

## LOS PARTIDOS FRENTE A UNA DEMOCRACIA DIFÍCIL: LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PARTIDARIO EN LA ARGENTINA

Por **María Grossi** y **Roberto Gritti**

### I SISTEMAS PARTIDARIOS Y SISTEMAS POLÍTICOS

La inestabilidad ha sido sin duda uno de los rasgos predominantes del sistema político argentino y se ha convertido por lo mismo en una de las preocupaciones centrales de los analistas.

Con la vuelta a la democracia en 1983, después de 7 años de autoritarismo, la pregunta que está por detrás de todos los análisis se refiere a las posibilidades de consolidación del sistema. ¿En qué medida es posible decir que hay cambios suficientemente importantes en la dinámica política argentina que permitan decir que no se trata de un "interregno democrático" más al cual como en el pasado, seguirá otro período autoritario con viejas o nuevas vestimentas?

Los intentos de contestar a esta pregunta se han concentrado básicamente en dos órdenes de factores que, desde luego, no se excluyen: por un lado aquellos que priorizan los cambios -habidos- en la cultura política <sup>(1)</sup> y por otro los cambios o las permanencias en los partidos políticos.

En este trabajo vamos a concentrarnos en el sistema partidario tomado no aisladamente sino como un componente fundamental, pero no único del sistema político. La aclaración se impone, ya que hay una cierta tendencia a darle una enorme autonomía a los partidos políticos considerándolos casi como si fueran los únicos actores, lo que en el límite implica una reducción del sistema político a los partidos en lugar de insertarlos en el espacio más complejo del sistema y del régimen político.

Antes de entrar a considerar el caso argentino es útil alguna referencia teórica mas general que recoja por lo menos en parte el debate actual respecto a la caracterización y a las tipologías de los sistemas partidarios.

### A. SISTEMAS PARTIDARIOS.

Es mas fácil encontrar definiciones de "partido" que de "sistema partidario". El criterio numérico es normalmente una constante en la caracterización de los sistemas partidarios aunque algunos matices han sido introducidos; uno es por ejemplo el de Sartori (Sartori, 1982) que sin negar la importancia del criterio numérico lo relativiza considerando también otras variables como la relevancia de los partidos, (lo cual implica según Sartori contar de modo inteligente) la dinámica y dirección de la competencia partidaria. Tener en cuenta estas dimensiones es lo que permite pasar del formato a la mecánica del sistema, o sea a su forma de funcionamiento. En esta visión el formato interesa solamente en la medida en que afecta al funcionamiento. Sobre Sartori volveremos enseguida.

Lipset y Rokkan (Lipset y Rokkan, 1967), con su enfoque genético que tiende a enfatizar la modalidad de origen y la persistencia de los partidos como factores relevantes, introducen también una especificación respecto del criterio numérico apoyándose en la noción de competencia. Sólo que le dan un significado mas amplio que el de competencia interpartidaria. En efecto refutan las objeciones a hablar de partido en el caso de los sistemas de partido único, y de los partidos monolíticos y totalitarios argumentando que si bien no funcionan a través de la "libre competencia en el mercado político son aún así parte de un todo mas amplio y están aún en oposición a otras fuerzas dentro de ese todo" (Lipset y Rokkan, 1967 Pág. 3). La afirmación resulta sorprendente en el contexto de la teoría liberal democrática -donde pueden estar incluidos los citados autores. Esta interpretación se debe quizás a que los roles partidarios que ellos destacan como relevantes, son los de agentes del conflicto y sobre todo los de instrumento de integración. En este sentido y mas allá de la competencia por puestos y favores "cualquiera sea la estructura de la política, los partidos sirven como agentes esenciales de movilización y como tales ayudan a integrar las comunidades locales a la nación" (Lipset y Rokkan , pág. 4).

---

<sup>1</sup> El primer aspecto, el de la cultura política, no será tratado sino a través de algunas referencias marginales. En primer lugar porque escapa a los objetivos del trabajo y a la competencia de los autores pero fundamentalmente porque parece difícil suponer cambios tan fundamentales que se consoliden en tan poco tiempo por un lado y por otro -aún admitiendo que pudiesen ocurrir- es más fácil imaginarlos como consecuencia que como causa de la consolidación democrática. El hecho de que terminado un período de autoritarismo tan salvaje como el que caracterizó a la Argentina entre '76 y el '83 haya una reacción defensiva ("nunca mas este pasado") no puede lamentablemente, ser tomado como indicador decisivo -aunque por supuesto contribuye- de cambios en la cultura política con fuerza para incidir sobre la dinámica de todo el sistema.

Ciertamente la memoria histórica -en este caso tan negativa- ha jugado un papel decisivo en la transición argentina pero el problema que se plantea hoy es el de saber si y cuando tal memoria puede transformarse en cultura política. (Morlino, 1986 pág. 58-61 y Gunther, Sani y G. Shabad, 1986).

Este rol integrador en el caso de sistemas no competitivos adquiere relevancia según los autores en particular en aquellas situaciones donde el proceso de construcción del Estado-Nación no está aún terminado. Algunos de los populismos latinoamericanos hasta mediados del '50 así como los ejemplos actuales de sistema de partido único en Africa podrían ser analizados bajo esta grilla. Sin embargo estamos de acuerdo con Sartori que en tales casos no se debería hablar de sistema. El partido único puede cumplir efectivamente funciones integrativas, de canalización y de comunicación política pero no las funciones expresivas entre las cuales la más relevante es sin duda la de expresión de conflictos y oposiciones.

En un sistema de partidos competitivo esta función de integración puede según los autores ser analizada a dos niveles: por un lado cada partido establece una red de canales de comunicación entre las distintas localidades (*cross - local communication channels*) reforzando así la identidad nacional y por otro, la competencia misma ayuda a establecer el sistema nacional de gobierno por encima del conjunto particular de los funcionarios que detentan los puestos. Así tanto los ciudadanos son llevados a distinguir entre su lealtad al conjunto del sistema político y sus actitudes hacia los detentadores de los cargos, como los políticos que compiten por el poder con posibilidades, en los diferentes partidos políticos, tendrán interés en mantener este compromiso de los ciudadanos hacia la política y sus reglas de alternativas. (2)

Además de la función de integración cobra relevancia en el esquema de Lipset y Rokkan el rol que cumple cada partido y el sistema partidario como canal de expresión de conflicto y su transformación en demandas hacia el sistema político. Es así como los partidos -y el sistema partidario- explicitan y cristalizan conflictos derivados de clivajes estructurales pero al mismo tiempo llevan a los ciudadanos a aliarse a pesar de los clivajes estructurales y establecer prioridades entre sus compromisos respecto a funciones (roles) establecidos o previstos en el sistema (Lipset y Rokkan, 1967 Pág. 5). Esto que llaman la dialéctica del conflicto/integración involucra además otras funciones asumidas por los partidos tales como la expresiva, la instrumental y la representativa.

El problema es desde luego que estas funciones pueden a su vez ser priorizadas de modo distinto por los diferentes partidos en diferentes momentos y contextos. No todos los partidos cumplen necesariamente todas estas funciones y el hecho de que haya gran heterogeneidad entre ellos en cuanto a las funciones que priorizan puede tener resultados negativos para la estabilidad del conjunto, como veremos más adelante respecto de Argentina.

Además de los intentos clasificatorios y tipológicos sobre los sistemas partidarios buena parte de la literatura está dedicada al análisis de las funciones que cumplen los partidos. Menos frecuentes son los análisis sobre las funciones de los sistemas partidarios. Entre ellos queremos destacar el de Pasquino (Pasquino, 1980) porque su preocupación es justamente la de mirar al conjunto del sistema y no a cada uno de los partidos por separado. El autor destaca tres funciones esenciales sobre las cuales se establece y se mantiene un sistema de partidos: la agregación de los intereses; la estructuración de alternativas políticas y la producción de decisiones: el recambio del personal político (Pasquino, 1980 Pág. 72 y 73).

El problema de fondo que interesa al autor es el de la relación entre sistema de partidos y representación de intereses. El análisis de esta relación supone a su vez tener en cuenta el delicado equilibrio entre la consideración de las funciones desarrolladas por cada uno de los partidos y aquellas desarrolladas por el conjunto del sistema (Pasquino, 1980 Pág. 74 y 75).

Si un sistema de partidos cumple las tres funciones está en condiciones de funcionar y transformarse en el funcionamiento según Pasquino. El autor llama también la atención hacia el hecho que la mayoría de los análisis sobre las modalidades y los resultados del desarrollo de estas funciones han privilegiado la capacidad de los partidos de mantener contacto con los cambios socio-económicos y casi nunca el impacto de la política sobre el sistema de intereses y su representación.

En el caso argentino el conjunto del sistema partidario es poco "representativo", si por representativo entendemos la transformación de clivajes estructurales -socio-económicos- en demandas políticas que el sistema convierte en decisiones (*policy*). Ello lleva a preguntarse por alternativas de mediación entre sociedad y sistema político y explica la difícil relación entre los partidos y los actores de la escena corporativa: sindicatos, empresarios.

Volviendo a las funciones señaladas por Pasquino una pregunta que queda por contestar, para el caso argentino es cuales de ellas cumple el sistema partidario y cuales no. Otra pregunta, dirigida no ya al conjunto del sistema sino a cada uno de los partidos, es ¿en qué medida el sistema partidario argentino es homogéneo, esto es en qué medida todos los partidos privilegian las mismas funciones? A primera vista la respuesta parece ser negativa, lo cual tiene también repercusiones sobre el sistema partidario y sobre su funcionamiento.

---

<sup>2</sup> Hay indicios que el sistema partidario que se va configurando en la Argentina después de las últimas elecciones (1987) empieza a funcionar según esta lógica de la competencia integradora por lo menos en lo que respecta a los dos partidos mayoritarios. Esta no fue sin duda la lógica predominante del '46 hasta hoy.

Por último con respecto a las modalidades de agregación de intereses, por ejemplo las diferencias entre radicalismo y peronismo, son considerables. Mientras el primero es un “partido de ciudadanos” con un estilo más bien clientelista de agregación de intereses, el peronismo, a pesar de los cambios recientes sigue marcado por un estilo corporativo. Estas diferencias no se limitan sólo a políticas o estilos alternativos, sino que se transformaron de hecho en verdaderas alternativas de régimen. La diferencia tiene relación no sólo con los orígenes de cada uno de estos partidos sino también con los sectores sociales que cada uno de ellos incorporó a la vida política. Clase media tradicional en un caso, sectores populares en el otro. El clivaje social aquí no fue sinónimo de clivaje de clases, ya que los dos partidos han demostrado siempre una vocación multiclasiista. Sin embargo, y a falta de mayor precisión, se podría hablar de una superposición de clivajes sociales, culturales y propiamente políticos que configuraron la oposición peronismo/antiperonismo y que hace difícil pensar al espacio político argentino como unidimensional, articulado a lo largo del continuo izquierda-derecha. Todo lo dicho dificultó también al sistema partidario argentino desempeñar de modo satisfactorio la estructuración de políticas. Estos partidos fueron de hecho, más “receptores” que “constructores” de políticas: la UCR por su imposibilidad de imponerlas, el peronismo por su rol subordinado frente al sindicalismo.

