimidad de la democracia. Mientras que había grupos decididamente partidarios de la vía insurreccional, había también partidarios de la representación corporativa, así como también hubo intentos de crear un partido justicialista de base sindical.

Para 1989 algunas de estas cuestiones habían sido resueltas. En primer lugar, la opinión pública, tras la experiencia del Proceso Militar, adhería firmemente a la legitimidad democrática. La democracia ya no tenía un carácter restringido, y en consecuencia no había motivos para que el peronismo actuara fuera del sistema, como lo había hecho en los 60. Asimismo, si bien los partidos políticos atraviesan una profunda crisis de legitimidad, no ocurre lo mismo con la democracia. Los antiguos factores de poder que en los 60 apoyaban salidas autoritarias (Empresariado, Sindicalismo, Fuerzas Armadas) en los 90, o bien habían visto disminuida su capacidad o bien mantenían un compromiso con las reglas del juego democrático.

Menem fue exitoso durante su primera gestión en el armado de una fórmula de gobernabilidad, la cual le permitió iniciar e implementar un profundo plan de reformas estructurales, y que contra lo que muchos pensaban, no lo llevó a una derrota electoral, sino todo lo contrario, a una seguidilla de triunfos. La unidad del peronismo detrás del liderazgo de Menem fue clave para asegurar la gobernabilidad en los 90. Durante los 60

el peronismo se hallaba signado por una sórdida disputa por el liderazgo entre el fundador del movimiento y Augusto Vandor. Tras el regreso de Perón a la Argentina y su muerte, el justicialismo quedaría atrapado en una lucha por la sucesión que sólo sería resuelta en 1988, en las internas en las cuales Menem se impuso a Cafiero. El Partido le proveía a Menem el respaldo legislativo necesario para gobernar. Más allá de los conflictos en la relación entre Menem y los legisladores oficialistas (lo cual hasta 1997 era el equivalente a un conflicto entre el Ejecutivo y el Parlamento), durante el primer mandato presidencial, el Justicialismo dio su apoyo a las iniciativas presidenciales en la mayoría de las oportunidades.

Aparte del apoyo de su partido, Menem fue electo con un fuerte mandato popular, lo cual le dio una sólida base de gobernabilidad. A la vez, el contenido de las reformas implementadas a partir de 1989, le permitió gozar del apoyo del “establishment”, lo cual tendió a incrementar la legitimidad de la democracia, en la medida encontraron un vehículo de representación, algo que no tenían en los 60. En lo que se refiere a los sindicatos, la instrumentación de “pagos laterales” o “compensaciones”, junto con la amenaza de desregular las obras sociales, hicieron que la mayoría de los líderes sindicales, a pesar de una cierta resistencia inicial, avalarán explícita o implícitamente las reformas (Etchemendy, 2001; Murillo 2001).

La fórmula de gobernabilidad articulada por Menem probó ser sin embargo, efímera. Menem era el líder de un partido que controlaba cómodamente ambas Cámaras del Parlamento. A la vez, los legisladores del partido, a pesar del profundo viraje ideológico que implicaban las reformas, actuaron en la mayoría de los casos en forma disciplinada. Menem pudo entre 1989 y 1995, gracias a un partido disciplinado y verticalizado que dominaba el Congreso, superar los problemas sobre los cuales los críticos del presidencialismo suelen poner la atención, y que tienden a generar crisis de gobernabilidad. A partir de 1995 la historia fue distinta. Si bien el justicialismo no se rebeló contra el Ejecutivo, las iniciativas presidenciales recibieron otra clase de tratamiento en el Congreso. La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se convirtió en uno de los tantos escenarios institucionales en los que se libró la lucha por el liderazgo partidario, reabierta justamente por la imposibilidad de Menem de ser reelecto en 1999. A las disputas por el control del partido se sumaron las demandas por una “peronización” del modelo, demandas que iban a contrapelo del deseo presidencial de

“profundizar el modelo”. A partir de entonces, el avance en materia de reformas quedaría sujeto a los vaivenes de la interna justicialista.

