

# **El gobierno y la competencia entre los partidos argentinos en los '90: una perspectiva comparada**

**Marcos Novaro<sup>1</sup>**

En este trabajo se analiza la evolución de los partidos, y en particular de la competencia entre partido de gobierno y partidos de oposición en la Argentina durante la década del noventa, partiendo de una reflexión sobre los vínculos entre el comportamiento del régimen presidencialista en la gestión de reformas estructurales y el papel de los partidos en la gestión de gobierno y la consolidación institucional. Se sostiene en él que, si bien en el momento de formulación y lanzamiento del plan de reformas promercado resultó conveniente cierta concentración de poder en manos del ejecutivo nacional, que conllevó también el relegamiento de los partidos de sus funciones habituales, la sostenibilidad de dichas políticas fue posible gracias a la progresiva adaptación de las fuerzas políticas a la nueva situación, de lo que resultaría un nuevo equilibrio institucional.

En la primera parte del trabajo se discutirán algunas hipótesis y perspectivas teóricas en boga sobre el caso argentino y sobre la región. Luego se hará un análisis comparativo considerando los casos de México y Perú junto con el argentino, con el objeto de precisar los alcances de la correlación entre ejecutivismo y gestión de reformas promercado, y determinar el papel que les cabe a los partidos políticos en dichos fenómenos y en el funcionamiento de los regímenes que resultan de ellos. Por último se analizarán los procesos políticos registrados en la última década en Argentina, centrando la atención en la evaluación del desempeño de los partidos en el ejercicio del gobierno y de la oposición.

## **1. Los sistemas de partidos y los gobiernos en la América Latina de los noventa**

Es notable cómo en los últimos años la literatura sobre América Latina ha tendido a dejar de lado la crítica parlamentarista de los regímenes presidenciales (la que habían formulado autores como Linz, Nino, Nohlen, entre otros). Y que en muchos análisis se advierta hoy la eficacia que pueden tener regímenes presidenciales, en particular en situaciones de crisis y para la gestión de reformas radicales (Mainwaring y Shugart, 1997). Establecido este punto, se suele sostener que el peligro es la informalización política y la falta de control republicano resultantes de la concentración y personalización del poder en sistemas hiperpresidencialistas. Aquí veremos cómo varía la relación entre líderes personalistas y sistema institucional según el contexto y en cada caso en la vida política de los países de América Latina, y concluiremos que la naturaleza de estos regímenes presidenciales no puede evaluarse sin atender a la presencia y las funciones de los partidos políticos.

En buena parte de los estudios recientes sobre países de la región se destaca la personalización e informalización de la política, que se originaría a partir de la emergencia de fuertes liderazgos que forman consensos y gobiernan tomando distancia de las estructuras partidarias y relativizando o ignorando las reglas institucionales de división de poderes y el “gobierno de la ley” (De Riz, 1993; y

---

<sup>1</sup> Este trabajo es un resultado parcial del proyecto UBACYT sobre “Las Nuevas Formas Políticas” que dirige el prof. Isidoro Cheresky y parte de él compone un libro sobre la centroizquierda en Argentina publicado en colaboración con Vicente Palermo.

Cheresky, 1995 para Argentina; Panfichi, 1993 y 1994; y Roberts, 1995 para el caso peruano; Zermeño, 1989; y Meyer, 1992, para el mexicano). Lo que describen esos estudios para estos países está en correspondencia con diagnósticos muy extendidos sobre la evolución reciente de los sistemas políticos en toda América Latina: informalización política (debilitamiento progresivo de reglas y marcos institucionales), deterioro del prestigio y la eficacia de los partidos y los parlamentos, líderes emergentes y exitosos que carecen de partido o los ignoran y concentran el poder de decisión en sus manos, electorados que confían en personas y no en instituciones (O'Donnell, 1992; Ducatzenzeiler y Oxhorn, 1994).

Esta crisis de confianza y credibilidad de las instituciones, y en particular de los partidos, 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 cementaban las identificaciones partidistas, consecuencia a su vez de la debacle 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 llegaron al poder para instrumentar planes de ajuste y reformas promercado. Los partidos y parlamentos pierden tanto sus capacidades de orientar la toma de decisiones gubernamentales, como de mediar entre ellas y la opinión pública, y de controlar o poner límites al poder. 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 aun más a los partidos y a los parlamentos.

En suma, un conjunto de factores habría determinado que los partidos y parlamentos recibieran de lleno el golpe de la "crisis de representación" y de los cambios registrados en los contextos y menús de opciones de gobierno durante los últimos años, perdiendo buena parte de sus atribuciones y funciones esenciales. La conclusión que se extrae habitualmente de todo ello es que los regímenes políticos que tenderían a consolidarse no los tendrían entre sus protagonistas más relevantes: existiría una "afinidad inesperada" entre personalización, informalización y gestión de reformas estructurales, entre neopopulismo y neoliberalismo (Weyland, 1996), y ello permitiría explicar la extensión y aceptación alcanzada por liderazgos sin partido o con débiles vínculos con fuerzas políticas y gobiernos hiperpresidenciales durante los últimos años en América Latina (Ducatzenzeiler y Oxhorn, 1994).