A pesar de las discontinuidades institucionales los partidos han mantenido bien o mal sus estructuras organizativas lo cual les ha permitido mantener un cierto grado de profesionalización y estar en condiciones de ofrecer personal para el recambio político.

Por todo lo dicho contrariamente a lo que sucede en la mayoría de las democracias occidentales consolidadas no podemos dar por sentado en América Latina en general y en la Argentina en particular la existencia de sistemas partidarios. Casi se podría decir que por comparación, la tendencia general ha sido más bien la de poner en duda la existencia de tales sistemas, ya sea por el carácter no ideológico de los partidos, por su referencia al Estado, por la existencia (casi paradójal) de partidos que postulan la exclusión, por la baja autonomía del sistema partidario, o por la inestabilidad del sistema político que produce discontinuidad en los partidos. Específicamente para la Argentina algunos autores hablan de la ausencia de sistemas de partidos o de su debilidad. La referencia a Sartori es interesante en la medida que, a nuestro juicio permite analizar a la Argentina desde la perspectiva de un sistema partidario no consolidado, y no como un caso de ausencia de sistema partidario. En efecto desde su perspectiva se puede hablar de dos casos de ausencia de sistema partidario: a) los estados sin partido o pre-partidarios. Estos de hecho no revisten interés ya que como señala el autor se trata de estructuras políticas muy tradicionales; b) los estados antipartido, o sea aquellos regímenes que suprimieron los partidos preexistentes adoptando una posición y/o doctrina anti-partido. Sartori asimila los regímenes militares en sociedades en desarrollo a este caso. La otra posibilidad es aquella en la cual el antipartidismo es reemplazado por el unipartidismo, lo cual tiende a ocurrir mientras más moderna y desarrollada sea una sociedad. El sistema partidario excluye la posibilidad de existencia de otros partidos y por lo tanto no puede ser asimilada a la situación de fuerte fusión de un partido con el estado y menos aún con la débil autonomía de los partidos (del sistema partidario) respecto del estado. <sup>(3)</sup>

Desde luego si comparamos los partidos políticos en América Latina con los de las democracias occidentales encontraremos sin duda que la autonomía del sistema partidario es mucho menor pero esto no habla solamente de los partidos sino de todo el sistema político, de los actores sociales y del estado. O como diría A. Touraine (Touraine, 1987) ello habla por un lado de un modelo de desarrollo donde Estado-sociedad y sistema político están fusionados lo cual lleva a una multidimensionalidad de las categorías de la acción colectiva, a la debilidad de los actores sociales y a la poca representatividad del sistema político en su conjunto. Con ello queremos llamar la atención sobre la importancia de insertar el análisis del sistema partidario en el interior del sistema político. Sobre este punto volveremos también más adelante.

Otro aspecto de la definición de Sartori que es pertinente en relación a la Argentina es su afirmación de que "los partidos sólo constituyen sistemas cuando son parte (en el plural) y un sistema partidario es precisamente el sistema de interacción resultante de la competencia interpartidaria", (Sartori, 1982 pág.65). El problema que se plantea en el caso argentino es justamente la oposición peronismo/antiperonismo, que sin duda ha dominado la vida política de este país a partir de la década del '40 y ha llevado a muchos autores a postular la inexistencia de un sistema de interacciones resultantes de la competencia interpartidaria. Entre la situación de proscripción (del peronismo) y la otra en la cual el peronismo compitiendo fue ampliamente mayoritario (hasta el '83) no parecía haber lugar para la competencia. En realidad ello no fue exactamente así porque se puede mostrar que hubo diferentes períodos, algunos de competencia pero con bajo grado de competitividad <sup>(4)</sup> y otros en donde el

---

<sup>3</sup> Desechamos desde luego la imagen de la Argentina como una sociedad pre-partidaria y también como un caso de unipartidismo en donde la unidad sistemática no está dada por la interacción entre partidos en competencia sino que tal unidad está dada por la interacción partido-estado.

<sup>4</sup> El primer peronismo 1946-1955.

sistema fue sub-competitivo <sup>(5)</sup> sin nunca llegar a ser no competitivo. Hubo entonces interacción entre los partidos lo cual implica decir que hubo mas de un partido relevante a pesar de los momentos en que el sistema se comportó como de partido predominante. <sup>(6)</sup>

Esto nos conduce a examinar un segundo aspecto de la teoría de Sartori referido a la tipología de los sistemas partidarios y la dirección de la competencia política.

Sartori acepta el criterio numérico como base para la clasificación de los sistemas partidarios, a condición que no se cuente cualquier partido sino solamente los "relevantes" <sup>(7)</sup> y de que se trate de sistemas partidarios consolidados.

Desde este punto de vista y pensando en las clases de sistemas partidarios sugeridas por Sartori una primera hipótesis que merece ser considerada detenidamente para el caso argentino es la imposibilidad de hablar de un sistema consolidado, lo cual desde luego no es equivalente a la ausencia de sistema partidario. En efecto una mirada retrospectiva sobre distintos momentos de la vida política argentina a partir del '46 mostraría algunos cambios respecto a la clasificación de los sistemas partidarios: situaciones donde el peronismo es predominante con tendencias a hegemónico, situaciones en las cuales la UCR intenta sustituir al peronismo proscripto, como centro de un sistema de partido predominante, situaciones en las cuales la configuración se acerca al bipartidismo sin nunca lograrlo, hasta la situación del '83 en la cual la coalición alfonsinista apareció, por poco tiempo, es verdad, con posibilidades de transformarse en hegemónica. La fallida consolidación de un tipo cualquiera de sistema partidario hace que en cada período democrático la configuración partidaria aparece como extremadamente fluida, oscilando entre un sistema bipartidario y uno predominante.

Pasar de la clasificación a la tipología implica siguiendo a Sartori introducir la ideología como variable clave y preguntarse por la distancia existente entre los dos partidos situados en el extremo del continuo izquierda-derecha. Significa preguntarse también por la dirección centrípeta o centrífuga de la competición, poniendo en relación el formato (las clases) y la mecánica de funcionamiento de los sistemas.

Desde el punto de vista del funcionamiento ya las diferencias no pasan por el número de partidos sino por la existencia o no de polarización y por el predominio de fuerzas centrípetas o centrífugas en relación con la dinámica de la competencia partidaria.

A la pregunta sobre las relaciones entre sistema partidario y funcionamiento del sistema político una respuesta posible a partir del desarrollo que hace Sartori es que mientras mayor la distancia ideológica y mas centrífuga sea la dirección de la competencia mas difícil será el funcionamiento del conjunto del sistema político, lo que no implica decir que en las "democracias difíciles" haya una fuerza inercial de polarización que lleve fatalmente a que el sistema explote. Italia es justamente un ejemplo de que ello no es necesariamente así.

Llegado a este punto y reconociendo el aporte fundamental de Sartori para el desarrollo de la teoría de los sistemas partidarios nos parece que llegamos también al límite de las posibilidades de "utilización fácil" del modelo de Sartori para la Argentina. El mismo autor advierte por lo demás sobre los riesgos de tales utilidades cuando señala que su modelo se aplica sobre todo a regímenes parlamentarios y a sistemas partidarios consolidados.

El caso argentino es al contrario caracterizado por un régimen presidencialista, por un sistema partidario no consolidado y sobre todo por un sistema político cualitativamente distinto a aquellos sobre los cuales se basa fundamentalmente Sartori para construir su modelo.

A primera vista la Argentina presenta -o presentó hasta el '83- un sistema polarizado a pesar del escaso número de partidos relevantes donde la distancia entre peronismo y radicalismo era grande pero no de tipo ideológico lo cual en el límite no permitiría hablar de polarización en los términos de Sartori. Por cierto él advierte otros clivajes además de izquierda-derecha: culturales, religiosos, étnicos. Sin embargo en las sociedades industriales que analiza ello no crea, en su opinión, un espacio político multidimensional y por lo tanto la competencia partidaria puede ser analizada desde el punto de vista de competencia en el espacio izquierda-derecha. Este claramente no es el caso en Argentina hasta el '83. Estas consideraciones impiden por un lado analizar la inestabilidad política solamente en función de los partidos políticos y obliga al mismo tiempo a preguntarse por las características distintivas del sistema político argentino respecto a las democracias consolidadas. Sobre este punto volveremos en la tercera parte de este trabajo.

---

<sup>5</sup> El período 1955-1966.

<sup>6</sup> Para un análisis de elecciones no competitivas ver: G. Hermet (1978).

<sup>7</sup> Partido relevante es aquel que cuenta desde el punto de vista de la formación de coaliciones, el que tiene poder de intimidación y que influye sobre la táctica y dirección de la competencia (Sartori, 1982).

## II – LA PROBLEMÁTICA PARTIDARIA EN ARGENTINA: ALGUNAS INTERPRETACIONES.

La literatura sobre partidos políticos en la Argentina es relativamente importante. Pero en la mayoría de los casos se trata ya sea de trabajos históricos ya sea de monografías sobre los distintos partidos. Estos trabajos son desde luego punto de partida obligado y nuestra observación no va en absoluto destinada a quitarles relevancia sino mas bien a señalar la escasez de trabajos sobre el sistema partidario y su dinámica. En este sentido cabe destacar un ensayo de Guillermo O'Donnell publicado en 1972 en el cual se propone justamente analizar la competencia y coaliciones entre los partidos políticos durante el período '55 - '66 (G. O'Donnell, 1972).

La analogía usada por O'Donnell para describir y explicar lo que pasa con los partidos en el período es con un juego. El juego tiene ciertas reglas y un juez que funciona como garante último de que estas reglas se cumplan. Los jugadores son por supuesto los partidos políticos y el juez las Fuerzas Armadas.<sup>(8)</sup> Los jugadores, dice el autor, “compiten entre sí para formar coaliciones y maximizar votos con el propósito de ganar un “premio” (elecciones), sujetos a ciertas reglas” (G. O'Donnell Doc. Trab. Inst. Di Tella, pág. 2). Como en todo juego, el interés o el atractivo que tiene para los jugadores está dado en gran medida por las reglas bajo las cuales se desarrollará. En función de las reglas impuestas<sup>(9)</sup> O'Donnell demuestra que el juego en cuestión pierde interés y se transforma en un juego imposible en la medida en que a la postre no haya ganadores.

