

LOS PARTIDOS ARGENTINOS EN LOS '90

LOS DESAFÍOS DE LA COMPETENCIA, LA SUCESIÓN Y LA ALTERNANCIA*

MARCOS NOVARO**

Introducción: El sistema de partidos en la Argentina postinflacionaria

Las interpretaciones disponibles sobre la evolución del sistema político argentino en los últimos años se refieren mayoritariamente a un supuesto debilitamiento de los partidos políticos a partir de 1989, y a una crisis de representación política a ello asociada. Estos estudios destacan la personalización e informalización de la política, a partir de la emergencia de fuertes liderazgos que forman consensos y gobiernan tomando distancia de las estructuras partidarias (De Riz, 1993; Cheresky, 1995, entre otros). Lo que describen estos estudios para nuestro país está, además, en correspondencia con diagnósticos muy extendidos sobre la evolución contemporánea de los sistemas políticos en América Latina: informalización política y decadencia de los partidos, líderes emergentes y exitosos que carecen de partido y sólidos partidos tradicionales que languidecen o desaparecen (al respecto véase O'Donnell, 1992; y Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994).

Esta crisis partidaria estaría directamente vinculada al nuevo contexto, económico, estatal e internacional, en que los líderes latinoamericanos de los años noventa deben actuar y ejercer el gobierno. La crisis de las tradiciones populistas que cementan las identificaciones partidistas, consecuencia a su vez de la debacle

* Este trabajo es un resultado parcial del proyecto UBACYT sobre "Las Nuevas Formas Políticas" que dirige el prof. Isidoro Cheresky y compone un libro sobre la centroizquierda en Argentina que será próximamente publicado en colaboración con Vicente Palermo.

** CONICET; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

experimentada por las economías y los Estados de la región en las décadas anteriores, crea la necesidad y al mismo tiempo permite que los líderes dejen de lado los programas partidarios con los que llegan al poder para instrumentar planes de ajuste y reformas promercado.⁽¹⁾ Los partidos pierden tanto sus capacidades de orientar la toma de decisiones gubernamentales, como de mediar entre ellas y la opinión pública. Ello es estimulado por la relevancia que adquieren nuevos actores y recursos en la vida política (los medios masivos de comunicación, las tecnocracias locales y de los organismos internacionales, los *lobbies* empresarios y los capitales financieros globalizados), marginalizando aún más a los partidos. En suma, un conjunto de factores habría determinado que los partidos recibieran de lleno el golpe de la llamada "crisis de representación" y de los cambios registrados en los contextos y menús de opciones de gobierno, perdiendo buena parte de sus atribuciones y funciones tradicionales. La conclusión que se extrae habitualmente de todo ello es que los regímenes políticos que tenderían a consolidarse no tendrían a los partidos entre sus protagonistas más relevantes.

Sin duda estas explicaciones aluden a fenómenos en curso. Pero dejan de lado un aspecto de los cambios que están teniendo lugar en Argentina y en la región, en algunos países con más fuerza que en otros, y que es crucial para explicar el éxito o el fracaso de un liderazgo, de un programa de reformas o del proceso de consolidación de un régimen: la adaptación de los partidos de gobierno, y de los sistemas de partidos en general, a las nuevas condiciones de la competencia electoral, la formación de consensos y la creación de equipos y coaliciones de gobierno.

Mientras que en algunos países, como Perú, Ecuador y Venezuela el diagnóstico de la "informalización política" parece ser el más adecuado, en otros —entre los cuales se encuentra claramente Argentina, junto a Uruguay, Bolivia, México y Brasil—, se advierte que los partidos, aun sujetos a fuertes tensiones entre la tradición y el cambio, están cumpliendo un rol activo en la redefinición de los vínculos entre la sociedad y el Estado (Mainwaring y Scully, 1995), y no existen motivos para creer que ese rol vaya a decaer a medida que los regímenes maduren, sino todo lo contrario. Los cambios que los partidos de estos últimos países experimentan, en sus estructuras organizativas, sus identidades y planteles dirigenciales, así como los nuevos roles que cumplen en relación a la sociedad y el Estado, merecen por lo tanto un análisis más detenido.

Lo que es aún más relevante es que precisamente en los países donde los partidos tradicionales y el sistema de partidos en general resistieron mejor los cambios y lograron adaptarse a los desafíos de la nueva época, fue donde fuerzas de centroizquierda en la oposición hallaron un terreno más fértil para desarrollarse. Contra lo que se ha afirmado en muchas ocasiones, y contra lo que podría parecer razonable esperar, las fuerzas progresistas emergentes no parecen haberse beneficiado de la informalización y la crisis de los partidos tradicionales, por lo menos no en los casos en que esos procesos afectaron seriamente la competencia interpartidaria y la supervivencia de estos partidos. Todo lo contrario: en países como Perú,

Ecuador y Venezuela las fuerzas de centroizquierda y de izquierda, que durante los años ochenta habían alcanzado un desarrollo importante, sufrieron en la década siguiente la misma suerte que los demás partidos. Y no hay indicios de que ella vaya a cambiar en el corto plazo. Mientras que en países como Uruguay, Brasil, México y Argentina, donde los partidos tradicionales lograron adaptarse a los cambios, las fuerzas de centroizquierda —tanto las que existían previamente como las que surgieron en estos años— encontraron mayores posibilidades de crecimiento (también en Chile la estabilidad y no la crisis del sistema de partidos parece haber sido favorable a la centroizquierda).

En resumidas cuentas, es necesario revisar la hipótesis de que las crisis de representación y de la política alimentan, en forma mecánica, las opciones opositoras de orientación progresista, y que el desarrollo de éstas depende de la profundización de la crisis del sistema tradicional de partidos. Parece conveniente preguntarse si su florecimiento, en Argentina y en otros países de la región, no obedece más bien al proceso de maduración y fortalecimiento de los sistemas de partidos y, más específicamente, a la apertura de la competencia interpartidaria en el curso de la “adaptación exitosa” del régimen y los partidos a los desafíos que supone el gobierno en la nueva situación que se abre para América Latina en la última década del siglo.

Sobre la base de esta hipótesis nos referiremos a continuación a la evolución de los partidos y el sistema de partidos argentinos. Se sostendrá la simultaneidad de dos procesos en curso, aparentemente divergentes, pero que en una inspección más detenida puede advertirse que se articulan en sus orígenes y complementan en sus resultados: el debilitamiento de las identidades tradicionales, por un lado, y la consolidación de reglas de juego y mecanismos institucionales inter e intrapartidarios, por otro. Veremos también que estos dos procesos cumplen un papel fundamental en la emergencia y consolidación de una nueva fuerza de centroizquierda, el FREPASO.

El análisis de estos dos procesos nos conducirá a la identificación de tres rasgos de la nueva dinámica de representación que se instaló en la Argentina de esta década. En primer lugar, el monopolio partidario de la representación, ya que los partidos logran superar la crisis de fines de los ochenta, la amenaza de la informalización (la emergencia de líderes extrapartidos, la competencia de los medios de comunicación y otras instancias de mediación) reteniendo y aun fortaleciendo sus funciones en la selección de las candidaturas, la formación de consensos y liderazgos, la negociación de políticas públicas y el control de la administración.

En segundo lugar, una doble competencia partidaria, en el interior del partido de gobierno (el Justicialista), que como ha explicado Torre (1995) tiende a actuar como un sistema político en sí mismo, creando su propia oposición, y entre él y nuevas o tradicionales expresiones de oposición partidista. Nos interesa abordar, de este modo, el proyecto de constituir al Partido Justicialista (PJ) en un polo dominante que reuniera en sí las funciones de “partido del orden” y “partido del cambio”,

compitiendo a la vez en la defensa de la gestión de gobierno y la conservación del statu quo, y en la generación desde su interior de alternativas de cambio y renovación. Así como los motivos por los que ese proyecto fracasó, especialmente los ligados a la dinámica de competencia entre gobierno (y partido de gobierno) y oposición y los cambios registrados en la tradición populista. Esto nos conducirá a caracterizar a las dos fuerzas principales de la oposición por sus respectivas modalidades de construcción política: la agregación mediática y la competencia distrital.

Por último, nos referiremos a la emergencia de nuevas formas de competencia y colaboración entre partidos y actores sociales. En los años noventa hemos asistido a profundas transformaciones en la relación entre el Estado y la sociedad, y en el lugar que ocupan las organizaciones sectoriales, la opinión pública, los partidos y la política en todo ello. La vida política de esta década no puede entenderse sin considerar estos cambios y la centralidad que adquieren, a partir de la estabilización económica e institucional, demandas de orden republicano y social.

Crisis y adaptación de los partidos tradicionales

Los partidos argentinos tradicionales, el Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), han sobrevivido a la crisis de fines de los ochenta, crisis a la vez económica, estatal y política, (cuyas expresiones más agudas fueron, respectivamente, la hiperinflación, la casi extinción de la autoridad y de la capacidad fiscal del sector público, y el profundo descrédito en que cayeron las instituciones y en particular los propios partidos) y al proceso de acelerados cambios que le siguió, bajo la presidencia de Carlos Menem. Pero lo hicieron en la medida en que pudieron procesar los desafíos que aquella crisis y estos cambios implicaban, esto es, cambiando también ellos.

Las transformaciones que los partidos argentinos han venido experimentando desde 1989 en cierto sentido continuaron procesos iniciados en 1983. Éstos habían sido provocados por la novedosa combinación de competencia democrática abierta y crisis económico-estatal planteada al inicio de la transición democrática. Los partidos encontraban que no podían confiar como antes en alineamientos automáticos de la opinión pública, y que los menús de política con que contaban no eran adecuados para atender los problemas del gobierno. Hacia 1989, la hiperinflación y la crisis política que acompañaron la sucesión de Alfonsín por Menem vinieron a agudizar esas dificultades, imponiéndoles aun mayores restricciones y exigencias. Los cambios a los que nos referimos pueden desagregarse en dos dimensiones.

En primer lugar, los recursos institucionales tradicionales de estos partidos, tanto los que correspondían a las organizaciones de masas, territoriales y sectoriales, propias o afines, como los provenientes del control que ejercían sobre el aparato estatal, estaban a principios de los ochenta gravemente debilitados, y tendían a debilitarse aún más con el avance de la transición democrática y la

irresolución de las dificultades económicas y fiscales. En segundo lugar, se observa la pérdida de consistencia de los principios de reconocimiento (Paramio, 1993) y las identidades tradicionales de los partidos, un desdibujamiento de los mundos culturales en que ellos se asentaban y que ordenaban la vida política, sus clivajes y conflictos, y que hasta entonces proveyeran marcos estables de comportamiento así como modalidades y orientaciones del consenso sumamente rígidas.