Sin duda estas explicaciones aluden a fenómenos reales en curso. Pero dejan de lado dos aspectos de los cambios que están teniendo lugar en la región, en algunos países con más fuerza que en otros, y que parecen ser cruciales para explicar el éxito o el fracaso de un liderazgo, de un programa de reformas o del proceso de democratización y consolidación institucional de un régimen: nos referimos a la (en ocasiones involuntaria o indirecta) contribución de ciertos líderes personalistas con la institucionalización de reglas democráticas de competencia y control del poder, y a la adaptación de los partidos de gobierno y oposición y las demás instituciones de representación pluralista a las nuevas condiciones de la competencia electoral, la creación de equipos y coaliciones de gobierno y el control del poder. Cabe establecer dos situaciones marcadamente diferenciadas a este respecto.

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 y parlamentos, 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 en cuestión 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 los parlamentos en relación con los ejecutivos, merecen por lo tanto un análisis más detenido. Especial atención debe dedicarse, en este sentido, a la dinámica de competencia entre oficialismo y oposición y a su impacto en términos de control republicano del poder: la formación de fuerzas políticas capaces de competir electoralmente desde el llano por el poder político y suceder a partidos de gobierno tradicionalmente mayoritarios o que han tendido a comportarse como partidos hegemónicos, o a liderazgos personalistas carentes de base partidaria organizada, constituye un paso fundamental en la consolidación de regímenes democráticos en la región.

Lo que parece evidente respecto de este último asunto es que precisamente en los países donde los partidos de gobierno resistieron mejor los cambios que conllevaron las reformas estructurales y lograron adaptarse a los desafíos de la nueva época, fue donde las fuerzas de oposición hallaron un terreno más fértil para desarrollarse. Contra lo que podría creerse, las fuerzas de oposición no parecen haberse beneficiado de la crisis de los partidos de gobierno, por lo menos no en los casos en que esos procesos afectaron seriamente la competencia interpartidaria y la supervivencia de esas fuerzas políticas. Todo lo contrario: en países como Perú, Ecuador y Venezuela las fuerzas de oposición, 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 de gobierno lograron adaptarse a los cambios, las fuerzas de oposición -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 para la oposición democrática a Pinochet). En suma, el control republicano del poder, para el cual la existencia de un partido de gobierno y una oposición con posibilidades de éxito electoral es fundamental, es más sólido allí donde la crisis de las instituciones políticas, incluidos los partidos, que acompañó en general la puesta en marcha de las reformas promercado (y que en parte fue intensificada por ella) logró ser revertida o al menos contenida dentro de ciertos límites. Esto no parece estar en relación con la presencia o ausencia de líderes personalistas e hiperpresidenciales, sino con la disponibilidad y eficacia de los instrumentos partidarios, de las capacidades estatales y el marco de consenso político en que aquéllos actuaron.

Esto nos permitirá sostener la hipótesis de que los líderes tienen un impacto en la vida política variable según el contexto institucional y partidario en que actúan (siguiendo a Mainwaring y Shugart, 1997), y su desempeño en el gobierno puede llevar a situaciones de mayor solidez institucional tanto como al deterioro de las instituciones según los casos. Sobre esa base, intentaremos completar este argumento con una consideración particular del rol que cumplen los partidos de oposición en la consolidación institucional (un aspecto que Mainwaring y Shugart no contemplan suficientemente). En concreto, veremos que en Argentina, al igual que en México y otros países de la región, líderes personalistas que concentraron en sus manos el poder partidario y gubernamental no han sido completamente antagónicos al proceso de maduración y fortalecimiento de los mecanismos institucionales ocurrido tras profundas crisis económicas, y en particular al fortalecimiento de los sistemas de partidos, 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. Una situación muy diferente hallaremos en Perú, donde los líderes políticos se montan sobre (y a la vez profundizan) un agudo proceso de informalización política, descomposición de los partidos y las instituciones en general (agudizado a partir del autogolpe de abril de 1992). La consideración de estos tres casos, por lo tanto, será

sumamente oportuna para afinar nuestros argumentos en el camino a entender mejor la relación entre liderazgos y partidos.

## **2. Tránsito del presidencialismo al hiperpresidencialismo en la gestión de reformas**

Los casos que escogimos tienen una gran significación, tanto por sus similitudes como por sus diferencias, para las hipótesis presentadas. En los tres existen fuertes tradiciones populistas y caudillistas, que varían sin embargo en su relación histórica con las instituciones (volveremos sobre ello). Existen también regímenes presidencialistas que en la década del '90 adquirieron rasgos de "hiperpresidencialismo". El cuadro institucional en que emergen los nuevos líderes neopopulistas protagonistas de esos rasgos es también variable, y por ello debe establecerse más precisamente el resultado de estos cambios para el régimen político. Por otra parte, el desempeño económico de estos tres países durante la década del ochenta fue muy diferente, en particular en cuanto a la profundidad que alcanzó el fenómeno de "ajuste caótico" en cada caso, aun cuando en los tres se había registrado la misma crisis externa a principios de la década (Cavarozzi, 1991). Los tres iniciaron, además, entre fines de los ochenta y principios de los noventa, profundos programas de reformas promercado (apertura comercial, desregulación, ajuste fiscal, privatizaciones y estabilización monetaria) que han tenido relativo éxito, al menos para estabilizar las monedas y alcanzar cierto ritmo de crecimiento macroeconómico. Estos cambios implicaron fuertes alteraciones en el sector público (la extinción de la matriz estado-céntrica, de acuerdo con Cavarozzi, 1991) pero ello se dio en el marco de niveles de preservación de la autoridad pública y las capacidades de gestión estatal muy diferentes. Lo que nos interesa evaluar ahora es el impacto en el régimen político y el sistema de partidos de la combinación de dos de estos fenómenos, el hiperpresidencialismo y la gestión de reformas.