El modelo inspirado en los enfoques económicos propuestos por Downs (Downs, 1957) supone que los jugadores son racionales por lo cual tratarán de maximizar las ganancias y minimizar las pérdidas. A ello hay que agregar para entender el funcionamiento del juego que el modelo supone dos niveles contextuales que son las condiciones iniciales y la estructura de la situación, o sea, las reglas. Estos niveles contextuales entran a su vez en relación con variables individuales de tipo motivacional.<sup>(10)</sup>

Catalina Smulovitz (C. Smulovitz, 1986) en el comentario citado resume muy bien la argumentación de O'Donnell según la cual el juego es imposible: “si el participante más numeroso (peronista) es el ganador prohibido, es lógico suponer que los otros partidos -en su condición de maximizadores de votos- intentarán lograr el apoyo del primero a fin de ganar elecciones. Para lograr dicho apoyo deberán prometer el único pago lateral que puede interesarle a los peronistas, es decir, la modificación de la regla que prohíbe su victoria en elecciones. Sin embargo, y en tanto las reglas tengan vigencia, dicho pago lateral no puede ser satisfecho. Por consiguiente, el juego enfrenta a los partidos con un dilema irresoluble. Por un lado, para ganar deben hacer promesas a los peronistas que no podrían cumplir, ya que en caso de hacerlo perderán el premio ganado. Por el otro, si ganan con el apoyo peronista pero no cumplen con la promesa pre-electoral, se enfrentan con los peronistas, lo cual les resta posibilidades de ganar en las próximas elecciones. Esto es, al no cumplir la promesa los partidos violan la premisa motivacional antes señalada. Consecuentemente, dadas las condiciones iniciales, las premisas motivacionales y las reglas señaladas es posible mostrar que en este juego no pueda haber ganadores y que, desde que es así, no tiene para los participantes sentido alguno jugarlo” (C. Smulovitz, 1986 pág. 144).

Entre los antecedentes que señala O'Donnell (O'Donnell, 1972), o sea la situación previa al '55 queremos señalar en el '46 la formación de la Unión Democrática coalición antiperonista formada con todos los partidos importantes en la Argentina de entonces: el Radical, el Conservador, el Socialista, el Comunista y el Demócrata Progresista. El clivaje peronismo/antiperonismo se empieza a instalar en la política argentina. Partiendo de ello y utilizando el enfoque de la competencia espacial, O'Donnell sostiene que la opinión política argentina se distribuye según una curva bimodal (O'Donnell, 1972 pág. 3 y 4). El autor llama la atención sin embargo -y estamos de acuerdo- hacia el hecho de que la polarización no se da en función del eje izquierda-derecha.

Aquí ya nos alejamos de la caracterización de lo que sería la polarización desde la perspectiva de Sartori basada en la distancia ideológica entre los dos polos del continuo izquierda-derecha. Desde el punto de vista del formato el sistema se va alejando también de la situación de fragmentación descrita por Sartori en la medida en que, salvo el radicalismo, los otros partidos van perdiendo importancia sin que por otro lado se consolide claramente un sistema bipartidario. La proscripción del peronismo, a partir del '55, establece las condiciones descriptas por

<sup>8</sup> Esta imagen de las FF.AA. como árbitro es quizás mas apropiada para los golpes militares hasta la década del '60 cuando, para usar su propia expresión, se trataba de “poner la casa en orden”, y entregar de vuelta el “juego” a los civiles. A partir de la década del '60 las intervenciones militares son cualitativamente distintas y los militares se transforman en actores del juego, actores privilegiados porque desplazan a los otros jugadores, y además no sólo cambian las reglas del sino que cambian el juego. Pero inclusive para el período anterior parece posible pensar que son juez y parte cambiando la imagen.

<sup>9</sup> Catalina Smulovitz (C. Smulovitz 1986) en un comentario crítico sobre el trabajo de O'Donnell resume las principales reglas del juego: 1. No se permite a los peronistas ganar elecciones importantes. 2. Si por alguna razón los peronistas ganan una elección importante, no se les permitirá ocupar los cargos. 3. Los partidos en el gobierno deben impedir que los peronistas ganen las elecciones; si no lo hacen serán derrocados. 4. Los peronistas pueden votar en blanco o por los partidos caracterizados como “aceptables” por el árbitro. 5. Los partidos no pueden cambiar las reglas. Si tratan de hacerlo son derrocados o se vuelven partidos “inaceptables”.

<sup>10</sup> Para un análisis crítico de los enfoques económicos ver A. Pappalardo, 1988.

O'Donnell y que lo lleva a afirmar la inutilidad del juego y por ende su imposibilidad.

Estamos de acuerdo con Catalina Smulovitz (C. Smulovitz, 1986 pág. 147) cuando, comentando a O'Donnell, sostiene que aquí no había sólo un juego sino varios: uno de ellos era desde luego el electoral, pero no era el único. Hay por lo tanto varias estrategias y se podría decir también varias racionalidades posibles que al final se transforman en racionalidades incompatibles abriendo así el camino hacia repetidas tácticas de exclusividad recíprocas. Es cierto que a corto plazo el juego que "arma" O'Donnell, para usar la expresión de Smulovitz es inútil. Sin embargo los jugadores lo siguen jugando, desde luego no de modo exclusivo.

Smulovitz retoma la separación que hace Pizzorno (Pizzorno, 1983) entre el análisis de la actividad eficiente de los partidos (para lo cual las teorías económicas de competencia serían útiles) y el análisis del proceso de constitución de entidades colectivas que transforma el conflicto social en político. Para la autora "el proceso de creación de entidades colectivas en la Argentina recreó la lógica de la negación del adversario característica del enfrentamiento social" (Smulovitz, 1986 Pág. 144/5) impidiendo que éste se convierta en político. Este razonamiento la lleva a concluir que el juego "armado" por O'Donnell es imposible no por las limitaciones contextuales sino por la inexistencia de un sistema de partidos, lo cual implica que en lugar de un juego hay "juegos múltiples yuxtapuestos y que se niegan mutuamente". (Smulovitz, 1986 Pág. 147)

Esta cuestión de la inexistencia de un sistema de partidos sigue presente en la literatura así como el fantasma de la negación del adversario llevando a juicio nuestro a una sobrevaluación del rol (negativo) de los partidos políticos en la crónica inestabilidad del sistema político argentino. La afirmación no pretende desde luego restarle importancia a los partidos para la estabilidad y para la consolidación del sistema democrático. Tampoco pretende eximirlos, para el caso argentino, de la responsabilidad que les cupo en cada uno de los intentos fracasados de reconstrucción de un régimen democrático. <sup>(11)</sup>

Con todo reconocer la incapacidad de los partidos o del sistema partidario para contrarrestar tendencias golpistas y/o impedir en última instancia el golpe no implica necesariamente transformarlos casi en protagonistas principales, cuando mas no sea por ausencia. Ausencia de un sistema partidario como resultado de identidades colectivas (partidarias) basadas en la negación del adversario.

El razonamiento de Marcelo Cavarozzi (M. Cavarozzi, 1986) se acerca más al nuestro cuando se niega a tratar a los partidos políticos como actores irrelevantes y a ubicar en el centro de la escena a los militares y al peronismo (este último como una combinación de partido populista y de movimiento social). En efecto Cavarozzi afirma que la Argentina se ha caracterizado por la existencia de partidos fuertes. Sin embargo, argumenta, partidos fuertes no llevan necesariamente a un sistema partidario fuerte <sup>(12)</sup>. En el caso argentino esta debilidad se hace mas pronunciada y aparente después de 1930 pero era, como señala Cavarozzi, una característica del sistema político antes del '30.

Esta visión, en términos de debilidad antes que ausencia tiene desde nuestra perspectiva una utilidad: permite plantear el tema de la oposición (uno o más partidos) su relación con el partido gobernante lo cual se vuelve en el límite imposible si se pone como clave única de la comprensión del sistema político argentino la idea de negación del adversario. Esta visión llevada a sus últimas consecuencias conduce a un pesimismo insalvable frente al cual aparentemente sólo quedaría un apelo voluntarista o una esperanza algo mágica de un cambio en la cultura política.

Cuando el acento está puesto en los partidos políticos el pesimismo es casi una constante en los análisis sobre la perspectiva de consolidación democrática en la Argentina. Es el caso por ejemplo de dos importantes trabajos publicados recientemente sobre sistemas de partidos. Se trata de trabajos de T. Di Tella (T. Di Tella, 1986) y L. De Riz (De Riz, 1986 y 1987). Los dos tienen el gran mérito de proponer y desarrollar un enfoque comparativo que lamentablemente no recogimos aquí ya que nuestros comentarios se van a centrar en el caso argentino. <sup>(13)</sup>

Simplificando en extremo la visión de los dos autores se puede decir que mientras L. De Riz sostiene que la debilidad de los partidos políticos respecto del Estado (la autora habla en realidad de "ausencia de un sistema de partidos" para el caso argentino) es el rasgo más saliente de la tradición política en los países estudiados (Brasil, Argentina, Chile, y Uruguay), Di Tella tiene respecto de los partidos latinoamericanos una visión que no los aleja del rol que cumplen en sociedades desarrolladas como las europeas. Así, mientras según L. De Riz la "morfología política (de estas sociedades) hace difícil pensar la noción de sistema político a la manera europea, como trait d'union entre movimientos sociales y mundo institucional estatal" (De Riz, 1986 Pág 664), T. Di

---

<sup>11</sup> Basta recordar el rol jugado por la UCRP en la caída de Frondizi así como la pasividad de la UCRI en la caída de Illia. Ello para no hablar de la enorme responsabilidad que le cabe al peronismo en el derrumbe del gobierno de Isabel M. de Perón.

<sup>12</sup> El problema quizás no deba entonces ser planteado como existencia o inexistencia, sino mas bien como el de la naturaleza de estos partidos, la relación entre ellos y con otros actores del sistema político.

<sup>13</sup> Vale la pena destacar que Di Tella no cuestiona la existencia de un sistema partidario en la Argentina.

Tella parece aceptar la posibilidad de que los partidos "representen" (Di Tella, 1986) en el sistema político clivajes de clase. No casualmente habla de izquierda, derecha y centro, clivajes ideológicos, difíciles de identificar en la política latinoamericana. Es cierto que por momentos parecería que también Di Tella tiene dificultades en mantener esta división. Por ejemplo, en el caso de Argentina señala la debilidad relativa de la izquierda y la atribuye a la ausencia del componente populista en los orígenes de esa izquierda "de inspiración quizás excesivamente europea" (Di Tella, 1986 Pág 15).