Con respecto a la primera dimensión, sus consecuencias se hacen sentir tanto en la vida interna de los partidos como en los instrumentos y las estrategias con que éstos intervienen en la vida social y estatal. Entre los recursos institucionales más afectados se cuentan los sindicales, anteriormente puntales de la inserción de masas del justicialismo, que sufrieron la larga crisis económica, la represión militar y el desprestigio social por su responsabilidad en el fracaso de la gestión de gobierno entre 1973 y 1976. Lo que se reflejó y a su vez fue magnificado por la derrota electoral del peronismo en 1983, que tuvo a los sindicatos por protagonistas centrales. Al aparato estatal corresponden otra buena parte de los recursos institucionales que los partidos vieron decaer en los ochenta. Él había financiado tradicionalmente las redes de clientela y las maquinarias partidarias, garantizando sobre todo en las provincias periféricas un control férreo de sectores importantes del electorado, a través de la distribución de empleos públicos, el control de la caja de las empresas públicas y otros mecanismos más o menos irregulares, resultado de varias décadas de colonización facciosa y sectorial. Pero, ya en los albores de la transición, ese Estado estaba financieramente quebrado, administrativamente desarticulado y seriamente deslegitimado ante la sociedad. Y la hiperinflación de 1989, más la depresión económica que le siguió, agravaron esta situación hasta un punto límite. Este debilitamiento de los recursos institucionales tradicionales obligó a los líderes partidarios de la novel democracia a redoblar sus esfuerzos por hallar y movilizar otros instrumentos. Y el resultado fue, en 1983 y con mayor intensidad aun en 1989, la construcción de liderazgos personalizados basados en la confianza de la opinión pública, con un margen de autonomía importante respecto de los partidos que les daban origen.

Raúl Alfonsín construyó en 1983 su coalición electoral triunfante en estos términos y, con el respaldo de una opinión favorable que se identificaba bastante poco con el radicalismo, gobernó en permanente tensión con su partido (De Riz, 1993; Aboy Carlés, 1995). Luego lo imitaron los "renovadores" peronistas, encabezados por Antonio Cafiero (gobernador de Buenos Aires entre 1987 y 1991), enfrentados a los sindicalistas y a la ortodoxia del PJ, y Carlos Menem, quien sustituyó a éste en el liderazgo peronista y a aquél en la presidencia de la Nación. Menem profundizó en 1989 el distanciamiento de su partido, al que marginó de la toma de decisiones de gobierno y de la selección del personal para ocupar los principales cargos del Ejecutivo, al menos durante la primera parte de su gestión. Basándose para ello en el apoyo de la opinión pública, la alianza estratégica con el *establishment* empresario y el respaldo de buena parte de los *massmedia* y los "comu-

nicadores" de prestigio. Evitó así el esperable bloqueo de parte del PJ a la estrategia reformista, y logró algo que Alfonsín apenas había alcanzado en la UCR, y Cafiero lograra aun en menor medida en el peronismo: forzar la adaptación del partido a las nuevas orientaciones que aceleradamente se impusieron en la economía y el sector público.

Es claro que el PJ resultó mucho más adaptable que la UCR a este tipo de liderazgo. Menem obtuvo una fuerte delegación inicial de su parte, y a poco de andar el partido fue incorporando las orientaciones y pautas de conducta adecuadas a las políticas impulsadas desde el Ejecutivo. Esto se logró en parte por el estado de disponibilidad en que se encontraban la dirigencia peronista y las bases organizacionales del partido, y la consecuente maleabilidad de sus convicciones. Y en parte gracias a la distribución de premios y castigos que permitía un uso discrecional del presupuesto y la generación de "negocios" de todo tipo.⁽²⁾ Este estado de disponibilidad y pragmatismo se vincula evidentemente a la segunda dimensión de los cambios que experimentaron los partidos con singular dramatismo desde 1989: el debilitamiento de las identidades y principios de reconocimiento.

Precisamente porque durante la gestión de Alfonsín no se había precipitado aún este fenómeno en toda su dimensión, no operaron —al menos no en medida comparable a lo que se observaría en el gobierno de Menem— ninguno de aquellos estímulos a la adaptación. En los inicios de la transición la dirigencia radical no experimentó una crisis de identidad ni de legitimidad, por lo que no estaba "disponible" para un cambio de orientación programática profundo, ni había incorporado un estilo pragmático que permitiera compensar "materialmente" la resignación de las convicciones. Recién después de la crisis de 1989, que significó la debacle del gobierno radical y la derrota de la UCR en los comicios de ese año y en los tres turnos siguientes, poniendo en peligro incluso su supervivencia como partido nacional, los líderes distritales del radicalismo pudieron beneficiarse de una mayor disponibilidad de la organización y sus seguidores a acompañarlos en la adopción de nuevas orientaciones políticas y de gobierno (lo que se observa tanto en la disposición prorreformista de los gobernadores radicales de Córdoba, Río Negro y Chubut durante la primera gestión de Menem como en la no menos novedosa vocación aliancista de los mandatarios de Catamarca a partir de 1991 y del Chaco desde 1995).

Cabe decir, de todos modos, que esta crisis de las identidades en los noventa es, en cierto sentido, también una profundización de la tendencia que se observa en ellas desde los comienzos de la transición. Las identificaciones partidarias gozaron de una inicial ola de simpatía con la apertura democrática, recibiendo multitudinarios apoyos en sus campañas de afiliación, sus elecciones internas y en la movilización electoral. Pero esas simpatías ya no bastaban para ganar elecciones (para una consideración de la dimensión del cambio respecto de décadas anteriores, véase Cavarozzi, 1984). Ya en 1983 se registró una marcada volatilidad del voto respecto de la identificación partidaria (ella permitió, justamente, el triunfo de Alfonsín).

Aunque, hasta 1987, las respuestas “porque soy peronista” o “porque soy radical” ocuparon un lugar destacado entre las justificaciones del voto (véase Catterberg, 1989), a partir de esa fecha solieron quedar relegadas a posiciones casi marginales en las encuestas. Al mismo tiempo se registraba un significativo incremento de las proporciones de indecisos y de electores que se manifestaban independientes. Con el paso de los años esto se agudizó: se registró una significativa disminución de los porcentajes del electorado que manifestaba confianza en, o pertenencia a algún partido, y aun de quienes se identificaban con alguna tradición partidaria. Los partidos reunían un 84% de valoraciones positivas en las encuestas de 1984, todavía un 63% en 1988, pero apenas un 15% a principios de los noventa (véase McGuire, 1995; Catterberg, 1989; y Carballo de Cirley en *La Nación*, 05-08-93). A mediados de 1995 el 66% de los ciudadanos con derecho a votar se identificaban como independientes (*Clarín*, 27-08-95). El porcentaje de afiliados a partidos políticos en relación al total del padrón incluso creció entre tanto (llegó a alrededor del 38% a nivel nacional en 1993), pero la participación en las internas partidarias era ínfima en relación al número de afiliados (no superó el 20% en la mayor parte de los casos). La militancia voluntaria y la organización barrial de los partidos también sufrió una merma importante en esos años.

Los “políticos de partido”, por lo tanto, comenzaron a encontrar dificultades en la competencia electoral. Contar con una organización territorial extendida no les garantizaba siquiera el control de la propia fuerza. Por el mero hecho de tener un perfil “partidista”, podía suceder que una parte del electorado les negara su confianza. Esto también influyó en el surgimiento de nuevos líderes fuera de los partidos o en sus márgenes, compitiendo con los aparatos partidarios. En algunas ocasiones ellos fueron convocados y promocionados por los mismos partidos tradicionales, en otras crearon sus propias organizaciones (para un estudio de los casos de Ramón Ortega, Carlos Reutemann y los líderes de origen militar o empresario, véanse Adrogué, 1993; y Novaro, 1994). También hubo casos en que líderes con una fuerte pertenencia partidista se esforzaron por desprenderse de ella. Un ejemplo paradigmático de esto es el derrotero seguido por Carlos Menem.

Todo esto nos habla de una situación en que se producían condiciones favorables para una competencia interpartidaria más abierta que en el pasado, por el favor de una opinión pública no partidista. A medida que los partidos perdían su solidez de antaño como subculturas políticas y como organizaciones de masas, las fronteras políticas tradicionales tendían a hacerse más difusas y se desactivaban los antagonismos que anteriormente abrían abismos entre ellos, principalmente aquellos que correspondían al clivaje peronismo-antiperonismo (Catterberg, 1988; Novaro, 1997).

Hasta aquí los argumentos apuntan al debilitamiento institucional-organizativo e identitario-cultural de los partidos. Y a cómo los líderes tomaron distancia de ellos para adaptarse al nuevo contexto político, económico y estatal en que debían competir entre sí y gobernar. Sin embargo, cabe advertir que ni para el caso del PJ

ni para la UCR la crisis organizativa y el debilitamiento de la identidad agotan la explicación del éxito o fracaso de sus líderes en ajustar sus modalidades de acción y orientaciones programáticas, y forzar la adaptación de los partidos a ellas. La adaptación, tanto de los líderes como de los partidos es, al mismo tiempo, resultado de un proceso que involucra la reorganización institucional y la conservación, y aun reactivación, de los recursos identitarios.

Esto es particularmente relevante en el caso del gobierno menemista y el PJ, y a él nos referiremos en lo que resta de este párrafo. Nuestra hipótesis es que el éxito del menemismo en conservar las riendas del Partido Justicialista y garantizarse su apoyo para la gestión de gobierno, y específicamente para las reformas promercado, dependió más que del debilitamiento de su identidad y de su desactivación institucional, de un complejo proceso de fortalecimiento partidario, que involucra aspectos tanto de conservación como de redefinición organizativa, identitaria y programática. Este proceso se había iniciado, en verdad, a partir del estado de crisis y disponibilidad registrado a mediados de los años ochenta, y logra dar resultados a medida que recupera parte de la potencia organizativa e institucional y las identificaciones históricas del peronismo. Fue, finalmente, la fortaleza y no la debilidad de la organización y de las identificaciones peronistas lo que permitió al presidente Menem, tras una primera etapa signada, es cierto, por el relegamiento de su partido (entre 1989 y 1991) adaptarlo a los desafíos del gobierno en la nueva situación, lo que significó para el PJ adquirir progresivamente mayores espacios de participación en la gestión de gobierno: en las cámaras legislativas, debatiendo las medidas de reforma, en la designación de los funcionarios, y en el manejo de los recursos públicos. Ambas dimensiones, la partidaria organizativa y la identitaria, tuvieron una gran relevancia para la gestión de gobierno y para la competencia electoral, pues garantizaron la selección y promoción de candidatos y funcionarios, la alineación con las decisiones del líder y la formación de consensos en torno a ellas, tanto en los ámbitos institucionales como en la sociedad. En resumidas cuentas, Menem no hubiera logrado crear y sostener el marco de gobernabilidad necesario para las reformas de no haber sido por el proceso exitoso de institucionalización partidaria y legitimación de su liderazgo que tuvo lugar entre 1987 y 1988, y que lo colocó en el vértice de una fuerza política unificada y dinámica, y de la también exitosa redefinición de la coalición electoral y de gobierno, que implicó un replanteo del pacto populista con los sectores populares, los sindicatos y los empresarios, y una drástica reinterpretación de la historia y las tareas del peronismo, concretados fundamentalmente tras su asunción al poder (aspecto que escapa totalmente a los análisis que, como el de Martuccelli y Svampa, 1997, ponen el acento exclusivamente en la crisis del imaginario peronista tradicional).