Empecemos por los rasgos del presidencialismo tradicional. Los regímenes de estos países tienen los dos rasgos arquetípicos de estos regímenes: elección popular y término fijo de ejecutivos y legislativos. Éstos poseen, además, una cantidad de atribuciones que los hace ser presidencialismos fuertes: amplio control sobre la administración, capacidad de nombrar y destituir a los ministros, atribuciones importantes en la legislación (decretos, vetos y/o iniciativa legislativa, en particular en Argentina y Perú), a lo que se suma que los presidentes son en general los jefes de los partidos de gobierno (y, al menos en el caso de México, éstos son bastante disciplinados). Las variaciones en cuanto a las atribuciones constitucionales y el control sobre el partido son relevantes para el funcionamiento del presidencialismo en cada país. En Perú y Argentina las atribuciones constitucionales para colegislar (a través de decretos, vetos e iniciativa legislativa) eran muy importantes antes de las reformas constitucionales de esta década (1993 y 1994 respectivamente) y lo siguen siendo después de ellas, mientras que en México el presidente posee menos atribuciones (no puede dictar decretos, ni vetar leyes sobre impuestos) pero más que compensa esto con la jefatura indiscutida de un partido de gobierno que posee mayorías fuertes y permanentes en las cámaras, controla casi todas las gobernaciones, y es sumamente disciplinado.

Cuando se desata la crisis, estos regímenes tienden al hiperpresidencialismo por la urgencia en tomar decisiones frente a la situación de emergencia, que hace más inviables de lo que ya eran los pactos y acuerdos de concertación (Torre, 1991), a la vez que se refuerza en la sociedad una demanda de orden y gobierno. Todo ello facilita una concentración extraordinaria de poder en manos del ejecutivo: delegación inédita de poderes de emergencia por parte de las cámaras, toma de decisiones por equipos tecnocráticos aislados de los partidos, los parlamentos y los grupos de intereses,

concentración de la confianza de la población y de la autoridad para restablecer el orden y orientar los cambios en manos del presidente. La crisis refuerza así una situación institucional y partidaria que le preexiste. Pero ella evoluciona en un sentido u otro según una serie de factores (gravedad de la crisis y recursos estatales y partidarios disponibles, entre otros) y procesos políticos que tienen lugar a partir de ella. Esquemáticamente podemos establecer la comparación entre los casos considerando la siguiente serie de factores en que se detectan similitudes y diferencias:

	<b>México</b>	<b>Argentina</b>	<b>Perú</b>
<b>Situación hasta fines '80</b>			
<b>Presidencialismo</b>	si	si	si
Atribuciones legisl.			
Proactivas (decretos)	no	si	si
Reactivas (vetos)	si-no	si	si-no
Sistema de partidos	hegemónico	bipartidista	multipartidista
Control de partido discipl.	si	si-no	si-no
Control candid. por partido	si (salvo uninominal)	si (pero federalismo)	si (pero lista abierta)
Crec. ec. pre-crisis ('70-'80)	si	no	no
Crisis de la deuda ('82)	si	si	si
Período de ajuste caótico	no	si	si
<b>Crisis terminal-hiperinfl.</b>	no	si	si
<b>Debilitamiento del Estado</b>	si-no	si	si
Crisis fiscal	si	si	si
Debilitam. cap. gestión no	si	si	si
Crisis de legitimidad	si (autorit. sitiado)	no	si (guerra civil)
<b>Situación principios de los '90</b>			
<b>Reformas promercado</b>	si	si	si
Emergencia líderes pers.	si	si	si
Delegación de poderes	si	si	si
Equipos tecnocráticos	si	si	si
<b>Hiperpresidencialismo</b>	si	si	si
<b>Partido de gobierno</b>	si	si	no
Presidente-Líder part.	si	si	si-no ('90-'91)
Mayoría en Cámaras	si	si	si
Disciplina	si	si-no	no
<b>Evolución sistema partidos</b>	multipartidista	multipartidista	descomposición

<b>Oposición viable</b>	si	si	no
Concertación con Cámaras	si	si	no
Control del poder	si	si	no

**Transiciones políticas** progresiva                      exitosa                      interrumpida

En resumidas cuentas en los tres países encontramos procesos de reforma y líderes personalistas junto con otros rasgos hiperpresidencialistas, pero las consecuencias en términos de institucionalización y calidad de los regímenes políticos son muy diferentes en cada situación, en particular las que existen en Perú, por un lado, y México y Argentina, por otro. Esto se explica por la presencia o ausencia de partidos de gobierno disciplinados con mayoría parlamentaria, el control que sobre ellos tienen los líderes, y el rol que cumplen tanto en garantizar la viabilidad de las decisiones de gobierno tomadas por los presidentes, como en condicionar esas mismas decisiones, y también por la existencia de partidos de oposición viables que colaboran a limitar la posibilidad de informalización y personalización excesivas (porque líderes sin adversarios pueden arriesgarse a abandonar sus partidos). En suma, allí donde no existen partidos que cumplan esos roles, los líderes no logran hacer que los parlamentos funcionen en sintonía con sus políticas de reforma y sus estrategias generales de gobierno, y pueden tender a concentrar el poder hasta el extremo de producir un vaciamiento de la vida institucional, además de que pueden tener las manos libres para hacerlo. En cambio donde los partidos sobreviven y retienen cuotas importantes de poder, los presidentes encuentran en ellos un freno y a su vez un instrumento institucional para gobernar con los parlamentos y dentro del marco que resulta de la competencia entre partidos.