Junto con el carácter efímero de la fórmula de gobernabilidad de los 90, cabe señalar como factor preocupante, tanto en lo que se refiere a la legitimidad como a la gobernabilidad, la lenta pero creciente desinstitucionalización del sistema de partidos. El deterioro en la imagen de los partidos políticos y el Parlamento aparecían ya a mediados de la década como un dato preocupante. Junto con ello, la mayor volatilidad en la composición social de los votantes, aunque no necesariamente en la intención de voto, de los principales partidos, era un claro indicio de que el sistema de partidos estaba en un proceso de transición, cuyo resultado era incierto. El surgimiento del Frepaso y posteriormente de la Alianza, eran datos alentadores en el sentido, que implicaban tanto la aparición de una oposición responsable que demandaba una mejora en la calidad institucional de las reformas, y no una vuelta al pasado, a la vez que planteaba la imagen de una alternativa creíble de gobierno. Todo esto podía contribuir a revertir la pérdida de legitimidad que enfrentaban los partidos políticos y evitar seguir el camino de otros países latinoamericanos que completaron el ciclo de desinstitucionalización de sus sistemas de partidos.

Fue sin embargo, el período inmediatamente siguiente a la década del 90, el que mostraría tanto los problemas que pueden producirse en el presidencialismo, como una intensificación del proceso de desinstitucionalización del sistema partidario, que manifestaría toda su potencialidad a fines de 2001. En relación al primero cabe destacar tanto los problemas que acarrea no controlar ambas Cámaras, como los problemas propios de los gobiernos de coalición en el presidencialismo. Con respecto a la desinstitucionalización vale la pena destacar que la perspectiva de un sistema de partidos incoado representa un serio desafío en materia de gobernabilidad para las futuras administraciones. La realización de una reforma política que logre un justo equilibrio entre las necesidades de gobernabilidad y de una adecuada representación, y la articulación de un arreglo institucional que asegure la gobernabilidad en los próximos años constituyen dos de los principales desafíos que hoy enfrenta la Argentina. El cuadro de descomposición de un sistema bipartidista, en el cual los partidos tradicionales se ven signados por tendencias centrífugas, hace presumir que en

la capacidad de los principales actores de construir consenso básicos radicarán la clave de la gobernabilidad en los próximos años.

Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel (1998) “Viejos y Nuevos Actores en el Escenario Posmenemista: De Evita a Graciela, la experiencia del Frente Grande / Frepaso”, Trabajo presentado en Latin American Studies Association, XXI International Congress, Chicago, September 24-26.

Acosta, María Elena (1993) “Gobierno y oposición en el Congreso durante la presidencia de Illia (1963-1966)” Documento de Trabajo N° 120. Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Acuña, Carlos (1995a) “Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)”, en Acuña (Ed.) La nueva matriz política argentina, North-South Center University Press.

_____ (1995b) “Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (O sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)”, en Acuña (Ed.) Op. Cit.

_____ (1995c) “Política y Economía en la Argentina de los 90 (O Por Qué el futuro no es lo que olía ser)” en Acuña (Ed.) Op. Cit.

Adrogué, Gerardo (1995) “El nuevo sistema partidario argentino”, en Acuña (Ed.) Op. Cit.

Adrogué, Gerardo y Melchor Armesto (2001) “Aun con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del 90” en *Desarrollo Económico*, vol. 40, n° 248, enero-marzo. IDES, Buenos Aires.

Alberti, Giorgio (1991) “Democracy by Default, Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie”. Paper presentado en el *XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de la Asociación Internacional de Ciencia Política*, Julio 21-25, Buenos Aires.

Alcántara Sáez, Manuel (1999) *Sistemas Políticos de América Latina Vol. I: América del Sur*. Tecnos, Madrid.

Alonso, Guillermo V. (1998) 'Democracia y reformas: las tensiones entre el decretismo y la deliberación. El caso de la reforma previsional argentina' en *Desarrollo Económico* Vol. 38, N° 150, julio-septiembre. IDES, Buenos Aires.

Álvarez, Carlos (1992b) 'Para salir del gueto', en *Página 12*, 30/6.