Esta izquierda clásica desaparece siendo reemplazada por el peronismo que consiguió un fuerte anclaje en la clase obrera. La división en la Argentina sería entonces: derecha, centro y fuerza popular o populismo.

En la visión de Di Tella las identificaciones partidarias guardan una relación bastante cercana con los clivajes de clase y se distribuyen grosso modo de la siguiente manera: por un lado el peronismo tiene un fuerte anclaje en la clase obrera. Su componente carismático le permitió incorporar capas marginales urbanas y rurales, y también ciertos sectores de la burguesía industrial. A pesar de ello, el autor sostiene que es un partido menos policlasista que su congénere brasileño, el varguismo, dado el peso relativo mayor de la clase obrera argentina.

Por otro lado, las clases medias argentinas, a su juicio bastante conservadoras, se resisten al populismo peronista pero también al liderazgo de las clases altas, que conforman la derecha (con mucha fuerza económica y pocos votos) constituyendo un centro del espectro electoral, centro que después de la llegada del peronismo fue ocupado por el radicalismo (que había tenido una etapa mayoritaria con elementos populistas con Yrigoyen) hasta 1983, cuando la coalición alfonsinista logra reunir sectores de la izquierda desilusionados, así como la mayor parte de la derecha antiperonista. El radicalismo está conformado fundamentalmente por la baja clase media pero aglutina también un importante contingente de alta clase media.

La derecha que es débil electoralmente tiene en los partidos provinciales algunos núcleos con posibilidades de hacer alianzas.

En cuanto a la izquierda, reducida y dividida, está formada esencialmente por fragmentos de la inteligencia y de la clase obrera.

Al final del artículo, Di Tella vuelve a insistir en los clivajes de clase cuando habla de la imposibilidad de concretar la "fantasía priísta" <sup>(14)</sup>; tanto por parte del radicalismo (con el proyecto del tercer movimiento histórico) como del peronismo (integración de actores "nacionales" por encima de las barreras de clase). La principal dificultad entrevistada por Di Tella para que cualquiera de los proyectos se pueda realizar, es lo que llama los "enfrentamientos clasistas", que aunque no sean "excesivamente violentos, son suficientemente grandes en lo relativo al reparto de los ingresos, como para dividir a los actores".

Parece difícil suscribir por completo esta imagen de la política argentina basada en clivajes clasistas tan pronunciados. Es cierto que, si comparamos Argentina con Uruguay, donde, como dice Germán Rama (G. Rama, 1987), hubo una dilución del rol de las clases y grupos sociales definibles por la confrontación en cuanto a la distribución y a la propuesta de modelos alternativos (y los dos partidos mayoritarios se hacen cargo de esta división societal), el conflicto social se hace más visible en la política argentina. Pero no todo conflicto social es conflicto de clase.

Justamente el peronismo desde un comienzo mezcla diferentes dimensiones de la acción política. La fusión entre la nación, el pueblo y su líder es el rasgo característico del peronismo. A lo nacional y popular se opone la dominación, la oligarquía antipatria. Esta imagen está muy distante de la oposición clasista entre burguesía y clase obrera. El hecho de que el peronismo haya apoyado y se haya apoyado en el sindicalismo dándole a los sindicatos un papel protagónico en la política argentina no lo equipara a los partidos clasistas europeos, como parece sugerir T. Di Tella.

Por otro lado, el radicalismo, que indiscutiblemente cuenta con un importante caudal electoral proveniente de los sectores medios en particular de profesionales y técnicos, tiene también una vocación policlasista. La coalición alfonsinista del '83 ha recibido el apoyo indudable de los sectores medios, pero también de importantes contingentes obreros y, desde luego, de sectores de clase alta.

De todos modos, queremos llamar la atención sobre la dificultad de interpretar ciertas correlaciones estadísticas entre estrato socioeconómico y voto como comportamiento clasista, suponiendo una relación directa entre clase social y comportamiento político. Ello implicaría restarle significación a las determinantes de la acción, tema que no por controvertido es menos relevante.

Acerca del enfoque sobre los partidos y su relación con los actores sociales, compartimos con L. De Riz su opinión de que la interpretación propuesta por A. Touraine (Touraine, 1978) respecto al carácter no representativo del sistema político y, por ende, a la dificultad de encontrar partidos que "representen" determinados actores sociales definidos en términos clasistas, es la adecuada.

---

<sup>14</sup> Por fantasía priísta Di Tella sobreentiende la vocación hegemónica al estilo del PRI mexicano.

Lo que llama la atención sin embargo, en el artículo mencionado de L. De Riz, es que no lleva hasta las últimas consecuencias su punto de vista: reconocer la particularidad del sistema político latinoamericano... y por ende del sistema de partidos... al pedirles que hagan lo que por definición (según su propio punto de vista) no pueden hacer. Da la impresión que finalmente queda atrapada en un modelo implícito de partido y de sistema de partidos que se acerca más al modelo europeo. Si no, ¿cómo explicar el hecho de que termine negándole al sistema partidario argentino el carácter de tal?

En Argentina, es cierto, nunca hubo nada parecido a una "feudalización" del poder estatal por los partidos como en Uruguay... y en cierta medida, en Colombia. Esto probablemente guarda una relación por un lado con la forma de incorporación de los distintos sectores sociales a la vida política y con la naturaleza del partido político que promueve esta incorporación y, por otro, con la hegemonía histórica del peronismo.

En Uruguay la modernización económica y social, la ampliación de la ciudadanía y la incorporación política y social son procesos casi simultáneos en los cuales fue decisivo el acuerdo político entre los partidos. En Argentina, a diferencia de Uruguay, son muy distintos actores políticos los que cumplen estas diferentes funciones. La generación del '80 promueve la modernización económica y social del país bajo un régimen político típicamente oligárquico según la fórmula bien descrita por Botana (Botana, 1977) de libertades civiles para todos y derechos políticos para pocos. El radicalismo se hace cargo de la ampliación de los derechos de ciudadanía y de la incorporación política de los sectores medios en ascenso social, producto de la modernización socioeconómica.

En la década del '40 el peronismo a su vez se hará cargo de la incorporación de los sectores populares (obreros y marginales), incorporación que se llevará a cabo por medio de mecanismos de participación y movilización. El concepto clave será el de democracia social y si bien es cierto que el peronismo se define más como movimiento que como partido... y de hecho tienen fuertes componentes movimientistas... no es menos cierto, que cumple también funciones partidarias.

Es importante señalar que la forma en que el radicalismo y el peronismo surgen en la escena política argentina marca su evolución futura y condiciona modalidades distintas de hacer), política que se traducen en subculturas partidarias bastantes diferentes donde los clivajes sociales... pero no clasistas... son importantes.

Si bien en el momento de su irrupción en la política argentina el radicalismo yrigoyenista tiene rasgos populistas (<sup>15</sup>) y, como señala L. De Riz, se atribuye la representación de la Nación (por lo demás, en el nivel del discurso, ¿qué partido no lo hace?) también es cierto que su principal batalla la libró a propósito de las libertades políticas, quedando asociada su imagen con la de la democracia política, más allá de que su práctica efectiva no siempre fuera coherente con esa imagen. En cambio, parece dudosa la consecuencia que ello deriva L. De Riz: partiendo de la afirmación de que el radicalismo erosionó las bases de legitimidad de su poder, desarrolla el análisis sobre el período 1946-1983 prácticamente como si el radicalismo hubiese estado ausente de la política nacional.

Al contrario, lo fascinante de la política argentina de este período es que si bien los dos partidos tienen vocación hegemónica, ninguno desconoce al otro y de hecho... aunque no siempre en forma legal... juegan un juego que es político porque implica competencia (que ha sido sin duda desleal por parte de ambos jugadores en distintos momentos). La competencia es por el poder del Estado y también por los votos. Es muy claro que cada uno interfiere o trata de interferir en el juego electoral del otro. Que el radicalismo intente de distintas formas captar los votos peronistas en los momentos de proscripción de éste y, por otro lado, los votos en blanco del peronismo, es parte de este juego donde hay un mutuo reconocimiento... de hecho... aunque ello ocurra en un escenario que pareciera preparado para un juego de luz y sombra donde rara vez aparecen los dos partidos enfrentándose abiertamente.

Ello permitió también que, con estilos distintos, los dos partidos, cuando estuvieron en el gobierno, tuviesen fantasías "priístas", para usar la expresión de Di Tella. Se puede hablar entonces de un sistema partidario en el cual dos partidos no compiten sólo por el poder sino también por la hegemonía, postulándose ambos como expresión unitaria de la nación y del pueblo y por eso mismo legitimados en el rol de partido dominante.

La reducción del sistema político al peronismo es bastante clara en el análisis que efectúa De Riz del período 1973-1976. "Durante casi dos décadas la vida política argentina recreó la impotencia de las fuerzas políticas para resolver el dilema creado en 1955.

El retorno del peronismo en 1973 reafirmó esa impotencia: nuevamente Perón pasó a ser el alfa y omega del sistema político, toda disidencia no contenida por éste quedaba condenada a expresarse como agresión al sistema in toto (L. De Riz, 1987 Pag.7). (<sup>16</sup>)

---

<sup>15</sup> Es interesante recordar a este propósito la diferencia hecha por Germani entre populismo liberal y autoritario, aplicable para distinguir entre yrigoyenismo y peronismo (Germani, 1973, Pág. 185).

<sup>16</sup> Es cierto que toda disidencia no contenida por Perón se expresa como agresión al sistema, pero esto es así únicamente respecto de la disidencia interna peronista (fundamentalmente los Montoneros y la Juventud Peronista), y no ocurre lo mismo

Por lo demás, cuando se refiere al período más reciente (1983) la autora reconoce que "en Argentina nuevamente peronistas y radicales son los protagonistas claves de la recreación del sistema político" (De Riz, 1986 Pág. 675), lo cual pone de manifiesto la dificultad de tratar la política argentina hasta 1983 haciendo caso omiso de la existencia del partido radical.

Que el sistema partidario no haya podido contrarrestar problemas de funcionamiento del conjunto del sistema político es un dato, pero ello más que mostrar la ausencia de un sistema de partidos estaría mostrando, como dice Sartori, que algunos sistemas partidarios son funcionales para la democracia mientras que otros no lo son. En otras palabras, ¿cuánto de la inestabilidad del sistema político argentino se debe a la "ausencia de un sistema de partidos", cuánto se debe a la naturaleza de este sistema partidario y cuánto finalmente a otros factores en el interior del sistema político?

En conclusión se puede decir que el sistema partidario en el caso de la Argentina y más en general en América Latina debe ser tomado a lo sumo como una variable interviniente pero no independiente cuando se trata de estudiar procesos de consolidación democrática, o al revés, explicar rupturas del orden institucional. El contexto global es el funcionamiento mismo del sistema político y la interacción de sus varias partes componentes entre las cuales por supuesto está el sistema político partidario. Es por lo tanto como parte del sistema político, como actores del mismo que deben ser analizados los partidos y el sistema partidario.