Con respecto al Partido Justicialista se han elaborado las más disímiles hipótesis en los últimos tiempos: algunas anuncian su inevitable descomposición como coalición populista y su reducción a los límites de un partido de centro o centroderecha (Catterberg, 1988, Abal Medina, 1995); y otras sostienen su inmutabilidad

esencial, la existencia de un sustrato identitario y organizativo que no habría sido afectado por los "cambios de coyuntura", como la democratización efectuada por la "renovación" y la reorientación programática a la que Menem lo llevó desde el gobierno (Torre, 1995; Levitsky, 1997). Existirían argumentos para sostener ambas interpretaciones, pero si nos detenemos a observar la actual situación en perspectiva, lo que en verdad llama la atención es que el peronismo logró superar un profundo proceso de transformación, tanto en su organización interna como en su identidad y sus orientaciones de gobierno. Para hacerlo se basó en factores cohesivos y recursos identitarios, institucionales y culturales, que pese a la crisis no habían perdido eficacia. Y ello tuvo sin duda una importancia decisiva para el éxito del gobierno, permitiéndole al PJ dar cuenta de cambios significativos del contexto, de la sociedad y el Estado, ocurridos entre su anterior experiencia de gobierno, a principios de los setenta, y la iniciada por Menem en 1989; y tomar parte activa de las transformaciones puestas en marcha por esta gestión, en especial a partir de 1991. El problema parece ser, por ello, precisar los elementos de continuidad y ruptura que operan en este proceso de adaptación del partido y en esta experiencia de gobierno.

En cuanto a las discontinuidades, debemos anotar la eficacia para competir en un contexto democrático estable por el respaldo de una opinión pública no inscripta en identidades partidarias sólidas, por un lado, y la adecuación a las constricciones que impone a la tradición populista la tarea de gobernar en un período de ajuste y reformas promercado, por otro. Consideremos entonces las raíces y alcances de estas capacidades electorales y gubernativas recientemente adquiridas.

A principios de los años ochenta el peronismo aparecía sujeto a infinitas fracturas y conflictos facciosos que tenían su origen en la desaparición de Perón, o aun más atrás. Ello se traducía en la ausencia de orientaciones claras en los temas más relevantes de la agenda política y económica de la transición. En esta situación, para recuperar cierta viabilidad electoral, y más aún si pretendía gobernar, se hacía necesario completar la sustitución del movimientismo tradicional por una organización propiamente partidaria y reconstruir un liderazgo capaz de unificar a las fuerzas dispersas detrás de un programa de gobierno medianamente consistente. La selección de los candidatos a través de elecciones competitivas y transparentes, la conformación de una conducción nacional única y la subordinación de las heterogéneas e incluso antagónicas organizaciones de masas y los sindicatos (que perdieron su condición de columna vertebral) a la misma, la marginación o (lo que resultó más redituable) la cooptación y "domesticación" de los sectores ideológicamente radicalizados (tanto los restos de Montoneros como la ultraderecha vinculada a militares nacionalistas y "carapintadas"), constituyen los pasos fundamentales en este sentido, en un proceso que se inicia a mediados de los ochenta, bajo el impulso de la "renovación peronista" (Palermo, 1994). El desafío que suponía este intento de institucionalizar el partido no era sólo organizativo. Involucraba también la identidad de los peronistas: ellos debían dejar de concebirse como el

movimiento nacional-popular totalizador no sujeto a constricciones institucionales y admitir la legitimidad de la forma partidaria y de la competencia entre partidos, sin que ello implicara la fractura de la antigua coalición populista y la pérdida consecuente de representatividad social. Esto es, sin debilitar aún más los sentimientos de pertenencia que le profesaban los sectores populares y su identificación con la tradición nacional-populista: el peronismo "actualizado" debía mostrarse capaz de cumplir las tareas de la "nación" y el "pueblo" del presente, recreando la idea de que la Argentina y el peronismo tenían un destino inescindible y que sólo el peronismo estaba capacitado para gobernar en la dirección "necesaria" (aunque siguiera indefinida cuál era). En otras palabras, se trataba de adecuarse a las nuevas condiciones en que el peronismo debía competir electoralmente y en las que debería gobernar, y valorar los instrumentos con que se podría sustentar en esta situación un vínculo populista entre el gobierno, las bases de apoyo y los electores.

Ya insinuamos que esta era una tarea inconclusa en el momento en que Menem se instala en la presidencia. Para completarla debió destinar ingentes recursos a los efectos de convencer a sus seguidores de que su suerte se jugaba en la disposición a adaptarse a los nuevos tiempos. Que la posibilidad de obtener nuevas victorias electorales dependía de la voluntad de encolumnarse detrás de un nuevo proyecto, que involucraba redefinir los objetivos y la propia historia, los adversarios, el carácter y el papel de las "fuerzas propias" en la coalición de gobierno, y al mismo tiempo reubicaba al peronismo en el sitio de hacedor del destino de la nación. En este sentido, Menem supo aprovechar los cambios que había empezado a introducir la "renovación": la democratización de la vida interna, la apertura del mundo político-cultural peronista a las influencias de la opinión pública, el acercamiento a los economistas y formadores de opinión empresaria, y a los grandes grupos económicos locales. La mayor disposición a tener en cuenta las preferencias de los votantes a la hora de seleccionar los candidatos, a adecuarse al nuevo clima de época que reinaba en el mundo, a acotar el papel de las organizaciones sindicales y territoriales autónomas del "movimiento", y a "modernizar" los instrumentos y modalidades de acción utilizados para formar consensos y decidir políticas públicas (el recurso a los "técnicos" y el paulatino distanciamiento entre la expresión de los intereses particulares, en especial los sindicales, que el peronismo seguía canalizando, y la toma de decisiones de política pública) fueron cambios iniciados por los renovadores (puestos en práctica parcialmente por Antonio Cafiero en la gobernación bonaerense y desde la presidencia del partido), que se potenciaron y adquirieron una gravitación decisiva en la gestión menemista desde 1989.

Entre 1989 y 1991 Menem logró, desde el vértice del gobierno y con estos instrumentos en sus manos, completar la institucionalización del PJ y redefinir sus roles en la representación y la gestión pública, haciendo de él un "partido de gobierno". La demostración de que por este camino se retenía y aun incrementaba la capacidad de gobierno y se obtenían resultados electorales exitosos fue fundamental para llevar a buen puerto ese proceso de adaptación partidaria.

Es evidente que, en buena medida, ello implicó el férreo control desde arriba del aparato partidario. Y también que el resultado del proceso de adaptación es una situación que conlleva un margen acotado de autonomía del partido respecto del gobierno. Su conducción formal es, todavía hoy, altamente dependiente del equipo gubernamental. El PJ está organizado (y también financiado, véase Levitsky, 1997) de arriba hacia abajo, desde los despachos oficiales hasta cada una de las miles de agrupaciones territoriales locales. Tiene, en este sentido, rasgos semejantes al PRI mexicano, un partido "estatal" comandado desde el Estado y reducido a instrumento político de gobierno. Pero el PJ no es por ello accesorio ni mucho menos irrelevante: en manos del líder es un instrumento fundamental para garantizarle a aquél el éxito o al menos la viabilidad de sus políticas de gobierno, actuando activamente en la selección de candidatos, la promoción de nuevas figuras y en las campañas electorales (conteniendo las tendencias a la "informalización"). Quereamos destacar, en suma, que lo característico de la relación gobierno-partido durante el gobierno de Menem no ha sido la marginación de este último de las decisiones y su debilitamiento en términos institucionales e identitarios, sino su progresiva incorporación e involucramiento desde el gobierno.

El partido, agreguemos, no ha sido sólo un instrumento de control desde el vértice. También ha actuado como canal de agregación y mecanismo de regulación de las políticas públicas, desde la periferia y la base hacia el centro político. El aparato partidario cumple así una función decisiva en la articulación de una coalición electoral heterogénea, que reúne respaldos favorables a las reformas promercado y la modernización en sectores medios y empresarios, a través de sus líderes más "confiables" para la opinión pública, y respaldos más tradicionales y propiamente populistas, en particular en las provincias del interior y entre los sectores populares de la periferia de las grandes ciudades. Allí las redes partidarias cumplen un rol aún relevante, movilizandoo identificaciones peronistas históricas y redes clientelares locales (Gibson y Calvo, 1997; Levitsky, 1997). El partido, a través de sus representantes en el Ejecutivo nacional y en el Parlamento y las gobernaciones, armoniza estas representaciones entre sí, proveyendo el equilibrio necesario para conservar compromisos de otro modo contradictorios y conflictivos. Así las cosas, el programa de reformas estructurales, que desestatizó la economía y numerosos ámbitos de la producción y los servicios, fue acompañado por la preservación y aun el refuerzo del control político-estatal de importantes segmentos del territorio y la población. Salta a la vista en este fenómeno de convivencia de tendencias aparentemente opuestas el imperio, por sobre la racionalidad económica, de las condiciones que aseguraron la viabilidad político-partidaria de la política de reformas de Menem.

El rol del partido en el control de la administración en estos años resolvió dos problemas que afectaron al gobierno de Menem. En primer lugar, la dispersión de autoridad y las dificultades que encuentra el gobierno nacional para lograr la aplicación extendida de sus decisiones dado el carácter federal del régimen político

argentino. En segundo lugar, la dificultad para hacer efectivas las decisiones dada la ausencia de una burocracia estatal permanente medianamente eficaz y confiable para el vértice gubernamental. Dicha ausencia ha sido la fuente de una serie de problemas que, ya en el pasado, encontraron los líderes políticos para hacerse de un control férreo de las agencias gubernamentales bajo su jurisdicción y garantizarse la efectiva aplicación de las políticas que ellos deciden desde el vértice. Contar con un aparato partidario suficientemente desarrollado y con presencia efectiva en las distintas secciones de la burocracia adquirió para Menem una importancia suplementaria debido al carácter radical de sus políticas de reforma, y a que muchas de ellas afectaban intereses de la misma burocracia estatal. Cuando debió extender el impacto de estas políticas desde el plano nacional a los otros niveles de gobierno, el obstáculo que encontró fue el régimen federal. La negociación entre el nivel nacional y el nivel provincial es en general sumamente dificultosa, y lo es más aún si los distintos niveles de gobierno están controlados por distintos partidos, o si los líderes nacionales y provinciales del partido gobernante no cuentan con mecanismos de negociación apropiados. El rol del PJ en la resolución de estos problemas durante la gestión de Menem se advierte claramente en la progresiva institucionalización de las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos provinciales, la mayor parte de ellos en manos del peronismo.

Para que el justicialismo, en tanto "partido de gobierno", cumpliera estas funciones, que escapan al diagnóstico de la "informalización" y de "la crisis de los partidos", fue necesario además que ajustara sus mecanismos de canalización de demandas a los requerimientos de la gobernabilidad y las restricciones de la época, sin perder capacidad expresiva. Al hacerlo, fue capaz de conformar consensos lo suficientemente sólidos para dar sustento a las políticas impulsadas por su líder, interactuando con equipos de tecnócratas, *lobbies*, grupos de interés y medios de comunicación, todos actores que resultaron claros beneficiarios de la crisis y que amenazaban las funciones de mediación de los partidos. Puede concluirse de ello que la experiencia del gobierno de Menem muestra la importancia de los servicios gubernamentales y electorales que puede prestar un partido organizado y ágil, así como su capacidad, aun en una situación de crisis, de retener el consenso de sectores sociales heterogéneos, mantener el control de resortes esenciales de poder en el Estado y establecer reglas de división del trabajo y colaboración con otros actores.