En Perú el APRA llegó a la presidencia a mediados de los '80 en el contexto de una profunda crisis política y económico-social. Con el agravante de que el presidente no tenía mayoría legislativa y existió por lo tanto una tensión permanente entre ambos poderes. El gobierno de Alan García no logró contener esta situación, sino que contribuyó a su profundización, incrementándose los problemas de desequilibrio fiscal, inflación y recesión económica, por un lado, y de conflicto social y guerra civil con movimientos armados, por otro. Un sistema multipartidista de fuerzas poco disciplinadas y escasamente dispuestas a colaborar entre sí ayudó al deterioro de la autoridad estatal. Su debilitamiento, junto a la crisis de la credibilidad de los partidos, fue el contexto en que se produjo el fenómeno de "informalización política" y la emergencia de un líder neopopulista (Alberto Fujimori) que carece de partido y agrega en torno suyo una mayoría débilmente organizada para poner en marcha las reformas y gobernar, frente a una oposición fragmentada e impotente. Este gobierno habrá de recostarse crecientemente en el respaldo de los militares para encarar la guerra contra Sendero Luminoso, en grupos empresarios que sostuvieron la concentración personalista del poder para la puesta en marcha de las reformas, y en la interpelación sin mediaciones de las masas frente al parlamento y los partidos que fueron violentamente atacados. A raíz de ello, tanto el propio partido oficial como los de oposición sufren un agudo proceso de descomposición: a principios de los '90, 15.000 listas independientes se presentaron en las elecciones municipales, en 1994 el 86 % de los votantes se consideraba independiente y en 1995 los tres partidos tradicionales (PAP, APRA e IU), en conjunto reunieron sólo 5% de los votos (ver Panfichi, 1994; y Roberts, 1995). A su vez, la reforma constitucional que sigue al "autogolpe" de abril de 1992 (cuando Fujimori clausuró el parlamento y declaró en comisión a todos los jueces) reforzó el presidencialismo. El mismo "autogolpe" no se

explica tanto por una disidencia militante del parlamento contra las reformas como por la insuficiencia del poder partidario y constitucional del presidente para sostener su autoridad política (Panfichi, 1993; Roberts, 1995; Conaghan y Malloy, 1997).

En México la crisis externa de principios de los ochenta no dio lugar a un ajuste caótico (gracias a la cohesión de la elite en torno al plan de ajuste, la prolongación de los efectos expansivos del auge petrolero, el menor ritmo inflacionario y menores caídas del PBI en comparación con otros países de América Latina) pero sí a un progresivo debilitamiento de la capacidad de control político y macroeconómico por parte del PRI. Desde el terremoto de 1985 la autoridad del gobierno de Miguel de la Madrid estuvo puesta en cuestión y el partido oficial se debilitó con la escisión del sector de Cuauhtémoc Cárdenas (que formaría el PRD) y el crecimiento sostenido del PAN (que logró arrebatarse por primera vez el control de cuatro estados). Las elecciones de 1988, sospechadas de fraude, profundizaron la crisis de legitimidad del régimen y forzaron a la apertura democrática y liberalizadora que inició Carlos Salinas de Gortari. Este, al mismo tiempo, se convirtió en un líder neopopulista relativamente autónomo de su partido, en parte motivado por el debilitamiento del mismo (mayoría parlamentaria acotada al 52% por primera vez desde 1929 y crecientes divisiones internas). Salinas creó mecanismos de legitimación personal (el Programa Nacional de Solidaridad fue uno de ellos) e inició un plan de reformas que fue, sin embargo, consensuado por el PRI y gestionado ordenadamente desde los poderes del Estado (Heredia, 1994). La reforma política avanzó también en forma pausada, sobre la base de la concertación con los partidos de oposición, principalmente el centroderechista PAN. Las enmiendas constitucionales que sostuvieron este proceso le permitieron al PRI recuperar una mayoría holgada en las elecciones de 1991, con lo cual el poder del presidente y el curso de las reformas se consolidaron (entre 1991 y 1994). Agreguemos que la posibilidad de una alternancia en el poder aparece por primera vez en el horizonte político mexicano a partir de estos años, en particular con la victoria del PRD en Ciudad de México (1997).