_____ (1992a) 'La oportunidad es ahora', en *Página 12*, 18/04.

Borón Atilio (Ed.) 'El experimento neoliberal de Carlos Saúl Menem' en Peronismo y Menemismo: Avatares del populismo en la Argentina. Ediciones El Cielo por Asalto.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998) 'La reforma del Estado de los años 90. Lógica y mecanismos de control', en *Desarrollo Económico* Vol. 38, N°150, Julio-Septiembre. IDES, Buenos Aires.

Buchrucker, Christian (1988) 'Unidad y Diversidad en las Corrientes Internas del Justicialismo' en Miguens, J. y Turner, F. (Eds.) Racionalidad del Peronismo: Perspectivas Internas y Externas que Replantan un Debate Inconcluso. Editorial Planeta, Buenos Aires

Burdman, Julio (1997) 'Estrategias de ballotage y sistemas de partidos (si 1999 fuera hoy)' en *Desarrollo Económico* vol. 37, N° 147, octubre-diciembre. IDES, Buenos Aires.

Cantón, Darío (1968) Materiales para el estudio de la sociología política en la Argentina. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Castello, Emilio (1987) La Democracia Inestable. 1962-1966. (2 tomos) Ediciones La Bastilla, Buenos Aires.

Cavarozzi, Marcelo (1991) 'Beyond Transitions to Democracy in Latin America', en *Journal of Latin American Studies*, vol. 24.

Cheresky, Isidoro (1999) 'La experiencia de la reforma constitucional' en Torre, Juan Carlos y Vicente Palermo (Eds.) Entre el Abismo y la Ilusión: peronismo, democracia y mercado. Norma, Buenos Aires.

Clarín (30/11/1998) 'De la Rúa venció con amplitud y Graciela será candidata en la provincia de Buenos Aires'.

Clarín (03/08/1997) 'Habr  alianza entre la UCR y el Frepaso'.

Clarín (23/12/1996) 'Las elecciones serán un plebiscito'.

Coppedge, M. (1996) 'Venezuela: The Rise and Fall of Partyarchy' en Dominguez, J. y Lowenthal, A. (Eds.) Constructing Democratic Governance in Latin America and the Caribbean, John Hopkins, Baltimore.

_____(1994) Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism, Cambridge University Press, London.

Corrales, Javier (2002) 'Legislative Oversight of New Technocracies: The Argentinean Case' paper presentado en la Midwest Political Science Association, Chicago, Mayo 2002

_____(2000) "Presidents, Ruling Parties, and Party Rules. A Theory on the Politics of Economic Reform in Latin America" en *Comparative Politics*, January.

Cox y Morgenstern (2001) 'Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina.' *Desarrollo Económico* Vol. 48, N  163, octubre-diciembre. IDES, Buenos Aires.

Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1991) The Macroeconomics of Populism in Latin America. University of Chicago Press, Chicago.

Duverger, Maurice (1996) [1951] Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, México.

De Riz, Liliana (1993) 'Los partidos políticos y el gobierno de la crisis', en *Sociedad* N 2, Mayo. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Echegaray, Fabián (1993) 'Elecciones y partidos provinciales en la Argentina' en *Nueva Sociedad* N  124, marzo-abril. Caracas, Venezuela.

Ellner, J. (1996) "Political Party Factionalism and Democracy in Venezuela" en *Latin American Perspectives*, Issue 90, Vol. 23, summer.

Etchemendy, Sebastián (2001) "Construir coaliciones reformistas: La política de compensaciones en el camino hacia la liberalización económica" en *Desarrollo Económico*, vol. 40 n° 161, enero-marzo. IDES Buenos Aires.

Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo (1998) "Conflicto y concertación. Gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", en *Desarrollo Económico* Vol. 37, N° 148, enero-marzo. IDES, Buenos Aires

Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996) "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional" en *Desarrollo Económico* Vol. 36, N° 141, enero-marzo. IDES, Buenos Aires

_____ (1995) "La Reforma Constitucional Argentina: ¿un presidente menos poderoso?" en *Contribuciones* N 69, Vol. 1. CIEDLA / Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

Fraga, Rosendo (1997) "¿Se fracturó la coalición menemista?" en *Clarín*, 15/10.

Fraga, Rosendo, con María Eugenia Tesio y Julio Burdman (1995) Argentina en las Urnas 1916-1994. Colección Análisis Político, 12. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

Frepaso (1996) "Construir el futuro", disponible en www.chachoalvarez.com.ar.