Por lo demás, si analizamos las distintas rupturas institucionales que se produjeron a partir del '30 es posible delimitar en que la acción de los partidos funcionó como agravante de la situación pero es difícil decir que hayan sido los responsables. Estas interrupciones sucesivas a partir del '30 impidieron la consolidación de un sistema partidario. Los partidos se tuvieron que adaptar a situaciones y reglas cambiantes, razón por la cual comentando a O'Donnell y Smulovitz decíamos que jugaban a varios juegos simultáneos, uno de ellos, el electoral. Así más que de debilidad intrínseca de los partidos o ausencia de sistema partidario sugerimos hablar de un sistema no consolidado. Si analizamos su evolución a partir de 1946 notamos que se suceden diversas configuraciones, todas inestables y poco funcionales para el régimen democrático. Tal fluidez pone en evidencia un aspecto crucial para la comprensión de la dinámica partidaria y política: el formato (bipartidista) y la mecánica no coinciden.

### III – SISTEMA POLÍTICO Y SISTEMA PARTIDARIO EN LA ARGENTINA: UNA HIPÓTESIS DE INTERPRETACIÓN.

En este punto vale la pena, quizás, formular de manera, más o menos sistemática algunas hipótesis que pueden ayudar a comprender, de un lado, por qué el sistema partidario argentino no logra una consolidación estructural y del otro, por qué a pesar de una configuración bipolar no llega a asumir plenamente las características del funcionamiento normal del bipartidismo.

Siguiendo a los autores clásicos <sup>(17)</sup> sobre sistemas partidarios dos dimensiones aparecen como cruciales en relación a la consolidación y al funcionamiento eficiente del sistema partidario: la existencia de partidos de masas y los sistemas electorales. Sin embargo para América Latina en general, y para la Argentina en particular esta propuesta resulta insuficiente. Es indispensable tomar otras dimensiones en consideración.

Respecto a características que se refieren al sistema partidario propiamente dicho es necesario considerar más en detalle el origen y la naturaleza de los partidos. Por otro lado es necesario, como ya lo hemos sugerido, ampliar el análisis hacia otras dimensiones exógenas al sistema de partidos y que son más bien características del sistema político. Pensemos sobre todo en:

- a) el diseño institucional
- b) la presencia y fuerza de otras estructuras de intermediación en la relación sociedad/sistema político (allí comprendida también la relación sociedad/estado).
- c) la continuidad/discontinuidad del régimen político.

Desde luego, si nos ponemos en la perspectiva del análisis interno de los partidos y del sistema partidario la condición señalada por Sartori aparece como bastante problemática. ¿En qué medida se puede decir que el radicalismo y el peronismo –para no hablar sino de dos más importantes- son partidos de masas?

Una de las características fundamentales de un partido de masas es su carácter no personalista; es el hecho que se constituye en base a lazos e identidades de tipo ideológico, programáticos y organizativos. Como lo dice Sartori ello requiere una identificación de tipo abstracto -más allá del o de los líderes- y una organización de dimensiones nacionales (Sartori, 1982).

---

respecto de otras fuerzas políticas entre las cuales justamente se puede incluir el radicalismo.

<sup>17</sup> Ver en particular : Sartori 1982, 1986, 1987; Duverger, 1987.

La existencia de partidos con estas características permite la nacionalización del espacio político al mismo tiempo que lo estructura en base a clivajes ideológicos (derecha-izquierda); en el caso de la mayoría de los países europeos este clivaje fue también la expresión de un clivaje de clase. Por último, todas estas características permiten identificaciones políticas más estables facilitando por lo mismo la consolidación del sistema de partidos.

Una mirada, aunque superficial, sobre el desarrollo histórico del peronismo indica muy claramente que no solamente se funda sino que se desarrolla alrededor de la figura de Perón, jefe absolutamente incontestable. No vale la pena insistir sobre el hecho, por lo demás conocido de que Perón siempre privilegió el carácter de movimiento por sobre la estructura partidaria. Si bien es cierto que están presentes también características de una organización partidaria el predominio de Perón sobre el partido es explicitado incluso en la Carta Orgánica de 1947 en el artículo 8 (Ciria, 1983).

Por otra parte es también sobradamente conocida la posición de Perón respecto a lo que despreciativamente llamaba "la partidocracia". Sólo muy recientemente y con dificultades que no han sido del todo superadas el peronismo hace un esfuerzo de afirmación del partido por sobre el movimiento. Pero aquí importa destacar la impronta movimientista bajo la cual nace y se mantiene, resistiendo a una transformación en partido de masas.

La trayectoria del radicalismo es en este sentido distinta ya que a pesar de la fuerte presencia de la figura de Yrigoyen entre la década del '10 y del '20, tanto la estructura organizacional como en menor medida la identificación programática han tenido un peso mayor que en el peronismo. Se podría decir que en el radicalismo la identificación ha logrado un mayor nivel de abstracción. Sin embargo llama la atención que, siendo un partido secular, las pocas veces que el radicalismo ha llegado al poder en elecciones sin proscripciones han sido cuando hubo una fuerte personalización a través de líderes como Yrigoyen y Alfonsín.

Otro hecho que deja abierto el carácter acabado del radicalismo como partido de masas es que, si bien su estructura organizativa es de carácter nacional, ésta se pone en funcionamiento y logra movilizar la participación de los militantes casi exclusivamente en períodos electorales.

Esto dicho, quizás el hecho que merece consideración no sea tanto el que estos partidos no llenen cabalmente los requisitos de lo que ha sido tradicionalmente definido como partido de masas sino precisamente porque esto es así. Sartori habla de un período pre-partido de masas lo cual hace pensar en una evolución "natural" del partido de elite o de notables hacia el partido de masas (Sartori 1982). Que ello no se haya dado en al Argentina después de 40 años de funcionamiento en un caso y de casi 100 en el otro, obliga -una vez más- a buscar explicaciones fuera de los partidos y del sistema partidario. Pero antes de intentar hacerlo, parece útil considerar un aspecto que hace a la naturaleza misma de estos partidos y que incide en la configuración del sistema partidario. Trátase del momento histórico en el cual se originan cada uno de ellos. Este punto es importante en la medida en que las distintas coyunturas políticas y las demandas políticas a las cuales respondieron respectivamente el peronismo y el radicalismo marcaron un estilo de política y ayudaron a configurar matrices ideológicas distintas que aunque en forma atenuada siguen presentes hasta hoy.

La coyuntura política bajo la cual el radicalismo nace y crece es la de la lucha por la ampliación de los derechos políticos para sectores medios urbanos y rurales que a pesar de disfrutar de considerables libertades civiles estaban prácticamente excluidos de la escena política. El radicalismo busca y logra su legitimidad a través de la ampliación de la participación política de estos sectores, en suma la extensión de la ciudadanía. La matriz ideológica sobre la cual se funda es la del liberalismo junto a una percepción supuestamente ética de la política. Su visión de la democracia enfatiza las instituciones republicanas y la representación individualizada en el voto. La expresión "partido de ciudadanos" alude a todo esto pero también a la dificultad que ha mostrado siempre para tratar con intereses sectoriales definidos.

El peronismo en cambio, pone el acento principalmente en la incorporación social y política de los sectores obreros y marginales y construye su discurso prioritariamente alrededor del tema de la justicia social y de las transformaciones estructurales. Su legitimidad no se funda en la democracia política como valor central, sino más bien en la representación de los intereses sociales de los sectores populares, tutelada por Perón y por el Estado peronista corporativo (Ciria, 1983).

A la visión de la articulación partidaria "ciudadana" de la democracia liberal que el radicalismo hace suya, el peronismo contrapone una articulación orgánica con tintes corporativos. A la idea de un partido que controla un gobierno el peronismo contrapone la idea de un Estado corporativo que controla al partido. A la idea Yrigoyenista de un partido que debe organizarse para llegar a transformarse en movimiento nacional (por la fuerza del partido) Perón contrapone la del gran movimiento nacional del cual el partido no es más que una parte.

Estos ejemplos muestran dos concepciones de democracia muy distintas que llevan a estilos y valores políticos conflictivos lo cual genera también un conflicto entre tipos distintos de legitimidad. Retomando una expresión

empleada en un trabajo sobre sistemas de representación de intereses <sup>(18)</sup> se puede decir que el sistema partidario argentino se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad estructural. <sup>(19)</sup>

Esto significa que en él conviven partidos inspirados en matrices ideológicas-organizativas diferentes y hasta cierto punto excluyentes generando subculturas partidarias conflictivas. La heterogeneidad estructural es la otra cara de la no consolidación de un sistema al interior del cual hasta 1973 los partidos no logran definir un espacio ideológico común ni reglas del juego y valores fundacionales compartidos. Al contrario se puede decir que una parte -no despreciable- de la competencia se articula en torno al tema de la legitimidad. A nivel partidario esto se expresa como intento de cada uno de ellos de crear un sistema de partido predominante excluyendo el otro.

La pregunta que surge naturalmente es entonces: ¿qué pasa cuando dos partidos con tradición ideológica y modalidades organizativas tan distintas reclaman cada uno para sí la posición de partido dominante? Una primera respuesta es la imposibilidad de consolidación estructural de tal sistema.

Volvamos ahora un poco al primer aspecto considerado, o sea, la dificultad de formación de partidos de masas. La consideración de este problema nos lleva a dejar el análisis puramente interno del sistema de partidos y nos obliga a hacer alguna referencia al sistema político y su relación con el Estado y la sociedad.

El desarrollo del peronismo ha marcado la entrada de la Argentina a la política de masas. Este pasaje se hizo a través de una importante movilización social, una fuerte identificación de las "masas populares" con el líder y un énfasis acentuado en la participación. Es el momento populista por excelencia de la política argentina. Sin embargo -y ello es cierto en general para América Latina- la política de masas no es sinónimo ni de partido de masas ni de un reforzamiento de las instituciones representativas. Aceptando que la idea de democracia implica la existencia de un sistema político que funcione como mediador entre sociedad y estado, estamos de acuerdo con Touraine que en las sociedades dependientes esta separación no existe. Al contrario hay una desarticulación entre sistema económico, sistema político e incluso sistema ideológico; la consecuencia es la indiferenciación entre sociedad civil, Estado y sistema político que aparecen confundidos. En la acción social se mezclan dimensiones propias a cada una de las esferas, como por ejemplo, clase, nación, desarrollo, etc. El populismo es una forma de integración de este sistema de acción desarticulado, a través del Estado, de un movimiento o de un partido. No se puede pues esperar de estos partidos que representen grupos o intereses sociales que en el límite, no logran organizarse fuera del sistema político o inclusive del Estado, por la vía corporativa.