En Argentina encontramos que, por la gravedad de la crisis económica y de autoridad estatal la situación se asemeja a la de Perú, pero por el éxito de la transición, la capacidad de adaptación del partido de gobierno y el sistema de partidos en general, y la capacidad de control del poder por parte de las instituciones y las fuerzas de la oposición (sobre todo desde mediados de los '90), cabe establecer similitudes con México. La diferencia con ambos reside en la existencia, previa a la crisis y a la emergencia de un líder neopopulista, de un piso de legitimidad del régimen político que permite sortear los problemas gravísimos que se presentan para la gestión de reformas en ausencia de capacidades institucionales y recursos fiscales, y en el marco de la hiperinflación. El hiperpresidencialismo de los primeros años del gobierno de Carlos Menem (1989-1991) da paso, luego de superada la emergencia, a una constelación más equilibrada de poder gubernamental en la que interviene el partido de gobierno a través de la mayoría parlamentaria, con la que el presidente debe negociar las reformas. En este contexto se produce la reforma constitucional, que al igual que en Perú tiene por principal objetivo habilitar la reelección del presidente en ejercicio, pero a diferencia de la de ese país tiene un resultado bastante ambiguo en términos de reforzamiento del presidencialismo: se regulan los decretos de necesidad y urgencia, se crea la jefatura de gabinete y se instala un sistema de doble turno para la elección presidencial. Por último, en Argentina igual que en México, el desarrollo de fuerzas de oposición capaces de desafiar a la mayoría gobernante condiciona el poder personal del jefe de Estado y abre la posibilidad de un acotamiento mayor del presidencialismo con la formación de un gobierno de coalición en un futuro próximo.

Esta comparación puede completarse con un enfoque centrado en los líderes, que considere no sólo los tres casos nacionales en su evolución durante los noventa, si no los gobiernos previos de

mediados de los ochenta. La comparación entre De la Madrid-Alfonsín-García y Salinas de Gortari-Menem-Fujimori pone en evidencia, en primer lugar, la importancia de la capacidad de control de la gestión de gobierno por parte del ejecutivo para el éxito de un programa de ajuste y reformas. Sin duda esa es la variable política estratégica que permite explicar los fracasos de fines de los ochenta y los éxitos de principios de los noventa. Pero un segundo elemento a comparar, y aquí la situación es más compleja, es el tipo de relación que se establece en cada caso entre líder, partido y sistema institucional. Y esto es importante porque echa luz, a su vez, sobre la variedad de situaciones resultantes en términos de régimen político y sistema de partidos.

Tanto en el caso de García como en el de Alfonsín puede hablarse de lideragos personalistas en contextos de débil institucionalidad democrática. Diferente es el caso de los presidentes mexicanos anteriores a Salinas: un sistema de partido hegemónico altamente rutinizado, limitaba el carácter personalista de los liderazos. En México, precisamente, el personalismo de Salinas es una novedad; y cumple una doble función institucional: cubre el debilitamiento del partido de gobierno y la crisis de legitimidad del régimen autoritario; y posibilita la institucionalización de reglas democráticas en un proceso de transición pactada desde el estadio inicial de “autoritarismo sitiado” (Heredia, 1994). En el caso argentino el personalismo de Menem no es una novedad en la tradición populista ni en la transición democrática, pero sí lo es su autonomía respecto de las corporaciones (en particular las sindicales) y respecto de las orientaciones de política asociadas tanto al populismo peronista como a la agenda de la transición. Esto se correspondió con la situación de crisis terminal en que él asume sus funciones y el ritmo acelerado y la economía de capacidades institucionales con que deben instrumentarse las reformas (véase Palermo y Novaro, 1996). Lo que hace la diferencia entre la situación que había enfrentado Raúl Alfonsín desde 1983 y la que encuentra el presidente peronista en 1989. Por último, en el caso de García encontramos un presidente que llega al poder en forma simultánea a la fragmentación y descomposición de la fuerza populista que lo sostiene. Y ello, sumado a opciones de política inviables escogidas por el ejecutivo determinan el fracaso de esa gestión de gobierno. Fujimori, en contraste, representa una coalición electoral mucho más flexible, inorgánica y disponible por lo tanto para ser incorporada a alianzas estratégicas con sectores militares y empresarios en que se apoya la gestión reformista. Tanto en el caso argentino como en el peruano la crisis terminal actúa como un factor cohesivo de las coaliciones de apoyo de los líderes y del curso reformista de sus políticas, pero en un caso esto implica institucionalizar paulatinamente relaciones de colaboración entre presidente y parlamento y entre líder político y partido de gobierno, y en el otro en cambio implica un verdadero proceso de informalización política que desemboca en la ruptura de orden constitucional. En suma, la crisis actúa en estos dos casos creando el espacio político que necesitan los líderes para tomar ciertas decisiones y mantener el rumbo, en ausencia de recursos de gobierno o en un contexto de grave escasez de los mismos, pero la capacidad de adaptación de las instituciones y el resultado en términos institucionales son muy diferentes en uno y otro caso. En México, por otra parte, la crisis es mucho menos profunda y por lo tanto los líderes tienen tanto menos posibilidades como menos necesidad de autonomizarse y buscar apoyos personalizados para tomar decisiones y aplicar políticas de reforma, y lo que encontramos es un proceso paulatino de desinstitucionalización autoritaria y reinstitucionalización democrática. En resumen, en los tres casos existe concentración del poder en el ejecutivo, puede hablarse de hiperpresidencialismo, pero el significado que posee el fenómeno en cada caso es diferente y lo es también su repercusión en términos institucionales.