Gervasoni, Carlos (1998) "Estructura y evolución de las coaliciones electorales en la Argentina: 1989 y 1995". Mimeo

Godio, Julio (1998) *La Alianza. Formación y Destino de una Coalición Progresista*. Grijalbo, Buenos Aires.

Godio, Julio y Dante Caputo (1995) Frepaso: alternancia o alternativa, Ediciones Corregidor.

Grindle, Merilee S. (1991) "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics" en Meier, G. M. (Ed.) *Politics and Policy Making in Developing Countries*. ICS Press. California.

Hagopian, Frances (1997), 'Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline' en Agüero y Stark (Eds.) Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America, North South Centre Press, University of Miami.

Huntington, Samuel P. (1998) [1968] El orden político en las sociedades en cambio. Paidós, Buenos Aires.

_____ (1994) La Tercera Ola. Paidós, Buenos Aires.

Jackisch, Carlota (1990) Los Partidos Políticos en América Latina. Desarrollo, estructura y fundamentos programáticos. El Caso Argentino. CIEDLA / Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

Jones, Mark (1998) 'Party Discipline in the Argentine Congress', paper presentado en el Seminario *Legislatures in Latin America: Comparative Perspective*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 6-8 de febrero de 1998.

_____ (1997) 'Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983 -1995' en Mainwaring, Scott P. y Mathew. S. Shugart (Eds.) Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge University Press, Cambridge.

Kvaternik, Eugenio (1995) 'La Sucesión Presidencial: El Fracaso de la UCRI Como Partido Moderado' en *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 137, abril-junio, Buenos Aires.

_____ (1978) 'Sobre Partidos y Democracia en la Argentina entre 1955 y 1966' en *Desarrollo Económico*, vol. 18, N° 71, octubre-diciembre, Buenos Aires.

La Nación (02/08/1999) 'Menem proclamará a Duhalde'

La Nación (16/05/1999) 'Duhalde quiere renegociar la deuda externa'

La Nación (14/05/1999) 'Duhalde y sus críticas al modelo'.

La Nación (12/01/1999) 'Debuta De la Rúa en el Consejo de la Internacional Socialista'.

La Nación (18/07/1998) 'Dividido, el PJ pidió la reelección de Menem'

La Nación (31/10/97a) “No volveremos al 46, dijo Menem”

La Nación (31/10/97b) “Menem criticó a legisladores del PJ”

La Nación (06/08/1997) “Convertibilidad en la Mira”.

La Nación (05/05/1997) “Sturzenegger: haremos una elección decorosa”.

La Nación (20/03/1997) “PJ Capital: Bello pedirá ayuda a Corach”

La Nación (17/12/1996) “Opositores con final abierto”

La Nación (09/12/1996) “Diputados del PJ, el reflejo de la interna”.

La Nación (08/12/1996) “Las privatizaciones que faltan tardan en definirse”.

La Nación (01/12/1996) “Preparan una alianza contra Duhalde”

La Nación (03/09/1996) “El apagón une a los sectores más disímiles de la oposición”.

La Nación (15/08/1996) “Los gobernadores del PJ optaron por la prudencia”.

La Nación (17/07/1996a) “En el Congreso proponen la derogación de los decretos”.

La Nación (17/07/1996b) “La oposición quiere derogar los decretos”.

La Nación (14/03/1996) “Menem obtuvo anoche los superpoderes”.

La Nación (20/02/1996) “La reforma administrativa cerca de ser ley”.

La Nación (07/01/1996) “Argentina 95: división de poderes”.

La Nación (29/12/1995) “No pudo votarse la reforma del Estado”.

La Nación (22/12/1995) “Menem quiere mejorar su relación con el Congreso”.

Levitsky, Steven (2001a) 'Transforming Labor-Based Parties in Latin America: The Argentine Case in Comparative Perspective' Working Paper N° 288, Notre Dame University, July.

_____ (2001b) 'The Paradox of Menemism: Parties, Civil Society, and the Relative Success of Argentine Democracy in the 1990s' paper presentado en *Conference on Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America*, Kellogg Institute for International Affairs, Notre Dame University 23-24 de Abril.