El problema no parece ser, en suma, la debilidad del partido, sino su elevada "estatización" (Colombo, 1991), debido a los altos costos de transacción que ella supone, la dependencia de los recursos públicos que establece y la amenaza a las instituciones que implica borrar la diferencia entre partido y Estado. Las dificultades halladas para la consolidación de una dirigencia partidaria autónoma, para la construcción de un juego más abierto de competencia y colaboración entre los partidos a nivel parlamentario y en la escena pública en general, aparecen como indicios negativos en este sentido. Respecto del alto costo de transacción, podemos

decir que un sistema en el que las redes partidarias, en general informales y permeables a la corrupción, cumplen funciones tan decisivas para la articulación de los distintos niveles de gobierno y para garantizar el funcionamiento de la administración pública, enfrenta limitaciones insuperables tanto para la consolidación del sistema de partidos como para la eficiencia y eficacia del aparato estatal.⁽³⁾

Digamos también que, al éxito relativo del proceso de adaptación del peronismo no es ajena cierta pérdida de la capacidad expresiva y la retención de la lealtad de sus bases electorales, que a mediano plazo comienza a tener efectos relevantes en la competencia interpartidaria. Como veremos a continuación, el proceso de institucionalización partidario no elimina pero sí acota los márgenes de acción del populismo peronista. Y ello tuvo una importancia decisiva para el éxito de la oposición de centroizquierda.

Bien podría esgrimirse como contraejemplo de este proceso relativamente exitoso de redefinición institucional e identitaria y adaptación a las orientaciones de gobierno que protagonizó el PJ en estos años, la crisis que atraviesa la UCR desde fines de la década pasada, y que pareció agravarse luego del magro 16% que obtuvo en las elecciones presidenciales de 1995. De todos modos, hay suficientes motivos como para no ser pesimistas respecto de su evolución más reciente y sus perspectivas futuras. A ellos nos referimos ya al valorar el desempeño de los liderazgos distritales del radicalismo durante el gobierno de Menem: tanto a nivel provincial como local encontramos numerosas experiencias exitosas de gestión, en las que el viejo partido radical puso en evidencia un saludable esfuerzo de renovación programática e identitaria y la revisión de los estilos tradicionales de articulación entre el partido, el Estado y la sociedad. A estos cambios nos referiremos más extensamente en el párrafo siguiente.

Los desafíos de la competencia política abierta: la sucesión y la alternancia

En los párrafos anteriores describimos cómo los partidos políticos tradicionales, y sobre todo el peronismo, sufrieron un fuerte remezón en sus identidades y recursos institucionales en la década del ochenta, y cómo a través de un complejo proceso de adaptación lograron retener o recuperar sus capacidades de representación e intervención en los asuntos públicos. En cierta medida, como consecuencia de este proceso, se han consolidado algunos de sus roles fundamentales. La competencia interpartidaria también se ha visto afectada por estos cambios, e incluso experimenta un proceso de recomposición y fortalecimiento durante los últimos años.

El dato más significativo de la consolidación de la competencia interpartidaria es su reconocimiento como fuente primaria de legitimidad y mecanismo básico de acceso al poder y selección de ofertas políticas, que está directamente relacionado con su eficacia para formar y cambiar mayorías y gobiernos. Ya la elección de 1983,

en virtud de su carácter fundacional, pero también de su resultado, dejó en evidencia la novedad de esta situación: a diferencia de lo que había sucedido en las cuatro décadas anteriores, la puja electoral brindaba resultados no predeterminados por proscripciones o hegemonías preestablecidas, que eran aceptados por todas las partes como legítimos. Esta situación se repitió en todos los turnos electorales desde entonces, y no se modificó con el acceso del peronismo al gobierno. Incluso se perfeccionó con el tiempo. Una vez superados los conatos de golpe que se sucedieron entre 1987 y 1990 (la "amenaza militar" se desactiva definitivamente tras la represión a los "carapintadas" a fines de 1990), y relegados los sindicatos a un rol subordinado, mejoraron las condiciones para una sólida y dinámica competencia intra e interpartidaria. Que ya no está sujeta, como antaño, a la alternativa de moderarse para evitar la capitalización corporativa de sus enfrentamientos, con lo que se volvía irrelevante, o bien intentar canalizar dichas luchas corporativas, con lo que tendía a tornarse antagónica e ingobernable. Como dijimos, la conformación de una opinión pública cuyo comportamiento electoral no está predeterminado por identidades y lazos de pertenencia partidarios, rasgo que también se profundiza en los noventa, es un factor que colabora en este mismo sentido, e incentiva la competencia interpartidaria, pues en ella se define ahora efectivamente la formación de consensos y la distribución del poder político.

La estabilidad política y económica también favorece la competencia interpartidaria. Se ha dicho que, a medida que las instituciones democráticas se consolidan, y más aún a partir de 1991, cuando se establece un marco de estabilidad económica, las diferencias entre los partidos tienden a disolverse y se impone un "consenso difuso" (Cheresky, 1995) de naturaleza tecnocrática, en la sociedad y en la dirigencia política, que hace que la lucha entre partidos pierda la potencia discriminante de otrora. Aun admitiendo el peligro de despolitización que afecta en verdad a todas las democracias contemporáneas, no puede ignorarse que en el caso argentino la estabilidad hace posible (sólo posible, pues no garantiza) una dinámica de competencia entre alternativas de política pública que poseen, todas ellas, cierta viabilidad, algo que no sucedía con muchas de las alternativas en disputa en el pasado. En este sentido, entonces, si bien los partidos compiten dentro de un marco de restricciones que limita el menú de cursos de acción posibles —comparando una serie de premisas de política macroeconómica, internacional o de otro tipo—, y se ven además obligados a suavizar, hasta cierto punto, sus diferencias para captar un electorado independiente centrista o moderado que resulta decisivo para imponerse al adversario, la productividad en términos de alternativas de políticas públicas que posee esta competencia electoral puede ser tan o aún más significativa que la que existió cuando se enfrentaban fuerzas políticas marcadamente antagónicas. Esta posibilidad comienza a hacerse más visible sobre todo en los últimos años, a medida que tiende a desactivarse el discurso tecnocrático que impulsó el gobierno de Menem para identificar su política económica con la preservación de la estabili-

dad y del orden social y político, en el que ciertamente la amenaza de la despoliticación era tangible.

Otro argumento utilizado para relativizar los alcances y la relevancia efectiva de la competencia entre partidos, y que está vinculado con lo anterior, es el que llama la atención respecto del peso que adquieren en las decisiones gubernamentales los intereses de los grupos empresarios, los *lobbies* y los capitales financieros concentrados en un contexto de globalización de la economía como el que experimentó Argentina en los últimos años. En la medida que el veto del *establishment* empresario o la opinión desfavorable de los formadores de decisiones de los grandes grupos de inversión pueden hacer que un curso de acción sea completamente inviable, y que suceda lo inverso, es decir una acción de gobierno se torne inevitable si es reclamada por estos actores, independientemente de qué partido esté en el gobierno, bien podría concluirse que a la competencia interpartidaria le queda poco margen para influir en el curso de las políticas públicas. Si las decisiones fundamentales son tomadas independientemente de las preferencias que se formen en los partidos, y a éstos les resta un estrecho margen que corresponde a la posibilidad de operar variaciones mínimas dentro de los marcos u orientaciones preestablecidos por parte de estos intereses, entonces puede decirse que efectivamente se ha producido un vaciamiento de la lucha entre distintas fuerzas políticas. En ese caso, su estabilización estaría expresando la pérdida de toda diferencia sustantiva entre caminos alternativos. Este problema pone en el tapete los cambios producidos en la relación entre política y economía en la última década, y merece un tratamiento detenido que excede las posibilidades de este artículo. Sólo diremos que para poder realizarlo se debe dar cuenta de la dinámica concreta de competencia interpartidaria y de los valores, intereses y cursos de acción efectivamente en juego en ella, y a ello nos abocaremos.⁽⁴⁾

El rasgo más peculiar de la dinámica de competencia entre partidos establecida en la última década es que se desarrolla en un doble registro, en el interior del PJ, que busca actuar a la vez como "partido del orden" y "partido del cambio", generando permanentemente su propia oposición, y entre el PJ y los otros partidos.

El peronismo, en tanto coalición populista, ha demostrado su capacidad para combinar desde el poder dos lógicas de representación: una expresiva y una gubernativa. Es decir, ser a la vez la voz de la sociedad ante el Estado, y la voz del Estado ante la sociedad. La amplia representatividad social que provee la coalición populista es la base de sustentación de la primera. Dicha representatividad no se vio mayormente afectada por el cambio de relación entre los sindicatos y el partido, ni por el giro en las políticas de gobierno en dirección a las reformas promercado. La coalición populista de intereses se redefinió, incluso sufrió algunas deserciones, pero no desapareció. Más aún, ha incorporado nuevos actores relevantes, incrementando su representatividad gracias a la alianza estratégica establecida con el *establishment* empresario. Si bien el proceso de institucionalización partidista y la nueva orientación gubernativa generó un cierto distanciamiento entre la expresión

de intereses particulares y las instancias de toma de decisiones políticas, dando lugar a una amplia gama de desarrollos organizativos (sindicales, barriales, etc.), manifestaciones de protesta (como fueron las movilizaciones de las coordinadoras regionales de gremios opositores a las reformas, los estallidos sociales y otras), y recursos de intermediación (la apelación a los partidos de la oposición es el más significativo), todos relativamente autónomos del peronismo, ninguno de ellos puso en jaque la continuidad de la coalición electoral y de intereses que sostuvo al PJ en el poder durante estos años (retomaremos esta cuestión en el próximo párrafo).

En cuanto a la segunda lógica de representación, la gubernativa, ella resulta de la identificación del peronismo con el "interés general" o el "destino de la nación", así como de su vínculo privilegiado con el aparato estatal. Este vínculo es, por un lado, simbólico, porque el peronismo se ha considerado a sí mismo históricamente como el fundador y alma mater del Estado argentino. Y por otro, actual y efectivo, porque buena parte de los sindicatos de empleados públicos y de la burocracia de funcionarios participan todavía de la coalición populista y de una "cultura justicialista", y existe una suerte de "afinidad estructural" entre sus lógicas de funcionamiento y reproducción y el populismo peronista (dicho más claramente: entre los instrumentos formales e informales que se necesita poner en juego para hacerlo funcionar y el *know how* que, quien más quien menos, tiene incorporado todo político peronista). La crisis del Estado ampliado y su reconversión por el menemismo no han implicado la ruptura de estos vínculos. Todo lo contrario, la identificación del peronismo como "el único partido que puede gobernar el país" se ha visto reforzada por la incorporación de una nueva "tecnocracia" afín en la administración de Menem, y por la eficacia demostrada por ella para llevar adelante sus decisiones reformistas.

En resumen, esta doble condición de representante privilegiado de la sociedad y de representante natural del Estado se habría conservado, al menos en cierta medida, pese a la crisis y a la "solución" que a ella le dio el gobierno menemista. Incluso, la política de Menem podría entenderse como el esfuerzo por acomodar el peronismo y los cambios que debían operarse en el Estado, la economía y la organización social del país para que siguiera vigente esa doble representación populista, garantizando al PJ el papel de partido predominante en la nueva situación que resultaría de las reformas.