Es en ese sentido que Touraine (Touraine, 1986 y 1987) <sup>(20)</sup> habla de la política de masas como la antítesis de la política representativa. Los partidos que se forman en este contexto tienen mucho más chances de desarrollarse con éxito si integran varias dimensiones. Es por lo mismo que los grandes partidos en América Latina, con muy pocas excepciones, han sido pluriclasistas, estatalistas y al mismo tiempo han priorizado contenidos nacionalistas y anti-elitistas <sup>(21)</sup>. Si bien el peronismo responde más claramente a esta caracterización ella se aplica también al radicalismo. Las diferencias que señalamos antes permitirán quizás, hablar como Germani de un populismo liberal (en el caso del radicalismo) contrapuesto a un populismo autoritario más característico del peronismo, por lo menos hasta el '73.

Se combinan entonces características propias de los partidos, del sistema de partidos y del sistema político que han significado obstáculos importantes para la consolidación estructural del sistema y su funcionamiento. Todo lo dicho refuerza también la dificultad de tratar el espacio político de la competencia como unidimensional. Si bien no se puede negar la importancia de los clivajes sociales en la política argentina éstos no son necesariamente clasistas y se superponen a otros que a falta de mayor precisión podríamos llamar político-culturales. Estilos distintos de hacer política, valores y la configuración misma del sistema de partidos concurren a la creación de un espacio multidimensional de competencia, en el cual el clivaje peronismo/antiperonismo expresa fusionándolos a todos los demás.

Habíamos señalado antes la necesidad de analizar también condiciones exógenas al sistema partidario; estas condiciones en el caso de la Argentina han jugado también en el sentido de imposibilitar un proceso de consolidación. La más obvia de ellas es desde luego la discontinuidad misma del régimen político. De hecho la

---

<sup>18</sup> Ver: G. Alberti, L. Golbert, C. Acuña 1984.

<sup>19</sup> La posibilidad señalada por Pasquino que tiene un sistema partidario homogéneo de funcionar transformándose o de transformarse en el curso de su funcionamiento se ve aquí muy dificultada.

<sup>20</sup> También Sartori en un contexto teórico distinto llama la atención hacia la necesidad de no confundir partido de masa y movimiento de masa. "In realtà i movimenti di massa non rientrano in alcuno modo nei processi di consolidazione strutturale della politica del mondo contemporaneo (della politica di massa) né preparano come tali, il partito di massa" (Sartori 1982, pág. 124).

<sup>21</sup> Análisis comparados entre el APRA y el Partido Comunista Peruano han atribuido el éxito mucho mayor del APRA a su capacidad de integrar las dimensiones de lucha nacional; popular y anti-oligárquica mientras que el Partido Comunista de Mariátegui; o en todo caso sus herederos se empeñaron en mantener un carácter clasista antes de todo. (Cotler 1988 y Touraine 1987).

inestabilidad política que ha caracterizado a la Argentina a partir de 1930 volvió extremadamente difícil la consolidación de cualquier sistema de partidos.

Las otras dos condiciones son por un lado el diseño institucional que predominó desde la Constitución de 1853 y por el otro la fuerza de estructuras alternativas de articulación y de agregación de intereses.

Quizás uno de los rasgos más salientes del sistema político argentino es su dualidad. Si partimos de la definición según la cual el sistema político es el sistema de toma de decisiones una de las preguntas claves es aquella referida a los mecanismos y los actores de este proceso.

Un sistema político representativo recibe demandas y reivindicaciones de los diferentes actores sociales las procesa y las transforma en decisiones, o sea, en políticas. Unos de los actores centrales en el proceso de selección y agregación de estas demandas es el sistema partidario. Es precisamente esta función la que destacan Lipset y Rokkan (Lipset y Rokkan, 1967) cuando dicen que los partidos transforman los clivajes sociales (estructurales) en oposiciones políticas. Tanto Smulovitz (Smulovitz, 1986) como Cavarozzi (Cavarozzi, 1986) señalan con razón que ésta es exactamente una de las funciones que el sistema partidario argentino tuvo serias dificultades en asumir.

Esta dificultad encuentra a nuestro modo de ver sus causas en la falta de identidades colectivas partidarias, fundadas en la negación del adversario que en el carácter mismo del sistema político y en la particular relación de competencia que se estableció entre los dos partidos. La gran autonomía del sistema político (lo que lleva a Liliana De Riz a hablar de la ubicuidad de la política) impidió que los diferentes partidos funcionaran eficazmente como "representantes" de los actores sociales los cuales se vuelcan directamente al Estado. El caso típico es el del sindicalismo durante el primer gobierno peronista lo cual lleva a Perón a hablar del estado argentino como un Estado sindical. Este Estado actúa además como principal agente y motor del desarrollo razón por lo cual no es extraño que sea el "lugar" privilegiado de las decisiones y que las instituciones y actores del sistema político (parlamento, partidos políticos, grupos de interés, etc.) sólo pueden aumentar su cuota de poder desde allí. En algunos casos los partidos políticos logran feudalizar el estado (para usar la expresión de Liliana De Riz) como en el Uruguay, en otros como México se fusionan con el Estado generando un sistema de partido-Estado. En la Argentina a diferencia de estos países lo que se va configurando a partir del '30 es el establecimiento de mecanismos corporativos de gran presión directa de los actores a través de corporaciones sobre el Estado: militares, empresarios y sindicatos. Si bien una vez instalados los mecanismos corporativos tienen fuerza suficiente para jaquear el sistema político su fuerza no es el producto de una organización autónoma sino su constitución en actores políticos también desde el Estado. Por algo se ha dicho con razón que en la Argentina se constituyó un sindicalismo fuerte con un movimiento obrero débil. Una vez más la ubicuidad o la autonomía de lo político. Se crean fuertes identidades político-partidarias sin que los partidos sean los mediadores principales entre sociedad civil y sistema político.

Siguen existiendo todavía hoy dos circuitos decisionales diferentes, ligados respectivamente a los dos estilos políticos mencionados sustancialmente no integrados y en competencia: el político institucional y el corporativo.

La otra característica del sistema político argentino que reforzó la polarización y dificultó la consolidación del sistema partidario fue el presidencialismo impuesto por la Constitución de 1853, como forma de gobierno. <sup>(22)</sup>

Con relación al carácter de la competencia política una de las consecuencias probables del presidencialismo es la de estimular la polarización y debilitar las relaciones sistémicas de los partidos dado que los sistemas presidencialistas son de suma cero. En el caso argentino, por supuesto la exclusión del peronismo entre '55 y el '73 agudizó aún más el problema en la medida en que el carácter de suma-cero se dió en un contexto en el cual el ganador que se lleva todo llega al poder gracias a la exclusión legal del ganador potencial. De allí la significación de la victoria alfonsinista en el '83, ya que por primera vez el peronismo es derrotado en elecciones libre y sin proscripción.

El partido y/o candidato ganador (aunque obtenga una pequeña pluralidad de votos) se lleva todo: todos los cargos gubernamentales que serán distribuidos según su preferencia y sin necesidad de acuerdo parlamentario. Los perdedores son excluidos de la participación en el gobierno y también de la posibilidad de control sobre la administración. Esto es aún más verdadero en una situación como la Argentina donde el parlamento ha sido también debilitado por las mediaciones corporativas.

Otra de las dificultades planteadas por el sistema presidencialista (que se acentuó después de las elecciones del '87) es el de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo cuando el partido que elige el presidente no dispone de la mayoría en una o ambas cámaras. Como se sabe la minoría radical en el Senado le deparó al radicalismo inconvenientes desde el '83. Esta situación se agravó y plantea problemas de gobernabilidad a partir del '87,

---

<sup>22</sup> En un artículo reciente Linz (Linz s.f.) señala la poca atención que ha sido dada en las últimas décadas al papel de los arreglos institucionales y constitucionales en el funcionamiento del sistema político, en la competencia interpartidaria e incluso sus efectos sobre el sistema de partidos.

cuando el partido en el gobierno pierde prácticamente todas las gobernaciones provinciales y se queda sin quorum propio en la Cámara de Diputados. Frente a ello el radicalismo se ve en la imposibilidad de gobernar solo, debiendo enfrentarse al riesgo de pagar el precio político de acuerdos con la oposición peronista.

En definitiva el régimen presidencialista hace más difíciles los mecanismos consociacionales de acuerdo entre elites. Como lo señala Linz "los compromisos y pactos tendrán que ser hechos públicamente y presumiblemente duren por lo menos cuatro años (tiempo mínimo del mandato presidencial) mientras aquellos hechos en el día a día del proceso de gobierno en un sistema parlamentario pueden ser menos públicos y siempre son potencialmente reversibles sin implicar una traición a los electores", (Linz, Pág. 33).

Vemos así que en la Argentina el presidencialismo con su tendencia a reforzar el Ejecutivo en detrimento del Parlamento acentúa el dualismo del sistema político en la medida en que la articulación de intereses y las demandas políticas tienden a hacerse por canales extra-parlamentarios donde la presión de distintos sectores sobre el Ejecutivo es más eficaz. Ello significa que las funciones de selección y sobre todo de agregación de intereses son pobremente ejercidos por el sistema partidario, lo que deja al Ejecutivo constantemente sometido a presiones sectoriales y particularistas que tienen tanto más éxito cuanto más fuertes sean las corporaciones que las impulsan y/o apoyen. Este jaqueo de la política gubernamental es desde luego desgastante y en el límite desestabilizador para cualquier gobierno. Y como sabemos en el régimen presidencialista el derrumbe de un gobierno y su derrocamiento significa casi siempre un cambio de régimen. Aquí también la diferencia es importante respecto al parlamentarismo donde, como lo demuestra el caso italiano, las crisis de gobierno no sólo no significan cambio de régimen sino que tampoco significan necesariamente cambio del partido dominante en la coalición gubernamental. Son crisis en la democracia a diferencia del presidencialismo donde las crisis de gobierno suelen ser crisis de la democracia.

Por último, volviendo a los problemas de diseño institucional hay que mencionar el impacto que el sistema federal puede tener sobre el sistema partidario (Von Boyne, Pág. 226-228), favoreciendo no sólo el surgimiento de identidades partidarias regionales, sino también muchas veces, su sobrerrepresentación, en particular en el Senado. Este cruce entre algunos sistemas partidarios provinciales y el nacional dificulta el surgimiento de otra fuerza con dimensión nacional y al mismo tiempo vuelve más compleja la formación de coaliciones homogéneas. Estas observaciones no pretenden establecer un juicio negativo sobre el federalismo en general, sino solamente llamar la atención sobre ciertos rasgos que asumió en la Argentina. Un federalismo que "funcione" puede descongestionar la escena política nacional, propiciando otros ámbitos de tratamiento y resolución de conflictos y demandas. Pero éste no parece ser el caso en la Argentina donde, a pesar de la existencia de sistemas partidarios provinciales, la arena local es un ámbito poco decisivo.