_____ (1999b) 'The De-unionization of Peronism' Working Paper, Center for Labor Politics. Institute of International Relations, University of California, Berkeley.

_____ (1999a) 'Fujimori and Post-Party Politics in Peru' en *Journal of Democracy*, 10.3, July. John Hopkins University Press.

Lijphart, Arend (1994) 'Presidentialism and Majoritarian Democracy' en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (Eds.) The failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives. John Hopkins University Press.

Linz, Juan (1994) 'Presidential or Parliamentary Democracy. Does it Makes a Difference?' en Linz, Juan y Arturo, Valenzuela (Eds.) Op. Cit.

_____ (1991) [1978] La quiebra de las democracias. Alianza Universidad, Madrid.

Lowenstein, Karl (1973) Teoría de la Constitución. Ariel, Buenos Aires.

Llanos, Mariana (1998) 'El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina (1989-1997)' en *Desarrollo Económico* Vol. 38, N° 151, octubre-diciembre. IDES, Buenos Aires.

Mainwaring, Scott P. (1999) Rethinking party systems in the third wave of democratization: The case of Brazil. Stanford University Press, Stanford.

_____ (1993) 'Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination' en *Comparative Political Studies*, July.

Mainwaring, Scott P. y Shugart, Mathew S. (Eds.) (1997a) ‘Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate’ en Mainwaring y Shugart (Eds.) Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge University Press, Cambridge.

Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew S. (1997b) ‘Juan Linz, Presidentialism and Democracy. A Critical Appraisal’ en *Comparative Politics*, July.

Mainwaring, Scott P. and Scully, Timothy (Eds.) (1995) Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford University Press, Stanford.

McCoy (1999) ‘Chavez and the End of ‘Partyarchy’ in Venezuela’, *Journal of Democracy* 10.3.

McGuire, James (1995) ‘Political Parties and Democracy in Argentina’ en Mainwaring, Scott P. y Timothy Scully (Eds.) Op. Cit.

_____ (1989) Peronism without Peron: Unions in Argentine Politics, 1955-66. Doctoral Dissertation. University of California at Berkeley.

Molinelli, N. Guillermo, Palanza, Valeria y Sin, Gisela (1999) Congreso, Presidencia y Justicia en la Argentina, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

Morales Solá, Joaquín (1990) Asalto a la Ilusión. Editorial Sudamericana, Buenos Aires

Mora y Araujo, Manuel y Paula Montoya (1999) ‘La agenda pública argentina’ en *Contribuciones* N°2. CIEDLA / Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

Murillo, María Victoria (2001) Labor Unions, Market Reforms and Partisan Coalitions, Harvard University Press, Cambridge.

Mustapic, Ana María (2000) ‘Oficialistas y Diputados’: Las relaciones Ejecutivo -Legislativo en la Argentina’ en *Desarrollo Económico* Vol. 39, N° 156, enero-marzo. IDES, Buenos Aires.

Nino, Carlos Santiago (1992) ‘El hiperpresidencialismo y las concepciones de la democracia’ en Nino, Carlos Santiago et al. El presidencialismo puesto a prueba. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Nosiglia, Julio E. (1983) El Desarrollismo, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Novaro, Marcos (2002) ‘Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)’ en Lanzaro, Jorge (Compilador) Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. CLACSO, Buenos Aires.

_____ (1998) ‘El Gobierno y la competencia entre los partidos argentinos en los 90: una perspectiva comparada’, paper presentado en el XXI Congreso de la Latin American Studies Association. Chicago, 24-26 de septiembre.

_____ (1995) ‘El debate contemporáneo sobre la representación política’ en *Desarrollo Económico* Vol. 35, N° 137, abril-junio. IDES, Buenos Aires.

Odena, Isidoro (1988) Libertadores y Desarrollistas. Ediciones la Bastilla, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (1997) Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós, Buenos Aires.

_____ (1972) Modernización y Autoritarismo. Paidós, Buenos Aires.

Olivera, Héctor Ricardo (1996), La Caída del Radicalismo, Ediciones Corregidor, Buenos Aires.