Ello es importante porque fue esta doble representación la que le permitió al peronismo en el pasado actuar a la vez como gobierno y oposición. Históricamente el movimiento reunió en su seno expresiones política, sectorial e ideológicamente tan variadas y tan fuertemente enfrentadas que agotaban las posibilidades imaginables de oferta política. Desde los tiempos de la Resistencia, cuando Perón puso en marcha su estrategia de "alas", y con mayor virulencia durante su último gobierno desde 1973, esto dio lugar a violentos conflictos internos. Aun cuando en los ochenta estos conflictos fueron mucho menos explosivos porque la distancia entre

los extremos de la gama de ofertas era mucho menor que antes, el "abanico peronista" parecía seguir reuniendo todavía facciones capaces de cumplir los roles de todas las fuerzas presentes en la vida política y de ser voceros de todo el arco de intereses organizados. Desde la derecha nacionalista, pasando por la ortodoxia neoliberal (recordemos la temprana incorporación de Domingo Cavallo a la renovación), hasta el desarrollismo industrialista, las propuestas medianamente avanzadas de redistribución social e incluso la izquierda radicalizada, y desde el empresario concentrado a los sectores marginales, pasando por los pequeños y medianos empresarios, los trabajadores sindicalizados y amplios sectores medios y profesionales, el peronismo parecía poder seguir reuniendo en su seno todos los componentes del ahora muy moderado y "centrista" arco de propuestas políticas argentinas y del cada día más heterogéneo mundo social. Fue gracias a ello que el peronismo, una vez que comenzó a superar su crisis interna, se convirtió en un adversario formidable para el gobierno de Alfonsín, pues podía disputarle simultáneamente el respaldo de todos los sectores sociales y acorralarlo tanto por "izquierda" como por "derecha".

Sin embargo, esta era ya una competencia esencialmente "de partidos". A pesar del uso electoral (muy exitoso por cierto) que hizo el peronismo de esa modalidad populista, se estaba produciendo una transformación decisiva en su institucionalidad y su orientación política, que con la gestión de Menem se profundizaría y haría cada vez más evidente. Más allá de las continuidades recién descritas, aparecieron, entonces, límites patentes y muy difíciles de superar para que el peronismo pudiera desplegar las piezas del "abanico populista" con la misma efectividad que antaño, y aun para que pudiera contener en su interior la totalidad de las ofertas políticas disponibles y la totalidad de los componentes sociales de su coalición.

Esta situación se hizo patente en el desarrollo de la oposición partidista, pero tardó en tener un efecto demostrativo en la vida interna del PJ. Guarecidos tras los contundentes resultados electorales, muchos peronistas, sobre todo, pero no únicamente, los reacios a sumarse de modo militante al menemismo, siguieron haciendo el juego del "abanico populista", con mayor o menor desenfado según la permisividad del gobierno y con más o menos aspiraciones según el poder interno y el consenso que tenían o esperaban obtener. Nacionalistas de variado pelaje, sindicalistas más o menos afectados por las reformas, militantes barriales o incluso funcionarios nostálgicos de las virtudes del "peronismo histórico" y toda una amplia gama de dirigentes y grupos justificaba en términos del populismo clásico —que aludían a la no menos clásica "amplitud del movimiento"—, su permanencia en el peronismo, porque ya le llegaría la hora a la facción correspondiente de llevar a la práctica la propia interpretación del "ser peronista".

Fue recién con el conflicto por la sucesión presidencial, que enfrentó a partir de 1995 a Carlos Menem y Eduardo Duhalde, que se generaría la evidencia indisoluble de la nueva situación partidaria. Este conflicto, en su desarrollo y en las

opciones frente a las que colocó a cada uno de estos líderes, nos muestra, por un lado, el acotamiento a que fue forzada a adecuarse la coalición populista tras ser organizada dentro de la forma partido; y por otro, la eficacia de la oposición partidaria de centroizquierda para evitar el desplazamiento competitivo de una de las facciones peronistas en pugna dentro de su espacio político, con lo que se reforzó aún más la lógica partidaria de los alineamientos y la competencia. Nos referiremos a continuación principalmente a la primera de estas dimensiones.

A fines de 1995 Duhalde anunció oficialmente su intención de ser candidato a presidente por el justicialismo en 1999. En ese momento la imagen de Menem estaba decayendo en forma sostenida, porque se había agudizado la crítica percepción colectiva del desempeño gubernamental en torno a dos ejes: los problemas sociales generados por las reformas promercado (desocupación, aumento de la pobreza y la exclusión, inseguridad, etc.), y los vinculados al abuso de poder (la corrupción, la connivencia con mafias, el avasallamiento de la ley por los gobernantes). Duhalde debió profundizar en lo sucesivo una estrategia que ya había venido cultivando desde años antes: construir un poder interno en el PJ diferenciándose lo más posible del presidente y sus políticas de gobierno. De este modo buscó reemplazar a la oposición interpartidaria en la crítica a los costos sociales de las políticas neoliberales y en la adhesión fervorosa a políticas redistributivas y desarrollistas. Puede decirse que tuvo un relativo éxito inicial en este cometido, porque mientras Menem recibía apenas un 15 % de adhesión de la opinión pública desde mediados de 1996, el gobernador retuvo entre un 35 y un 40% de respaldo en su provincia y más del 20% de intención de voto a presidente. Además, logró extender su influencia en el partido, apuntando a conformar una nueva mayoría interna: reunió a muchos de los sectores disconformes con el gobierno nacional, consolidó su control del PJ bonaerense, y conformó de este modo un polo predominante en el bloque de diputados nacionales y en el congreso nacional partidario.

Pero no tardaron en aparecer problemas en este proceso de diferenciación. En primer lugar, surgieron dificultades por los condicionamientos que imponía la situación económica y los compromisos asumidos por el gobierno y el partido en la propia coalición oficial. A pesar de las intenciones del gobernador, no era mucho lo que él podía ofrecer como alternativa a las orientaciones menemistas sin poner en riesgo, o al menos enajenarse, la bandera absolutamente imprescindible para reivindicar la eficacia gubernamental del peronismo, la estabilidad económica. Y algo no muy diferente sucedía en relación a la coalición de apoyo trabajosamente armada por Menem. El *establishment* empresario y los formadores de opinión no tardaron en reclamar a Duhalde definiciones más claras respecto de si estaba a favor o en contra de las reformas y del programa en marcha. En el duhaldismo se especulaba con la posibilidad de conformar una coalición distinta a la menemista, con una presencia sustancialmente mayor de los sindicatos, los pequeños y medianos empresarios, etc. El gobernador advirtió que esta alternativa no estaba libre de los riesgos recién aludidos y tenía pocas probabilidades de madurar. La opción que

le quedaba entonces era renegociar los términos en que cada sector participaba de la coalición existente. Pero pronto encontró que para tener éxito en esa tarea necesitaba el aval del partido; es decir, su reconocimiento como candidato oficial. Y Menem creó todos los obstáculos posibles para abortar ese cometido: promovió candidatos alternativos y utilizó el poder y los recursos del gobierno nacional para evitar el alineamiento de los gobernadores, los sindicatos y otros factores de poder con su adversario. A fines de 1997 era evidente que se había salido con la suya.⁽⁵⁾

En segundo lugar, a pesar del éxito relativo que Duhalde alcanzó en su diferenciación dentro del PJ, ello no le bastó para ocupar el rol de oposición en el escenario político nacional. En este terreno las dificultades fueron aún mayores porque el duhaldismo no fue capaz de crear credibilidad en los aspectos en que era más fuertemente criticado el gobierno nacional y el liderazgo de Menem: la manipulación de la Justicia, la concentración de poder en el Ejecutivo, la corrupción y la vinculación con negocios mafiosos. Es patente que, a raíz de ello, el peronismo no consiguió extraer de su seno la pieza del abanico necesaria para neutralizar a la oposición más dinámica, la de centroizquierda, y que incluso perdió la capacidad que había demostrado tener hasta 1995 de acorralar sistemáticamente al radicalismo. Evidentemente, dado que el peronismo conservaba al menos en parte su reputación populista, podía ser más o menos creíble en el terreno de las compensaciones sociales a las reformas promercado: la promesa de que después de Menem, o incluso en algún momento de su gestión, se abriría la "etapa social" fue un argumento que se echó a rodar en forma reiterada, y con cierto éxito, tanto para contener a los descontentos del partido, como para atender la demanda en este sentido del electorado. Pero no sucedía lo mismo con lo que llamaremos la "cuestión republicana": las demandas de honestidad, transparencia, control de la arbitrariedad de los funcionarios, seguridad personal y Justicia independiente quedaban completamente fuera del alcance del peronismo. Es esto lo que limitó más severamente la efectividad del juego peronista de ser gobierno y oposición al mismo tiempo.⁽⁶⁾

La conclusión que cabe extraer de esta situación es que, si bien la coalición y la política populista siguen teniendo potencialidades para articular lo diverso en el PJ, su transformación en estos años en un "partido de gobierno" ha implicado el acotamiento de esa virtud populista a los marcos de la competencia interpartidaria. Ello tiene aun otra explicación. El antinstitucionalismo que acompañó al peronismo desde su origen, asociado a un modelo de integración y movilización política de las masas antipartidario y antintelectual y a un fuerte antagonismo político-social, le permitía desresponsabilizarse de los resultados de sus propios actos de gobierno. Al tiempo que podía encontrar siempre dentro del "abanico populista" una alternativa a sí mismo. Ahora, en el contexto de la estabilidad y las instituciones democráticas consolidadas, la competencia electoral incluye, como uno de sus componentes fundamentales, la atribución de responsabilidades por éxitos y fracasos de las políticas de gobierno. En ese marco, y una vez convertido en un partido

de gobierno que cuenta con el respaldo de los sectores más concentrados de la economía y de la élite técnica e intelectual neoliberal, el PJ ya no puede adoptar fácilmente una actitud "antiélite" que lo desresponsabilice de toda situación, o invocar el poder regenerador y virtuoso del pueblo para sucederse a sí mismo. Ello implica una mayor rigidez y un menor grado de apertura para expresar corrientes heterogéneas de pensamiento y acción, proporcionales a los mayores compromisos con una orientación de políticas públicas y con los resultados de una gestión, que son difíciles de disimular. En resumidas cuentas, por el mismo motivo que no puede abarcar todas las ofertas en la competencia con otros partidos, es tributario del éxito y también dependiente de los compromisos y deudas contraídas en la gestión de gobierno.

El desarrollo experimentado por la oposición en los últimos años parece reflejar estos límites que encuentra el peronismo para abarcar todo el campo político. Éste es, en especial, el caso de la coalición de centroizquierda formada entre 1993 y 1994, el Frente del País Solidario (FREPASO). La posibilidad efectiva de desarrollo de una alternativa progresista autónoma del peronismo resulta ser, en este sentido, otra de las secuelas no esperadas de la estrategia de reformas estructurales y de transformación del peronismo que llevó a cabo Menem.