#### IV – ¿DE LA COMPETENCIA POR EL PREDOMINIO AL BIPARTIDISMO POLARIZADO?

La imposibilidad de hacer entrar fácilmente el sistema partidario argentino en las tipologías más clásicas y nuestra convicción de que alguna unidad sistémica existe -aunque débil- nos ha llevado a hablar, por un lado, de un sistema sin consolidación estructural y, por otro, de la larga persistencia de un sistema "a doble partido dominante". Esta formulación que a primera vista puede parecer un poco contradictoria, merece ciertas consideraciones tanto de orden teórico como empírico.

##### A. EL SISTEMA A DOBLE PARTIDO CON INTENCIÓN DOMINANTE: UNA PROPUESTA DE DEFINICIÓN

Desde nuestro punto de vista el sistema a doble partido con intención dominante es un sistema con un formato bipolar en el cual los partidos en competencia reclaman para sí la representación de las mayorías nacionales y operan con la lógica del partido dominante. Este tipo de sistema es más frecuente en la fase de instauración de un régimen y representa por lo tanto una configuración transitoria que es, en la mayoría de las veces, superada por los resultados de elecciones críticas que modifican la relación de fuerzas entre los partidos. El sistema a doble partido con intención dominante, en tanto sistema no consolidado, puede transformarse según cualquiera de las tipologías propuestas por Sartori, aunque el resultado más probable (especialmente en un sistema presidencialista) es el bipartidismo o el sistema predominante. De hecho existe una especie de continuidad lógica entre los dos sistemas y el de doble partido dominante, que mantiene respecto al primero el mismo formato y toma del segundo la mecánica. La secuencia más probable de evolución de un sistema a doble partido con intención dominante puede ser sintetizada en dos hipótesis: a) la mecánica se adecua al formato; b) el formato se adecua a la mecánica. En el primer caso, aún prevaleciendo uno de los partidos, esta situación se revela temporaria ya que rápidamente se instaura un ciclo de alternancia, transformando definitivamente el sistema en bipartidario. En el segundo caso, al contrario, la alternancia, aún siendo potencialmente posible no se da nunca y el partido en el gobierno institucionaliza de algún modo su dominio, mientras la oposición pierde progresivamente el carácter de tal: es el caso del sistema de partido predominante y, en el límite, hegemónico.

Existe sin embargo una tercera posibilidad que debe ser tomada en consideración: aquella que concierne a la persistencia, aunque precaria, del sistema a doble partido con intención dominante. Este es el caso en el cual no obstante resultados electorales favorables a uno u otro partido no se llega ni a una resolución definitiva de la cuestión del predominio ni al abandono de tal aspiración. Paradojalmente la persistencia (no se puede de hecho hablar de consolidación estructural) de este tipo de sistema muestra su incapacidad de funcionar eficazmente, de evolucionar hacia configuraciones más funcionales.

Es en realidad el caso argentino donde este sistema ha funcionado más claramente en el período 1955-66, aunque algunas de sus características puedan ser encontradas en otros períodos de gobiernos civiles (1946-55 y 1973-76) antes de 1983.

Partiendo del análisis del caso argentino proponemos algunas reflexiones de orden teórico sobre la dinámica y el funcionamiento de tal sistema.

En primer lugar, a nivel del sistema de partidos se asiste a una progresiva polarización, o sea, a la acentuación de la distancia ideológica entre los partidos principales y la instauración de una competencia centrifuga. En el momento en que el sistema se estabiliza, ya sea el contenido ideológico, ya sea la competencia, pasa por una modificación cualitativa importante.

A nivel de la polarización la distancia ideológica sigue inalterada pero cambia la dimensión en la cual ésta se manifiesta. Dicho de otro modo, ello significa que si en un primer momento la polarización se da en base a clivajes tradicionales, pudiendo resumirse todos en el continuo derecha-izquierda, una vez estabilizado el sistema los términos del conflicto ideológico se identifican con la pertenencia a cada uno de los partidos que luchan por el predominio. Esto aparece como evidente en el caso argentino en relación al peronismo, creado en 1946 alrededor de un clivaje social, pero que rápidamente determinan la rearticulación del espectro ideológico a lo largo de un nuevo continuum, el de peronismo/antiperonismo.

Inclusive la competencia sufre un cambio cualitativo relevante. Los dos partidos en la búsqueda de legitimación a su voluntad de predominio, evaden rápidamente la arena típica de la competencia, la electoral, ampliando desmesuradamente el campo de la competencia. Así, ya sea el Estado ya sea la sociedad civil se transforman en escenarios de competencia de los partidos de mayor consenso y de una legitimación "directa". Todo esto lleva a la inmediata devaluación de la competencia electoral, incapaz, según los partidos, ya sea de brindar esta legitimidad ya sea de reflejar exactamente el consenso que logran en la sociedad civil. En definitiva el juego electoral deviene rápidamente en un juego insignificante o por lo menos secundario, mientras los partidos, aún siguiendo el juego, transfieren su lucha por el predominio hacia arenas más amplias.

A nivel de los partidos, en el sistema a doble partido con intención dominante se manifiesta un tipo de extremización de los roles de gobierno y oposición. De un lado el partido vencedor de elecciones cruciales (ej. el peronismo en el '46) tiende a comportarse como una formación que representa no solamente la mayoría sino la cuasi totalidad de la voluntad popular; o sea el partido vencedor actúa como si el sistema fuera ya el de partido predominante o hegemónico, refutando o devaluando el rol de la oposición. A su vez el partido perdedor no renuncia a la idea de ser mayoritario y asume una actitud de oposición dura y descomprometida que en algún modo es percibida o se transforma en oposición anti-sistema. Este hecho provoca una serie de restricciones a la posibilidad de alternancia hasta transformar su concepción. Así en un sistema como el argentino caracterizado hasta el '73 por una voluntad de dominio de los partidos, la alternancia, es en la práctica, imposible, y el cambio de gobierno se hace finalmente a través de la intervención militar.

En un sistema de este tipo cambia también el significado que gobierno y oposición atribuyen a la alternancia; ésta de hecho no significa solamente el cambio del partido en el gobierno sino un cambio más amplio, o sea, de régimen. En todas las elecciones, más o menos libres y competitivas hasta el '83, peronismo y radicalismo se enfrentaban electoralmente no tanto para definir quien gobernaría sino más bien para definir que tipo de régimen político prevalecería. La ausencia de un acuerdo fundamental sobre la naturaleza del régimen político es uno de los elementos característicos de la persistencia del sistema de doble partido dominante.

La imposibilidad de la alternancia y las características que asume, provocan aún otro fenómeno esencial para la comprensión de este sistema: el continuo deterioro de las relaciones entre gobierno y oposición lo que lleva a los partidos a comportarse progresivamente de modo desleal. De un lado el partido en el gobierno intenta de todos modos, aún guardando un legalismo formal, de silenciar y dificultar el ejercicio del papel de oposición. Por otro, frente a comportamientos que tienden a excluirlo, el partido de oposición, aunque respetando a su vez el legalismo formal, multiplica el recurso a modalidades de acción igualmente desleales.

La adopción de este tipo de comportamiento en las relaciones entre gobierno y oposición, motivadas por el sustancial desconocimiento de la legitimidad del adversario, sugieren la imagen de dos partidos que estiman tener recursos políticos básicamente equilibrados. Se trata de un sistema "bloqueado" en el cual el partido en la oposición tiene poder de intimidación sustancialmente igual, salvo hechos coyunturales, al poder del partido gobernante. Es muy significativo en este sentido la situación del período 1955/66 en el cual el peronismo

proscrito podía, a través de movilizaciones sindicales y el llamado al abstencionismo, ejercer un poder de veto tal sobre los gobiernos de Frondizi y de Illia, capaz de determinar sus crisis.

## B. ALGUNAS HIPÓTESIS INTERPRETATIVAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PARTIDARIO ARGENTINO

Utilizando el concepto de doble partido con intención dominante es posible intentar una relectura sintética de la evolución del sistema de partidos en Argentina.

Si analizamos la evolución del sistema partidario a partir del '46 encontramos períodos como en el '46-'49 durante el cual, después de la victoria de Perón, se instaura esto que definimos como sistema a doble partido con intención dominante que a partir de 1949 tiende a comportarse siempre más como un sistema de partido predominante con fuerte vocación a hegemónico. Los años entre '55 y el '66 son aquellos en los cuales este sistema funciona de modo más evidente. Si bien aparecen varios partidos en escena los protagonistas son radicales y peronistas sin que se pueda hablar por ello de bipartidismo. En este período a la par de la competencia electoral - cuando hubo- es posible decir, que estaba en juego también la competencia por el predominio. El radicalismo jugó entonces con la exclusión legal del peronismo tratando al mismo tiempo de adueñarse de sus votos. En el '73 el peronismo juega otra vez al predominio reconociendo sin embargo, con más decisión que en períodos anteriores su interlocutor radical. La muerte de Perón, la crisis en el peronismo y en el sistema político y finalmente el golpe militar de 1976 postergan la posibilidad de transformación del sistema a doble partido con intención dominante hacia una configuración más estable y consolidada (ya sea bipartidista ya sea sistema de partido predominante). En el '83 el radicalismo vive un corto sueño de hegemonía y a partir del '85 y sobre todo del '87 se va delineando un sistema cuyas características se acercan a las de un bipartidismo polarizado.

Como hemos visto se podría situar alrededor del '46 el momento de formación de este sistema bipolar pero que no llega, por lo menos hasta el '83 a consolidarse. En el '46, hasta las elecciones, lo que caracterizaba al sistema partidario era un grado relativamente importante de fragmentación y a partir de entonces se forma lo que O'Donnell ha llamado el polo peronista y el polo anti-peronista, el primero articulado obviamente por Perón mientras el radicalismo asume el liderazgo del polo anti-peronista. Casi simultáneamente empieza también a tomar forma el sistema de doble legitimidad y la competencia por dominar el sistema partidario: el peronismo postulándose como representante de las mayorías nacionales y populares y el radicalismo postulándose como única oposición posible. El nacimiento de este sistema de doble legitimidad fundada en la búsqueda recíproca del dominio aparece muy claramente el 23 de Mayo de 1946 cuando Perón decide disolver los varios partidos que lo habían apoyado en la elección y crea el Partido Único de la Revolución Nacional que solamente en Enero de 1947 tomará el nombre de Partido Peronista (Ciria, 1983).