Una última comparación entre México y Argentina nos abrirá paso a la consideración de los procesos de cambio en los sistemas de partido. Es evidente que en estos dos países la crisis económica contribuye al reemplazo de las orientaciones desarrollistas tradicionales de los partidos populistas por



diagnósticos y propuestas de reforma promercado, que dan una nueva orientación y cohesionan a las elites de gobierno. También lo es que el éxito de estos giros y de las gestiones de gobierno subsiguientes depende de procesos de adaptación de los partidos de gobierno que implican una cierta redefinición y “acotamiento” del carácter populista de los mismos. Esto nos interesa porque fue precisamente a partir de dicho “acotamiento” que fue posible la emergencia de nuevas fuerzas de oposición, en quienes descansa actualmente en buena medida el control republicano del poder y las posibilidades de consolidar regímenes democráticos abiertos a la alternancia.

### **3. Crisis y adaptación de los partidos tradicionales argentinos**

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 estos partidos han venido experimentando desde 1989 en cierto sentido continuaron procesos iniciados en 1983. Ellos habían sido provocados por la novedosa combinación de competencia democrática abierta y crisis económico-estatal planteada en la apertura democrática: tras las primeras elecciones los partidos encontraron 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. En 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 a las fuerzas políticas.

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 aun 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 habían provisto 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 la UCR, 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 *stablishment* empresario y el respaldo de buena parte de los *massmedia* y los "comunicadores" 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 poder 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<sup>2</sup>. Este estado de disponibilidad y pragmatismo se vinculan 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

---

<sup>2</sup> 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 parlamento véase por ejemplo Etchemendy y Palermo, 1997.

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 proreformista de los gobernadores radicales de Córdoba, Río Negro y Chubut durante la primera gestión de Menem como en la no menos novedosa vocación aliancista contra el peronismo 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 vitalidad con la apertura democrática, recibiendo los partidos multitudinarios apoyos en sus campañas de afiliación, sus elecciones internas y en la movilización preelectoral. 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*, 5-8-93). A mediados de 1995 el 66% de los ciudadanos con derecho a votar se identificaban como independientes (*Clarín*, 27-8-95). 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, 1994a). 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 se recuperan 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 entre 1989 y 1991 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 (aspecto que escapa totalmente a los análisis que, como el de Martuccelli y Svampa –1997-, entre otros, 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 inscrita 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 aun 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" del movimiento) a la misma, la marginación o (lo que resultó más redituable aun) la cooptación y "domesticación" de los sectores ideológicamente radicalizados (tanto los restos de los 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 aun 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 en la indefinición 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. A este respecto la comparación con el proceso vivido simultáneamente por el PRI mexicano vuelve a ser oportuna: también en el caso del PRI la adaptación del partido oficial y no su desinstitucionalización es lo que garantiza la sostenibilidad del curso de gobierno, y ello se confirma y refuerza con los resultados electorales obtenidos en la competencia abierta con otras fuerzas políticas. Contra los diagnósticos de fines de los ochenta que apuntaban la descomposición progresiva del sistema político mexicano (Zermeño, 1989), a lo largo de los noventa el PRI logró establecer reglas de juego compartidas con otros actores sobre la base del abandono del exclusivismo electoral y la legitimidad revolucionaria (Merino, 1994). En los comicios de 1991, y más aun en los de 1994, no sólo obtiene un amplio respaldo al curso reformista sino que revalida sus títulos como partido de gobierno en un marco de reglas institucionalmente más sólido y legítimo que el que antecedió a la crisis. Menem y el PJ logran esto mismo en los comicios parlamentarios de 1991 y 1993 y aseguran su continuidad en el poder dos años después, reforma constitucional mediante.

Es evidente que, en buena medida, todo ello implicó el férreo control desde arriba de los aparatos partidarios. 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 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, también en este sentido, rasgos semejantes al PRI, 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"). Queremos destacar, en suma, que lo característico de la relación gobierno-partido durante el gobierno de Menem no ha sido la marginación de éste último de las decisiones y su debilitamiento en términos institucionales e identitarios, sino su progresiva incorporación e involucramiento desde el gobierno.

El PJ, 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, movilizandando 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<sup>3</sup>.

Pese a la "adaptación exitosa" que experimenta el PJ, no puede dejar de notarse que durante estos años sufre cierto deterioro de su "capacidad expresiva" de cara a la sociedad y dificultades no menores para retener la lealtad de las bases electorales de la coalición populista, que a mediano plazo comienza a tener efectos relevantes en la competencia interpartidaria. Una vez más la comparación con México es obligada: el desarrollo del PAN y el PRD, igual que el del Frente Grande y luego el Frepaso en Argentina son evidencias de este problema. Como veremos a continuación, el proceso de institucionalización partidario no elimina pero sí acota los márgenes de acción del populismo. Y ello tuvo una importancia decisiva para el éxito de la oposición en años recientes tanto en México como en Argentina. En particular 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 ellas 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 estas fuerzas, el Frepaso y la UCR, nos referiremos más extensamente en el parágrafo siguiente.

#### **4. Los desafíos de la competencia política abierta, la sucesión y la alternancia**

En los parágrafos anteriores describimos cómo los partidos políticos tradicionales, y sobre todo el peronismo, sufrieron una fuerte remezón en sus identidades y recursos institucionales en la década

---

<sup>3</sup> 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 uso 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.