Como ya adelantamos, la UCR sufrió una fuerte crisis durante la primera presidencia de Menem. Ella estuvo motivada por el descrédito en que cayó el gobierno de Alfonsín en sus últimos dos años, la responsabilización del mismo por la hiperinflación y, sobre todo, las dificultades que encontraron a partir de 1989 los radicales para adoptar una posición unificada y consistente de oposición (Palermo y Novaro, 1996). Menem estaba instrumentando las reformas que habían propuesto aplicar Alfonsín en los últimos años de su gestión y, con más entusiasmo, el candidato radical para sucederlo, Eduardo Angeloz. Lo hacía con una cuota de discrecionalidad, corrupción y concentración de la economía mayor que la esperable de los radicales. Pero de todos modos resultaban poco creíbles las críticas furibundas que le dirigían los alfonsinistas al respecto, mientras el sector angelocista expresaba su beneplácito y negociaba abierta o solapadamente apoyos por recursos con el gobierno nacional. Estas diferencias y las derrotas de 1991 y 1993 provocaron la progresiva autonomización de los caudillos locales. Los gobernadores radicales de Córdoba, Catamarca, Chubut y Río Negro, así como los intendentes municipales (durante esos años la UCR retuvo varios cientos de municipios, incluidos los de muchas capitales de provincia) encontraban más racional limitarse a la política local y desentenderse de los problemas nacionales, lo que les permitía reunir apoyos en sus distritos que no tenían un correlato para el partido en el país, y a la vez les evitaba enemistarse con el presidente o con los gobernadores peronistas, de quienes requerían sostén financiero y el aporte de sus programas compensatorios para sobrellevar la crisis y el ajuste.

Esta situación llegó al extremo cuando los gobernadores radicales y otros líderes locales manifestaron su conformidad con el proyecto oficial de reformar la

Constitución para habilitar la reelección de Menem, a fines de 1993. El peligro de una fractura tal vez irreversible que podría resultar de la concreción de esos apoyos fue una de las motivaciones de la decisión de Alfonsín de firmar el Pacto de Olivos en el que se concertó la reelección de Menem, decisión que condujo a una más profunda caída electoral y a la fuga de votos y dirigentes hacia el Frente Grande primero y hacia el FREPASO en los años siguientes. De todos modos, esto no impidió a la UCR continuar desarrollando con relativo éxito su estrategia distrital. Retuvo cuatro gobernaciones en las elecciones de mayo de 1995, sumó la del Chaco en alianza con el FREPASO y logró imponerse en las elecciones para jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 1996. Además, a fines de 1995 la UCR renovó su conducción nacional y aventó el fantasma de su descomposición. La crisis y las derrotas por un lado, y la parcial recomposición por otro, fueron condiciones básicas que le permitieron redefinir su estrategia (inéditamente, entrar en alianzas electorales a nivel nacional) y estar en condiciones de hacerlo sin descomponerse: las rebeldías ante el acuerdo concertado en agosto de 1997 con el FREPASO fueron pocas y consistieron tan sólo en abstenciones, nuevamente distritales, de acompañarla.

En cuanto a la coalición de centroizquierda, es el resultado de la convergencia del Frente Grande (nacido a su vez de la unión de grupos disidentes del peronismo con sectores de izquierda y centroizquierda), la Unidad Socialista y otros agrupamientos menores (la Democracia Cristiana, el Partido Intransigente y sectores provenientes del radicalismo) más una amplia gama de dirigentes y cuadros provenientes de diversas experiencias de militancia social e intermedia. Es una fuerza con escasa organización y presencia territorial, que ha fundado su éxito básicamente en el prestigio de un puñado de dirigentes (Carlos "Chacho" Alvarez y Graciela Fernández Meijide, fundamentalmente) con una gran eficacia comunicacional. Tanto en la campaña electoral de 1994 como en la de 1995, la receptividad de los medios de comunicación y, a través de ellos, de un sector de la opinión pública al discurso opositor de los dirigentes de esta corriente fue decisiva para su éxito en las urnas. A ello colaboró también la demanda de una oposición progresista y republicana en momentos en que la UCR parecía haber abandonado, o al menos no estar ya en condiciones de cumplir con un mínimo de eficacia, un rol opositor afirmado en ese terreno.

La presencia de esta tercera fuerza ha tenido una influencia notable sobre el sistema de partidos y en especial sobre la competencia interpartidaria. En primer lugar ha forzado la renovación de planteles dirigentes y la revisión de políticas y estrategias de las fuerzas tradicionales, en especial del radicalismo. Y, además, abre la puerta a la formación de coaliciones de gobierno y a un juego más abierto de competencia y colaboración entre partidos, algo que era inimaginable en el bipartidismo anterior. Por lo mismo, la presencia del FREPASO ha estimulado el debate público, la colaboración parlamentaria, lo que se observa en el pacto implícito vigente desde 1995 entre radicales y frepasistas para actuar como bloque opositor.

La formación de la Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia confirmó esta nueva situación y significó, a partir de la victoria electoral obtenida en octubre de 1997, un cambio fundamental en el escenario político argentino.

Contra estos "efectos benéficos" se ha argumentado que una tercera fuerza, que carcome además principalmente las bases electorales del radicalismo, fragmenta la oposición y favorece indirectamente la consolidación del PJ como partido hegemónico (Adrogué, 1995). Pero este argumento no contempla el hecho de que las dificultades que enfrenta la UCR no son resultado sino causa (aunque no la única) del rápido crecimiento del FREPASO, y ya desde las elecciones en Capital Federal de octubre de 1995 existen indicios elocuentes de que el PJ puede ver también afectado su sustento electoral por la competencia que le plantea el Frente. Con la formación de la Alianza y la derrota del PJ en la provincia de Buenos Aires este argumento se debilita aún más.

De todos modos, admitamos que las fuerzas opositoras enfrentan graves dificultades para disputar el poder al peronismo a nivel nacional. Las del radicalismo provienen de la dimensión del salto que debe dar un dirigente local, incluso el de una provincia o distrito importante como son Córdoba o la Capital Federal, para transformarse en una figura presidencial de peso cuando se carece de un partido unificado a nivel nacional y de una estrategia política consistente. Las que enfrenta el FREPASO obedecen a la distancia existente entre la disposición de apoyo electoral gracias a la adhesión que reciben ciertos líderes y la adquisición de toda otra gama de recursos políticos, técnicos, organizativos y estratégicos. Puede decirse, con todo, que la oposición partidaria, a partir de la conformación de la Alianza, ha dado muestras de poder superar estos desafíos, y se encuentra hoy en una situación infinitamente mejor que la condición de marginalidad o exclusión que vivió en años pasados o durante otros gobiernos peronistas. Las dificultades que enfrenta pueden compensarse con las ventajas que ofrece el contexto de estabilidad a una competencia interpartidaria más abierta, la posibilidad cierta de formar una coalición de mayorías alternativa y sólida, de actuar sobre los desprendimientos y las debilidades de la coalición oficial, la mayor experiencia de gobierno con que cuenta, en particular el radicalismo, en comparación con lo que sucedía en 1983 o más recientemente, entre otros elementos.

Mark Jones ha planteado una posición diametralmente opuesta a la aquí sugerida, sosteniendo que la tendencia actual de la Argentina hacia el multipartidismo, "de continuar, afectará el funcionamiento futuro del sistema democrático de nuestro país" (Jones, 1997). Más aún, afirma que "la mayor amenaza institucional para el adecuado funcionamiento del sistema democrático es la declinación del bipartidismo".⁽⁷⁾ Su argumento es que los presidentes necesitan mayorías legislativas para poder gobernar, y de existir más de dos partidos, en el futuro los jefes de Estado tendrán dificultades para obtener esas mayorías. Es obvio que mientras más partidos tengan representación parlamentaria, menos diputados tendrá cada partido y será más difícil que uno de ellos tenga mayoría absoluta. Ahora, concluir de

ello que el "resultado serán crecientes dificultades en la gobernabilidad y una mayor probabilidad de inestabilidad política y económica" es excesivo. Más que el número de partidos, lo que importa es la capacidad de representación, la eficacia gubernativa, el compromiso con las instituciones y la moderación de la competencia entre ellos. Y, finalmente, es la posibilidad de formar mayorías consistentes lo que permite a un presidente gobernar, sea con un partido o con una coalición de partidos (la misma experiencia de Menem así lo demuestra). Jones desconoce el hecho de que ya antes de la aparición del FREPASO el así llamado "sistema bipartidista" estaba en dificultades, y que esas dificultades se originaron en la profunda crisis de gobernabilidad que puso fin a la gestión de Alfonsín y se agudizaron por la vocación hegemónica demostrada por el gobierno de Menem. Resulta muy difícil de sostener el argumento de que habría existido entre 1983 y 1995 un sistema bipartidista eficaz y sólido que entró en crisis por la emergencia de un tercer partido. Más bien sería razonable pensar lo contrario. Incluso sería posible discutir que en algún momento haya funcionado tal "sistema bipartidista". El tema del bipartidismo tuvo su auge entre 1987 y 1988, en medio del proceso de recuperación del peronismo impulsado por la renovación. Se describía en esos términos el sistema de partidos que se estaba conformando en virtud de la polarización de las tendencias electorales y la ausencia de un tercer partido con posibilidades de acceder al poder (Catterberg, 1989). Sin embargo, diez años después podemos decir que, a la luz de las fuertes crisis que experimentaron los dos partidos nacionales históricos, primero el peronismo y después el radicalismo, la ausencia de antecedentes históricos de un juego de competencia y alternancia entre ellos, y el hecho de que ese juego se ha podido estabilizar sólo a partir de, y en la medida que aparece una tercera fuerza nacional competitiva con ellos, sería conveniente revisar aquella caracterización. Entre 1983 y 1995 ha existido más bien un sistema de partidos en tránsito, no consolidado, que tiende justamente a consolidarse, no a debilitarse, a partir de la emergencia de una tercera fuerza que los partidos históricos no pueden absorber. Gracias a ella, y siguiendo el camino iniciado por Menem, es más probable que se formen coaliciones de gobierno pluripartidarias y se facilite la alternancia en el poder, condición básica de todo régimen democrático que, hasta la emergencia del FREPASO, parecía estar bloqueada.

El régimen político argentino se enfrentará en lo inmediato a una prueba decisiva para ratificar su solidez: la alternancia en el poder desde el peronismo a un presidente de otro signo. Si bien el cambio de manos de la presidencia registrado en 1989 implica un paso significativo hacia la consolidación democrática, más aún considerando que en la historia de este siglo nunca se había producido un hecho comparable, el problema de la alternancia permanece aún en parte irresuelto (Cheresky, 1990). En primer lugar porque la transferencia fue irregular (traspaso del mando anticipado) en gran medida, precisamente, por la incertidumbre que generó el mismo cambio de signo del gobierno. En segundo lugar, porque no se satisface aún el test democrático que adeuda el peronismo: su disposición a compe-

tir con otros partidos en pie de igualdad, aceptar desde el gobierno una derrota en una elección presidencial y abandonar el poder sin que ello afecte la estabilidad institucional. Y lo mismo podría decirse de la sucesión del liderazgo dentro del propio partido: un líder peronista en el poder debe aún demostrar que puede aceptar su reemplazo. Jamás hasta ahora, un presidente peronista en ejercicio entregó el poder a otro presidente elegido democráticamente (Perón fue reelegido en 1951 y Menem en 1995).