Palermo, Vicente (1999) ‘¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas’ en Torre, Juan Carlos y Vicente Palermo (Eds.) Op. Cit.

Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1998) Los caminos de la centroizquierda. Dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza. Losada, Buenos Aires..

_____ (1996) Política y Poder en el gobierno de Menem. Norma, Buenos Aires

Panebianco, Angelo (1990) Modelos de partido. Alianza Universidad, Madrid.

Potash, Robert (1995) El Ejército y la Política en la Argentina 1962-1973. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte 1962-1966. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

_____ (1980) El Ejército y la Política en la Argentina 1945-1962: De Perón a Frondizi. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Putnam, R. con Nanetti, R. y Leonardi, R. (1993) Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press. New Jersey.

Robbarts, Kenneth M. y Wibbels, Erik (1999) 'Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional and Structural Explanations', en *American Political Science Review*, September.

Rodríguez Lamas, Daniel (1983) La presidencia de Frondizi. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Romero, A. (1997) 'Rearranging the deck chairs on the Titanic: The Agony of Democracy in Venezuela' en *Latin American Research Review*, vol. 32, N°1.

Rouquié, Alain (1975a) Radicales y Desarrollistas, Shapire Editor, Buenos Aires.

_____ (1975b) Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina Tomo II 1943-73. Emecé, Buenos Aires.

San Martino de Dromi, María Laura (1996) Argentina Contemporánea. De Perón a Menem. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Sartori, Giovanni (1994) 'Neither Presidentialism nor Parlamentarism' en Linz y Valenzuela (Eds.) Op. Cit.

_____ (1992) [1977] Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza Universidad, Madrid.

Smulovitz, Catalina (1993) 'La eficacia como crítica y utopía. Notas sobre la caída de Illia', en *Desarrollo Económico*, vol. 33, N°131, octubre-diciembre. IDES, Buenos Aires.

_____ (1988) 'Crónica de un Final Anunciado: las Elecciones de Marzo de 1962', en *Desarrollo Económico*, vol. 28, N°109, abril-junio. IDES, Buenos Aires.

_____ (1987) Oposición y gobierno: los años de Frondizi. (2 tomos). Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Snow, Peter (1982) Fuerzas políticas en la Argentina. Emecé, Buenos Aires.

Stepan, Alfred y Skatch, Cindy (1993) 'Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarism versus presidentialism' en *World Politics*, Octubre, Vol. 46 n°1.

Torre, Juan Carlos (1999) 'El Peronismo como solución y como problema' en Torre y Palermo (Eds.) Op. Cit.

Valenzuela, Arturo (1979) 'The Breakdown of Democratic Regimes: Chile' en Linz, Juan y Alfred Stepan (Eds.) The breakdown of democratic regimes. John Hopkins University Press, Baltimore and London.

Weyland, Kurt (1996) 'Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities' en *Studies in Comparative International Development* Volume 31, Number 3, Fall.

Apéndice metodológico

El cálculo de la volatilidad electoral se torna problemático frente a la presencia de escisiones y fusiones entre partidos. Frente a este problema, he seguido las reglas sugeridas por el Profesor Scott Mainwaring a quien agradezco su pronta respuesta a la consulta que le realicé por correo electrónico.

En el caso de las escisiones partidarias entre dos elecciones se considera como continuadora del partido a la facción que obtiene la mayor cantidad de votos en la elección siguiente. La/s otra/s facciones son consideradas como partidos nuevos. Por ejemplo, en 1989 el MAS, el PC y otros partidos formaron la coalición Izquierda Unida, la cual se disolvió para la siguiente elección. En esta (1991) el MAS fue el partido que más votos obtuvo entre los ex socios, razón por la cual, a efectos del cálculo de la volatilidad se lo considera como continuador de IU.

Frente a las fusiones partidarias se considera que el antecedente de la nueva formación es el partido que más votos haya obtenido en la elección anterior. Por ejemplo, en el caso de las elecciones de 1997, el radicalismo y el Frepaso conformaron la Alianza. A efectos de obtener la volatilidad electoral se consideró a la Alianza como continuadora del radicalismo, ya que el mismo había obtenido un porcentaje superior de votos respecto del Frepaso en las elecciones de renovación legislativa de 1995.