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 desde entonces. 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 de acceso al poder y selección de ofertas políticas. Lo 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 -compartiendo 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 impuso el gobierno de Menem para identificar su política económica con la preservación de la estabilidad y del orden social y político, en el que ciertamente la amenaza de la despolitización 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 *stablishment* 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<sup>4</sup>.

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. En cuanto al primer registro vemos que 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 vió 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 *stablishment* 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 y locales), manifestaciones de protesta (como fueron las movilizaciones de las coordinadoras regionales de gremios opositores a las reformas y los "estallidos" en ciudades del interior, entre otras), y recursos de intermediación (la apelación a los partidos de la oposición por parte de estos movimientos 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.

---

<sup>4</sup> 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.

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 al partido 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 del Estado se ha conservado, al menos en parte, 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 aún durante su último gobierno (1973-6), 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), y el desarrollismo industrialista, hasta las propuestas medianamente avanzadas de redistribución social e incluso la izquierda radicalizada, y desde el empresariado 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, ésta era ya una competencia esencialmente "de partidos". A pesar del uso electoral (muy exitoso por cierto) que seguía haciendo 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

aún 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 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 indisimulable 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 aun más la lógica partidaria de los alineamientos y la competencia.

En cuanto a lo primero, retrocedamos al momento (fines de 1995) en que Duhalde anunció oficialmente su intención de ser candidato a presidente por el justicialismo en 1999. En ese entonces 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 extrapartidaria 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 *stablishment* 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. Pero 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 interno. Hasta principios de 1998 era evidente que el presidente se había salido con la suya<sup>5</sup>.

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<sup>6</sup>.

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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> El resultado de los esfuerzos de Duhalde por 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.

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” o “antiinstitucional” 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 Carlos 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 e indiferencia ante la concentración de la economía probablemente 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 y otros gobernadores radicales expresaban su beneplácito y negociaban 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 en las elecciones de convencionales constituyentes de abril de 1994, y luego hacia el FREPASO (convergencia del FG con los socialistas y otros sectores disidentes del PJ y la UCR) 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 fragmentación. 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 de grupos disidentes del peronismo y el radicalismo, la Unidad Socialista y otros agrupamientos menores (la Democracia Cristiana, el Partido Intransigente y sectores del PC) más una amplia gama de dirigentes y cuadros provenientes de diversas experiencias de militancia social e intermedia. Se trata de 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 y 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 aun 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 mayoritaria 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”<sup>7</sup>. 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 o disposición a colaborar entre ellos. 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

---

<sup>7</sup> 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.



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 y se facilite la alternancia en el poder, condición básica de todo régimen democrático que, hasta la emergencia del FREPASO, aparecía 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 aun 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 aun el test democrático que adeuda el peronismo: su disposición a competir 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 (como es el caso, del PRI, para el cual la posibilidad de la alternancia sería sí una amenaza a su condición de partido-estado), puede inducir una mayor disposición a procesar pacíficamente estas difíciles pruebas.

### **Bibliografía**

Abal Medina, Juan Manuel (1995): "La 'normalización' del sistema partidario argentino", en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (comp.) Política y sociedad en los años del menemismo, UBA, Buenos Aires.

Aboy Carlés, Gerardo (1995): "Identidades políticas y sistema de partidos en Argentina", mimeo, Buenos Aires.

Acuña, Carlos (1994): "Politics and Economics in the Argentina of the Nineties (Or; Why the Future No Longer Is What It Used to Be)", en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (comp.) Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America, North-South Center, Lynne Rienner, Florida.

- Adrogué, Gerardo (1993): "Los ex militares en política. Bases sociales y cambios en los patrones de representación política", en **Desarrollo Económico**, Nro. 131, vol. 33, oct-dic. 1993.
- Adrogué, Gerardo (1995): "El nuevo sistema partidario argentino", en Carlos Acuña (comp.), La nueva matriz política argentina, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Ai Camp (1995): La política en México, Siglo XXI, México.
- Altamirano, Carlos (1992): "El peronismo verdadero", en **Punto de vista**, Nro. 43, Buenos Aires.
- Bruhn, Kathleen (1997): "The Seven-Month Itch? Neoliberal Politics, Popular Movements, and the Left in Mexico", en AAVV, The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation, Oxford University Press, Oxford.
- Catterberg, Edgardo (1988): "La transición y el sistema de partidos en la Argentina", en **Plural**, Nro. 10/11, Buenos Aires, Julio 1988.
- Catterberg, Edgardo (1989): Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia, Planeta, Buenos Aires.
- Cavarozzi, Marcelo (1984): "Partidos políticos débiles, subculturas fuertes"; mimeo, Cedes, Buenos Aires.
- Cavarozzi, Marcelo (1991): "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina" Revista de Estudios Políticos, Nro. 74, oct-dic, Madrid.
- Colombo, Ariel (1991): "Estatización de los partidos"; mimeo, Buenos Aires.
- Conaghan, Catherine M. y James M. Malloy (1997): "Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia", en **Desarrollo Económico**, Nro. 144, vol. 36, en-mar.
- Cheresky, Isidoro (1990): "Argentina. Un paso en la consolidación democrática: elecciones presidenciales con alternancia política"; **Revista Mexicana de Sociología**, octubre-diciembre, año LII, núm. 4.
- Cheresky, Isidoro (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", ISEN, Buenos Aires.
- De la Torre, Carlos (1997): "The Mass Media and 'New' Political Leaderships", mimeo.
- De Riz, Liliana (1993): "Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina", en **Sociedad**, N° 2, Buenos Aires.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (1990): The Macroeconomics of Populism in Latin America, Chicago University Press, Chicago.
- Ducatenzeiler, Graciela, y Oxborn, Philippe (1994): "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina"; en **Desarrollo Económico**, núm. 133, vol. 34, abril-junio, Buenos Aires.
- Etchemendy, Sebastián, y Palermo, Vicente (1998): "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem"; **Desarrollo Económico**, Vo. 38, núm. 148, enero-marzo, Buenos Aires.