Uno de los grandes desafíos de la política argentina en los próximos años es, por lo tanto, poder procesar los conflictos que supone para el actual presidente (y también para su entorno más inmediato) resignarse a abandonar el poder, tanto en manos de un posible sucesor peronista, como sería en el caso de que Duhalde u otro aspirante accediera a la candidatura y se impusiera en 1999, como en las del de otro partido. Una fuerza como el peronismo, vertebrada desde la cúspide del gobierno nacional, que se mantiene unida y activa en buena medida desde el Estado, puede encontrar que la sucesión de su líder y más aún la alternancia en el poder significan una verdadera amenaza a su existencia. Sin embargo, contra esta disposición existe una experiencia que indica que el peronismo sobrevivió ya fuera del gobierno, en el cuadro de un régimen constitucional en funcionamiento (entre 1983 y 1989). Esta experiencia histórica con que cuenta la dirigencia peronista, que no poseen partidos de gobierno o fuerzas populistas de otros países, puede inducir una mayor disposición a procesar pacíficamente estas difíciles pruebas.

Política y sociedad. Las protestas sociales y la representación partidaria

La articulación entre sistema político y sociedad civil ha sufrido también fuertes cambios en los últimos años. En principio, porque se han desactivado las organizaciones de masas de los partidos, la militancia política se profesionalizó o dispersó, y el interés de los ciudadanos en general por tomar parte de actividades político-partidarias parece haber disminuido también sensiblemente, en particular a partir de las postrimerías del gobierno de Alfonsín. En Argentina, como dijimos, sigue existiendo una muy alta proporción de afiliados a partidos en relación al total del padrón electoral, pero lo cierto es que muy pocos de ellos participan de las internas partidarias. Los partidos tienen grandes dificultades para movilizar a sus adherentes a actos masivos. En sus locales barriales se realizan actividades que tienen poco que ver con la formación de militantes y cuadros, la selección de dirigentes o la discusión de políticas públicas. En general estas tareas se han profesionalizado, al mismo tiempo que la base partidaria se ha ido "despolitizando".

A ello se suma la creciente fragmentación del mundo social. Las condiciones en que cada sector organiza su representación de intereses son muy heterogéneas, y por lo tanto también lo son sus vínculos con la política. Por un lado, los sindicatos sufren un marcado proceso de debilitamiento, debido principalmente a las trans-

formaciones económicas registradas en las últimas dos décadas, entre las que se destaca la precarización de las relaciones laborales. Por otro, los *lobbies* y grupos de presión empresarios establecen vínculos con la política sólo parcialmente públicos y muchos de ellos poseen acceso directo a los ámbitos de toma de decisiones. En muchos casos ni siquiera se trata de una representación sectorial, sino que cada grupo empresario expresa y negocia sus propias demandas (por ello algunas organizaciones empresarias sufren, aunque con una intensidad menor, los mismos problemas de relegamiento y fragmentación de sus bases que los sindicatos). En cuanto a los votantes en general, es significativo el peso que adquiere en la toma de decisiones el estado de ánimo de la opinión pública, interpelada en forma permanente por los medios de comunicación y auscultada periódicamente por los sondeos, utilizados como unidad de medida para legitimar las más diversas decisiones gubernamentales.

El heterogéneo mundo social es, como vemos, interpelado e integrado a través de mecanismos muy diversos, que son articulados desde el vértice del poder gubernamental por liderazgos personalistas. Estos liderazgos, por lo tanto, se enfrentan a la permanente amenaza de la dispersión de la coalición de intereses en que se sostienen, no pueden confiar su conservación a las "solidaridades orgánicas" tradicionales ni a una armonía natural y espontánea. Por ello, sus roles como representantes políticos y como decisores adquieren fundamental importancia y deben ser muy activos. La novedad de esta situación radica, fundamentalmente, en que la política se legitima por su eficacia cotidiana. Si bien existe una disposición más "pasiva" que en otras épocas de la sociedad respecto de la política, también encontramos que a través de distintos mecanismos, en distintos grados y con distinto éxito en cada caso, los actores sociales evalúan los resultados de la acción de los políticos y los partidos, y actúan en consecuencia.

La contracara de esta capacidad de juicio pragmático de la política, es la fuerte dependencia que respecto de ella experimentan amplios sectores de la sociedad. En los casos en que la política provee la subsistencia diaria de las familias y las personas, es imposible hallar el juego entre oferta y demanda que tanto se ha criticado con la caracterización del "ciudadano consumidor".⁽⁸⁾ Ejemplo de esta relación la encontramos en los planes de asistencia social. Ellos se instrumentan de modo clientelar en la mayor parte de los casos. En general no se conforman clientelas agregadas y competitivas, con organización autónoma, sino que básicamente se atiende a "los pobres". En ocasiones, incluso, los aparatos partidarios son mantenidos a distancia de la distribución de la asistencia, para evitar la previsible desviación de recursos, y la no menos previsible imputación de partidismo, apelando a un estilo de clientelismo de guante blanco. También es de destacar la presencia en los barrios populares de una densa red de organizaciones sociales, vecinales y religiosas que posee una difusa articulación con el aparato del PJ (y en menor medida con los otros partidos). Pertenece a lo que podríamos llamar "populismo cultural" y está vinculada clientelariamente a distintas instancias de gobierno (Le-

vitsky, 1997; Auyero, 1997). Como sea, estos vínculos clientelares suponen relaciones de fuerte dependencia y la ausencia de alternativas de acción a disposición de los clientes. Podrá discutirse la eficacia de dichos vínculos para determinar comportamientos políticos. Pero no puede obviarse el hecho de que extensas áreas territoriales y segmentos de la población son controladas por este tipo de mecanismos de politización.

Es de destacar que estos programas sociales no se legitiman en los propios vínculos clientelares, sino en intensas campañas de prensa en las que se refuerza la imagen de ejecutividad y eficacia de los jefes de gobierno (un modelo paradigmático es el Fondo del Conurbano Bonaerense manejado por Eduardo Duhalde). De este modo, dichas políticas permiten al presidente o a los gobernadores fortalecer sus vínculos de confianza con la heterogénea y dispersa masa empobrecida y con los votantes independientes que no pertenecen a organizaciones sectoriales ni tienen simpatías por los aparatos partidarios, y que constituyen su principal sostén electoral. Sin embargo, al mismo tiempo esa legitimación pública del clientelismo puede convertirse en su talón de Aquiles: cuando surge un discurso y una oferta política capaces de cuestionar el sentido y la validez de esos vínculos ellos pueden perder rápidamente eficacia.

Resta por considerar el papel de los sindicatos en todo esto. Ellos fueron relegados del rol de "columna vertebral" que cumplían en el peronismo, primero por la renovación y después por Menem. Al llegar a la presidencia, éste adoptó una estrategia de premios y castigos que le permitió incorporar a los sectores colaboracionistas y marginar a los opositores. El resultado fue, ya en 1990, la fractura de la Confederación General del Trabajo entre una fracción menemista (la CGT Brasil) y una disidente (CGT Azopardo), encabezada ésta última por quien había liderado los planes de lucha sindicales en la época de Alfonsín, Saúl Ubaldini. Aunque tiempo después la CGT se reunificó, perdió el monopolio de la representación confederada nacional: entre tanto había nacido una central independiente del peronismo y expresamente pluralista en términos políticos, el Congreso de Trabajadores Argentinos (CTA), y al poco tiempo se agregó una tercera organización, el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA). La CGT ya no pudo recuperar su rol tradicional como interlocutor privilegiado del gobierno, que había conservado aun durante los regímenes militares y las gestiones radicales entre 1955 y 1973 (y que, aun debilitado, logró recrear entre 1983 y 1989), lo que habla a las claras del declinante rol de las organizaciones sindicales en la coalición de apoyo del actual gobierno. Aunque esto no ha implicado, al menos no hasta este momento, una pérdida masiva de representatividad social del peronismo en ese sector.

Las transformaciones realizadas por el menemismo en la vida política provocaron, o más bien aceleraron, el debilitamiento de formas tradicionales de expresión de intereses y de control del poder. Y al mismo tiempo desarrollaron formas nuevas. Menem aprovechó la fragmentación y desagregación de los sindicatos para subordinar sus demandas en la agenda pública y desconocer sus derechos adquiridos. Y

se basó en identificaciones individuales y personalizadas de los electores con su liderazgo, que le proveyeron un consentimiento relativamente autónomo de la mediación organizada de intereses, asociado a la satisfacción de demandas no agregadas, con escasa capacidad de converger en reclamos organizados. Así, la representación política, centrada en el líder y su partido, integra de modo selectivo ciertas representaciones sociales en desmedro de otras, relegando a las organizaciones sectoriales que, en general, pierden posiciones en la vida política y la atención gubernamental.

Estos cambios no pueden valorarse homogéneamente. En algunos aspectos implican avances importantes para la democratización de la sociedad. Como consecuencia de la fragmentación tendencialmente permanente de la central sindical, las fuerzas opositoras pueden hoy desarrollar vínculos más estrechos que en el pasado con los trabajadores y sus organizaciones. Mientras la base social peronista es hoy más genéricamente "pobre" que "obrero", los trabajadores sindicalizados, aunque no han perdido su identidad peronista, sí la han podido poner en duda o al menos entre paréntesis, y pueden acercarse a nuevas experiencias políticas. La vinculación, no carente de tensiones, entre el CTA y el MTA y la coalición de centroizquierda es demostrativa de esta nueva situación y de sus potencialidades.

De todos modos, lo que se observa también es que, en el campo de la oposición, se repite el distanciamiento observado en el peronismo entre representación política y representación social. Prueba de ello es la compleja relación existente entre la protesta social y lo que podemos llamar la "oposición social al modelo", y la oposición política de los partidos. 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 los 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 esas coordinadoras, muy rápidamente. Años después, 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. Lo que se explica por la heterogeneidad de posiciones respecto de las reformas que pueden hallarse en los grupos de interés y la consecuente necesidad de los políticos de tomar distancia de la defensa de alguna de ellas.

A partir del fracaso de las coordinadoras de gremios provinciales, entre 1990 y 1991, y hasta el final de la primera gestión de Menem la protesta social tuvo un desarrollo esporádico, con picos de alta intensidad y períodos de muy baja actividad, y se expresó principalmente en "estallidos", tumultos urbanos y movilizaciones repentinas masivas con algún contenido de violencia y sin una conducción política clara, incluso en ocasiones tampoco una conducción sindical o sectorial definida (véase al respecto, Farinetti, 1997). Estos estallidos se registran sobre todo

en las capitales de provincia y en los centros urbanos que dependían de una empresa estatal, castigados particularmente por las privatizaciones, la disminución de los recursos fiscales y la crisis de las economías regionales. No se trata precisamente de movimientos sociales, dado su carácter efímero. Y en muchas ocasiones son más expresiones de violencia anómica que de reclamos radicalizados. Ocasionalmente producen como emergente espontáneo un liderazgo convocante, pero en estos casos se mantiene su carácter esencialmente "antipolítico". Como son motorizadas en su mayor parte por empleados públicos, suelen tener una raíz clientelar, y ser a su vez muy vulnerables a las ofertas de este tipo. Todo ello determina que sea muy difícil articular estas protestas a propuestas políticas de la oposición partidaria.