Gibson, Edward y Ernesto Calvo (1997): "Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina", mimeo.

Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (eds.) (1992): The Politics of Economic Adjustment; Princeton University Press.

Heredia, Blanca (1994): "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience", en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (comp.) Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America, North-South Center, Lynne Rienner, Florida.

Jones, Mark (1997): "Evaluating Argentina's Presidential Democracy 1983-1995", en Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (comp.), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, Cambridge.

Kay, Bruce H. (1996): "Fujipopulism" and the Liberal State in Peru, 1990-1995; **Journal of Interamerican Studies & World Affairs**, Vol. 38, num. 4, Winter.

Levitsky, Steven (1996): "Populism is Dead! Long Live th Populist Party! Labor-Based Party Adaptation and Survival in Argentina"; trabajo presentado en el encuentro "Economic Reform and Civil Society in Latin America", mimeo.

Levitsky, Steven (1997): "Crisis, Party Adaptation, and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995", paper presentado en Latin American Studies Association, Guadalajara, México, April 17-19.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995): "Introduction: Party Systems in Latin America", en Building Democratic Institutions, Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (1997): "Conclusion: Presidentialism and the Party System" en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comp.) Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, Cambridge.

Martuccelli, Danilo y Maristella Svampa (1997): "El peronismo fue un sentimiento", mimeo, Buenos Aires.

McGuire, James W. (1995): "Political Parties and Democracy in Argentina", en Building Democratic Institutions, Stanford University Press.

Merino, Mauricio (1994): "¿El conflicto como condición de la democracia? Límites y expectativas de la transición democrática en México", en **Política y Gobierno**, Vol. 1, N° 1, México, En-Jun.

Meyer, Lorenzo (1992): "Las presidencias fuertes: el caso de la mexicana", en **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, Nro. 13, Set-nov., Madrid.

Murillo, Victoria (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.

Mustapic, Ana María (1996): "El Partido Justicialista. Perspectiva histórica sobre el desarrollo del partido. La estructura del partido"; mimeo, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Novaro, Marcos (1994): "Menemismo y peronismo. Viejo y nuevo populismo"; paper presentado a las Jornadas de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

Novaro, Marcos (1997): "El liberalismo político y la cultura política popular", en **Nueva Sociedad**, Caracas.

Novaro, Marcos y Vicente Palermo (1997): "Luces y sombras de la democracia argentina", mimeo, Buenos Aires.

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

O'Donnell, Guillermo (1992): "¿Democracia delegativa?"; en **Cuadernos del CLAEH**, núm. 61, Montevideo.

Palermo, Vicente (1994): El menemismo, ¿perdurará? en Aníbal Iturrieta (comp.): El pensamiento político argentino contemporáneo; Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

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

Panbianco, Angelo (1990): Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos, Alianza, Madrid.

Panfichi, Aldo (1993): "The War of the Gods: Authoritarian Political Leadership in Peru", mimeo.

Panfichi, Aldo (1997): "The Authoritarian Alternative: 'Anti-politics' in the Popular Sectors of Lima", en AAVV, The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation, Oxford University Press, Oxford.

Paramio, Ludolfo (1993): "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo"; en **Cuadernos del CLAEH**, núm. 68, Montevideo.

Paramio, Ludolfo (1997): "La sociedad desconfiada (Incertidumbre social e ideología neoliberal del mercado puro)"; **Cuadernos de Marcha**, febrero de 1997, Montevideo.

Quiroga, Hugo y Osvaldo Iazzetta (1997): Hacia un nuevo consenso democrático. Conversaciones con la política, Homo Sapiens, Rosario.

Roberts, Kenneth (1995): "Neoliberalism and the Transformation of the Populism in Latin America: The Peruvian Case", en **World Politics**, vol. 48, Nro. 1, oct 1995.

Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring (1997): "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate" en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comp.) Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, Cambridge.

Stokes, Susan, Przeworski, Adam, y Buendía Laredo, Jorge (1997): "Opinión pública y reformas de mercado. Las limitaciones de la interpretación económica del voto"; **Desarrollo Económico**, n° 145, vol. 37, abril-jun., Buenos Aires.

Torre, Juan carlos (1991): "América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles", en **Revista de Estudios Políticos**, Nro. 74, oct.-dic., Madrid.

Torre, Juan Carlos (1995): "El peronismo como solución y como problema", mimeo, Buenos Aires.

Weldon, Jeffrey (1997): "Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comp.) Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, Cambridge.

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

Weyland, Kurt (1997): "Swallowing the bitter pill: Sources of popular support for neoliberal reform in Latin America"; Vanderbilt University, Department of Political Science.

Zermeño, Sergio (1989): “El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden”, en **Revista Mexicana de Sociología**, Nro. 51/4, México.