Nos encontramos así con una paradójica situación, en la que el oficialismo saca provecho de su eficacia para controlar los tumultos y movilizaciones, invocando a su vez, a la luz de los mismos, la necesidad de profundizar sus políticas para superar el problema de las provincias y el Estado en general, y consolidar el orden y la estabilidad (así sucedió en Santiago del Estero, en Tierra del Fuego y en otras provincias durante la primera gestión de Menem).

En resumidas cuentas, se advierte en este terreno que la representación política que monopolizan los partidos opera con una lógica y según una dinámica que no es siempre convergente con las expresiones y representaciones sociales, y lo es menos en los casos en que los actores sociales atraviesan fuertes procesos de desestructuración. En esos casos se cristaliza una penuria de articulación entre el Estado y la sociedad, con riesgos de anomia y desestructuración.

Ello no impide que, al mismo tiempo, la expansión de la opinión pública y la misma inestabilidad de las redes clientelares den lugar a un espacio de competencia interpartidaria más abierto que el conocido en otras épocas. El ejercicio de un juicio atento a los resultados de la gestión y la acción pública de los líderes y los partidos constituye, en este sentido, el resultado de un aprendizaje y también de un desarrollo institucional. Es evidente que es posible juzgar sólo allí donde existen ciertas condiciones mínimas de autonomía. Pero también el contexto institucional, es decir, un mínimo funcionamiento de los poderes públicos, la transparencia de la competencia, y la existencia de alternativas efectivas de poder que haga plausible la opción, y cierta experiencia acumulada respecto de los costos y beneficios que se derivan de diferentes formas y orientaciones de gestión pública, colaboran al desarrollo de comportamientos políticos orientados por el juicio de resultados. En infinidad de municipios y en muchas provincias estos factores han madurado y proveen condiciones especialmente favorables para el desarrollo de estrategias políticas atentas a los fines. También en la escena política nacional puede observarse una tendencia en esta dirección.

NOTAS

- (1) Dornbusch y Edwards, 1990, para la misma interpretación desde el análisis económico.
- (2) Sobre el comportamiento de los sindicalistas, véase Murillo, 1994; y sobre el de los gobernadores, Gibson y Calvo, 1997; también Palermo y Novaro, 1996; sobre la evolución de la relación entre el Ejecutivo y el partido en el Congreso véase por ejemplo Etchemendy y Palermo, 1997.
- (3) Dicho de otra manera, la elevada estatización del partido de gobierno, junto a la tensión en el seno del partido entre las tendencias a la resistencia y al apoyo de la conducción presidencial, que durante la gestión de Menem se reflejó muy fuertemente en las relaciones entre Ejecutivo Nacional, gobernaciones y Parlamento, supone un costo de transacción entre poderes y entre los líderes partidarios que afecta tanto la transparencia en el manejo de las finanzas públicas (el manejo de los cuantiosos fondos reservados y de los Aportes del Tesoro Nacional —ATN— a las provincias son ejemplos de ello), como la consistencia y eficiencia de las políticas de gobierno.
- (4) Conviene advertir contra la idea que se ha difundido últimamente según la cual durante el gobierno de Menem se impuso el predominio de los intereses y la racionalidad económica sobre la racionalidad y la lógica política. El discurso de la inevitabilidad económica y la racionalidad tecnocrática de determinadas decisiones responde ante todo a una estrategia política. Este tema es ampliamente discutido en Palermo y Novaro, 1996.
- (5) En esta actitud de Menem podía verse tanto el intento de obtener el apoyo del partido para habilitar en su favor una nueva reelección, como el esfuerzo por evitar el vaciamiento prematuro del poder presidencial (síndrome de *lame duck*) por la sucesión anticipada del liderazgo partidario y la intención de convertirse en líder de la oposición desde 1999.
- (6) El resultado de los esfuerzos de Duhalde para explotar a su favor la exigencia pública de justicia en el caso del asesinato del periodista José Luis Cabezas es un ejemplo claro de esta dificultad para ocupar el espacio de la oposición: la agitación electoralista del tema implicó un alto costo para el oficialismo en su conjunto, y no le redituó ventajas en su intento de profundizar sus diferencias con el menemismo. También debe anotarse que desde la “expulsión” de Cavallo del gobierno, las denuncias de corrupción y de implicaciones mafiosas se habían generalizado, y el peronismo en su conjunto se encontraba a la defensiva en ese terreno. En suma, desde el PJ se hacía cada vez más difícil intentar abarcar una “oposición republicana” con el abanico populista. Los datos de una encuesta de MORI realizada en la provincia de Buenos Aires en setiembre de 1997 son elocuentes respecto de la dificultad que encontraba Duhalde: su gestión recibía un 54% de apoyo en el terreno de las obras públicas, un 42% en salud y un 37% en asistencia social, pero sólo el 11% en seguridad, prevención del delito y justicia.
- (7) Jones va incluso más allá al sostener que “el fracaso de la Asamblea Constituyente (de 1994) en adoptar medidas concretas para contrarrestar la actual declinación del sistema bipartidista representa una notable falla en una, por otra parte, positiva reforma” (se refiere, probablemente, a que no se estableció el sistema mayoritario u otro tipo de restricciones a los partidos más chicos). Y concluye diciendo que “el sistema puede en el futuro cercano enfrentar una seria crisis en el caso de que un candidato que no sea del PJ gane la presidencia” debido, de acuerdo a su razonamiento, a que no contaría con suficiente respaldo legislativo.
- (8) Una visión crítica de la orientación del voto según la “valoración de resultados” puede encontrarse en Catterberg, 1989; y Cheresky, 1995. Conviene aclarar que compartimos la preocupación manifestada por estos autores por la mercantilización de los comportamientos políticos y por el peligro que conlleva para la democracia procedimental la legitimación *ex post facto*, es decir, por sus resultados, de los actos políticos. Sólo que no creemos que la preeminencia que adquieren los resultados, y por lo tanto los incentivos de finalidad, en la vida política contemporánea sea por sí misma contradictoria con la legitimidad de procedimientos y valores.

BIBLIOGRAFÍA

- Juan Manuel Abal Medina (1995): "La 'normalización' del sistema partidario argentino", en: Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (comp.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, UBA.
- Gerardo Aboy Carlés (1995): *Identidades políticas y sistema de partidos en Argentina*, Buenos Aires, mimeo.
- Gerardo Adrogué (1993): "Los ex militares en política. Bases sociales y cambios en los patrones de representación política", en: *Desarrollo Económico*, N° 131, Buenos Aires, Ides.
- Gerardo Adrogué (1995): "El nuevo sistema partidario argentino", en: Carlos Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Carlos Altamirano (1992): "El peronismo verdadero", en: *Punto de Vista*, N° 43, Buenos Aires.
- Javier Auyero (1997): *Performing Evita*, mimeo.
- Edgardo Catterberg (1988): "La transición y el sistema de partidos en la Argentina", en: *Plural*, N° 10/11, Buenos Aires.
- Edgardo Catterberg (1989): *Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*, Buenos Aires, Planeta.
- Marcelo Cavarozzi (1984): *Partidos políticos débiles, subculturas fuertes*, Buenos Aires, Cedes, mimeo.
- Ariel Colombo (1991): *Estatización de los partidos*, Buenos Aires, mimeo.
- Isidoro Cheresky (1990): "Argentina. Un paso en la consolidación democrática: elecciones presidenciales con alternancia política", en: *Revista Mexicana de Sociología*, año LII, N° 4.
- Isidoro Cheresky (1991): *Creencias políticas, partidos y elecciones*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, UBA.
- Isidoro Cheresky (1995): *¿Hay todavía lugar para la voluntad política? Consenso economicista, liderazgo personalista y ciudadanía en Argentina*, ponencia presentada al Seminario "Desarrollo institucional y crisis de la representación política", Buenos Aires, ISEN.
- Carlos de la Torre (1997): *The Mass Media and 'New' Political Leaderships*, mimeo.
- Liliana De Riz (1993): "Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina", en: *Sociedad*, N° 2, Buenos Aires, UBA.
- Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (1990): *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, Chicago University Press.
- Graciela Ducatenzeiler y Philippe Oxborn (1994): "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina", en: *Desarrollo Económico*, N° 133, Buenos Aires, Ides.
- Sebastián Etchemendy y Vicente Palermo (1998): "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem", en: *Desarrollo Económico*, N° 148, Buenos Aires, Ides.
- Marina Farinetti (1997): *Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan*, Buenos Aires, mimeo.
- Edward Gibson y Ernesto Calvo (1997): *Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina*, mimeo.
- Mark Jones (1997): "Evaluating Argentina's Presidential Democracy 1983-1995", en: Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Steven Levitsky (1996): *Populism is Dead! Long Live the Populist Party! Labor-Based Party Adaptation and Survival in Argentina*, trabajo presentado en el encuentro "Economic Reform and Civil Society in Latin America".
- Steven Levitsky (1997): *Crisis, Party Adaptation, and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995*, paper presentado en "Latin American Studies Association", Guadalajara, México.
- Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995): "Introduction: Party Systems in Latin America", en: *Building Democratic Institutions*, Stanford University Press.
- Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997): *El peronismo fue un sentimiento*, Buenos Aires, mimeo.
- James W. McGuire (1995): "Political Parties and Democracy in Argentina", en: *Building Democratic Institutions*, Stanford University Press.

- Victoria Murillo (1994): *Union Responses to Economic Reform in Argentina: organizational autonomy and the marketization of corporatism*, paper presentado al "Annual Meeting of the American Political Science Association".
- Ana María Mustapic (1996): *El Partido Justicialista. Perspectiva histórica sobre el desarrollo del partido. La estructura del partido*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, mimeo.
- Marcos Novaro (1994): *Menemismo y peronismo. Viejo y nuevo populismo*, paper presentado a las "Jornadas de Ciencia Política", Universidad de Buenos Aires.
- Marcos Novaro (1997): "El liberalismo político y la cultura política popular", en: *Nueva Sociedad*, Caracas.
- Marcos Novaro y Vicente Palermo (1997): *Luces y sombras de la democracia argentina*, Buenos Aires, mimeo.
- Guillermo O'Donnell (1992): "¿Democracia delegativa?", en: *Cuadernos del CLAEH*, N° 61, Montevideo.
- Vicente Palermo (1994): "El menemismo, ¿perdurará?", en: Aníbal Iturrieta (comp.): *El pensamiento político argentino contemporáneo*, Buenos Aires, GEL.
- Vicente Palermo y Marcos Novaro (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Editorial Norma.
- Angelo Panebianco (1990): *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza.
- Ludolfo Paramio (1993): "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", en: *Cuadernos del CLAEH*, N° 68, Montevideo.
- Ludolfo Paramio (1997): "La sociedad desconfiada (Incertidumbre social e ideología neoliberal del mercado puro)", en: *Cuadernos de Marcha*, Montevideo.
- Hugo Quiroga y Osvaldo Iazzetta (1997): *Hacia un nuevo consenso democrático. Conversaciones con la política*, Rosario, Homo Sapiens.
- Juan Carlos Torre (1995): *El peronismo como solución y como problema*, Buenos Aires, mimeo.
- Kurt Weyland (1996): "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities", en: *Studies in Comparative International Development*, N° 3, vol 31, Fall 1996.
- Kurt Weyland (1997): *Swallowing the bitter pill: Sources of popular support for neoliberal reform in Latin America*, Vanderbilt University, Department of Political Science.