El análisis de la relación gobierno-oposición, o dicho de otro modo la estrategia de inclusión-exclusión de los dos partidos es por lo demás un *buen* indicador de esta pretensión (a transformarse cada uno en dominante) que ha dificultado la consolidación de un sistema que funcionase con una mecánica bipartidista. Es en este contexto que la pugna entre diferentes estilos de hacer política -entre el peronismo y el radicalismo- ha podido muchas veces ser confundida con la pugna entre alternativas de régimen. Se puede decir que si bien el peronismo no rompe las reglas del juego democrático, en la práctica el funcionamiento no siempre es coherente con ellas y de hecho, sobre todo a partir del '49 con la sanción de la nueva Constitución se produce un "endurecimiento" creciente del régimen que lo va haciendo cada vez menos competitivo e incluso restringe considerablemente el rol de la oposición. A partir del período '49-'51 el peronismo intenta así formalizar su papel de fuerza mayoritaria imponiendo un sistema de partido predominante, que en la intención de Perón se debería haber transformado en hegemónico -al estilo del PRI mejicano-

Más allá del consenso electoral, mayoritario pero ciertamente no plebiscitario, el peronismo promulga una serie de medidas legislativas para lograr aquel objetivo <sup>(23)</sup>. Ello paradójicamente reafirma el radicalismo como oposición impidiéndole por otro lado transformarse en partido gobernante. Esta dificultad se acentúa en 1951 cuando una nueva ley electoral (N° 14.032) permite al gobierno hacer una operación de "gerrymandering" claramente favorable al peronismo. Así en la elección del mismo año el partido en el poder obteniendo cuatro millones de votos elige 151 diputados mientras la oposición radical aún habiendo recibido más de dos millones y medio de votos no elige más que 14 diputados.

Las estrategias de oposición adoptadas tanto por el radicalismo (1949-55) como por el peronismo (1955-66) no tendieron a ser de colaboración sino más de confrontación, o para usar la expresión de A. Flishfish (Flishfish, 1987), tendieron a ser estrategias "duras" y no "blandas", lo cual dificulta tanto la consolidación del sistema

---

<sup>23</sup> A este propósito recordemos la ley 13.645 de 1949 sobre organización política que es muy desfavorable para la oposición, la ley 14.021 de 1951 que expropia La Prensa, principal órgano del polo anti-peronista; la ley 14.062 de 1951 que declara el estado de guerra interno y restringe las libertades constitucionales.

partidario como los procesos de consolidación democrática. Un ejemplo de ello son las estrategias de inclusión/exclusión empleada por cada uno de los partidos, en el gobierno o desde la oposición. Aún manteniendo formalmente la competencia el partido en el gobierno restringe de algún modo la competitividad del sistema (Sartori, 1986).

Ello a su vez provocaba del partido en la oposición un deslizamiento progresivo hacia alguna forma de oposición desleal. La ampliación del sufragio en 1949, con la inclusión del sufragio femenino hecha por el gobierno peronista es sin duda una conquista democrática. Pero mirada desde la perspectiva del radicalismo, en la coyuntura política en la cual tiene lugar, puede ser vista y de hecho lo fue como un obstáculo mas en su difícil carrera electoral. El rol jugado por Eva Perón y su figura carismática eran una garantía de que la mayoría de los votos femeninos, en ese entonces serían votos peronistas.

Después del paréntesis del intento peronista de instaurar un sistema de partido predominante, imposibilitado por el golpe militar de 1955, el problema del dominio vuelve a aparecer aún con mas fuerza en el peronismo en el período 1955-66.

Por un lado el radicalismo no sólo acepta llegar al poder en una elección no competitiva, dada la exclusión del peronismo sancionada en 1955, sino que intenta (y lo logra en cierta medida) captar los votos peronistas a través del acuerdo Frondizi-Perón, con una promesa que en la práctica, como señaló O'Donnell (O'Donnell, 1972) era imposible de ser cumplida.

El peronismo proscripto como partido, intenta con éxito influir sobre el sistema político a través de la movilización del sindicalismo y la fidelidad de sus militantes al líder. La estrategia de Perón fue la de, a través de la protesta social y la devaluación de los actos electorales (abstencionismo o voto en blanco), deslegitimar el nuevo régimen surgido de la Revolución Libertadora y conducido después por el radicalismo. Así en 1962 frente a una presión sindical vuelta intolerable, el gobierno de Frondizi es derrocado por un golpe militar. La misma suerte le tocó a Illia 4 años más tarde a pesar de que haya intentado eliminar la gran contradicción del sistema político argentino, sorteando de alguna manera (la constitución de partidos provinciales neo-peronistas) el obstáculo de la exclusión del peronismo. Sin embargo justamente el éxito electoral de estas formaciones neo-peronistas, contribuyó a su caída. Lo que parece evidente en este período de gran inestabilidad es la capacidad de un actor político, el peronismo, formalmente excluido de la competencia electoral y por ende del gobierno, de ejercer una suerte de poder de veto sobre el funcionamiento del sistema político.

La decisión de los militares de crear una democracia limitada, aceptada por los radicales, que veían ahí la posibilidad de concretar su dominio, dejó inalterada la prerrogativa del peronismo en la sociedad civil: era un movimiento que aún sin ejercer el poder, mantuvo intacta la autoridad derivada de la representación de los estratos populares. Al contrario el radicalismo era en esta situación un partido que ejerciendo el poder de gobierno no lograba agregar un consenso superior al peronista, no teniendo entonces la autoridad necesaria para imponer sus decisiones. El conflicto entre los dos partidos que se disputaban el predominio, uno, el peronismo, rico en autoridad pero imposibilitado de ejercer el dominio resultante de ello, y el otro, el radicalismo, dotado de los recursos del poder político pero no de consenso suficiente, se reveló finalmente un juego de suma-cero: como otras veces una intervención militar demostró a los dos contendientes la inutilidad de jugar a este "juego" y la necesidad de superar la trampa del sistema de doble partido con intención dominante.

Insistimos, sin embargo, que esta lógica de relación entre los dos partidos si bien acarrea indiscutiblemente enormes dificultades para el funcionamiento y consolidación del sistema partidario parece responder menos a la negación del adversario que al tipo específico de competencia entre los dos partidos por un lado (causas internas), y a la naturaleza del sistema político por otro.

Al inicio de los años '70 poco antes del retorno a un régimen democrático, el peronismo y el radicalismo intentan, a través de un acuerdo entre los dos líderes –"La Hora del Pueblo"– de establecer de algún modo la regulación de la competencia entre los dos partidos. Si bien ninguno de los dos está dispuesto a renunciar a la búsqueda de hegemonía, este acuerdo fija una serie de reglas y comportamientos que deberían permitir al sistema transformarse según la voluntad expresa de la ciudadanía evitando así la inestabilidad debida a la persistencia del sistema a doble partido con intención dominante. Las elecciones de 1973 dieron lugar con un voto fuertemente mayoritario para el peronismo al retorno de Perón al poder abriendo también una fase nueva: las relaciones gobierno-oposición parecían orientarse en la dirección de una mayor corrección. El peronismo sin renunciar a sus prerrogativas no parecía sin embargo tener la intención de cambiar el régimen, mientras el radicalismo podía ejercer su oposición sin ser perseguido como partido anti-sistema. Pero la posibilidad que este acuerdo funcionara establemente fue anulada por la muerte de Perón y por el subsiguiente desencantamiento del conflicto al interior del movimiento peronista que llevaría finalmente -entre otros factores- al golpe del '76 que abrió un largo y duro período autocrático.

Así la "Hora del Pueblo" puede ser considerada un primer paso hacia la creación de un espacio político común, proceso interrumpido por el golpe del '76 y que sin embargo es retomado en el '83, en una coyuntura política

muy distinta con un peronismo derrotado por primera vez en elecciones libres y competitivas. Esta creación de un espacio político común abría de nuevo una posibilidad de transformación del sistema partidario. Desde el punto de vista del peronismo y del radicalismo éste es el gran desafío y el camino a recorrer parece todavía largo y difícil.

Esta dificultad se puso de manifiesto en el '88 con la victoria de Carlos Menem en las elecciones internas (la primera que realiza el peronismo) para decidir la fórmula presidencial. La derrota de los renovadores plantea de nuevo interrogantes preocupantes respecto de la evolución del sistema partidario y sus posibilidades de consolidación. Esto porque con la hegemonía menemista en el interior del peronismo se corre el riesgo de volver a la antigua dinámica de competencia que caracterizó en el pasado la relación entre los dos partidos.

Lo que habían intentado los renovadores -por cierto con idas y vueltas- era justamente consolidar algunas de las modificaciones iniciadas en la década del '70 y que abrían la posibilidad de la alternancia y de la aceptación de las reglas de juego comunes. En definitiva que la competencia se debía por el poder, por el gobierno y no por el régimen.

En la medida en que el menemismo es justamente el sector que está identificado con las tradiciones menos democráticas del partido, aquel que sigue recurriendo a los viejos slogans y a las dicotomías del pasado, su hegemonía tiene consecuencias que lamentablemente repercuten mas allá del peronismo y amenazan con impedir una vez más la consolidación de un sistema partidario funcional para la democracia.

Por otro lado los episodios castrenses a partir de la Semana Santa del '87 están indicando que algunos de los serios problemas pendientes rebalsan ampliamente la capacidad y posibilidad de los partidos políticos para hacerles frente.

#### REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

L Morlino, Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis, en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, N° 35, Julio/Septiembre, 1986.

R. Gunther, G. Sani y G. Shabad, El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución. Madrid, Cap. 15/ Siglo XXI, 1986.

G. Sartori , Partidos y Sistemas Partidarios , Río de Janeiro, Zahar 1982. Teoria dei partiti e caso italiano , Milano, Sugarco, 1982.

S. M. Lipset y S. Rokkan, Party System and voter Alignementes, New York, The Free Press, 1967.

A. Touraine, Actores sociales y sistemas políticos en América Latina. Prealc, 1987.

Las sociedades dependientes. Ensayos sobre América Latina . México, Siglo XXI, 1978.

G. Pasquino, Crisi dei partiti e governabilità , Bologna, Il Mulino, 1980.

G. O'Donnell, Un juego imposible: competición y coaliciones entre partidos políticos de Argentina entre 1955 y 1966, en Modernización y autoritarismo, Buenos Aires, Paidós, 1972. El mismo artículo fue publicado como Documento de Trabajo del Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1972.

Permanent crisis and the failure to create democratic Regimes: Argentina 1955-1966 en J. Linz y A. Stepan (eds.). The Breakdown of Democratic regimes Baltimore, The Hopkins University Press, 1978.

C. Smulovitz, El sistema de partidos en la Argentina: Modelo para armar, en Desarrollo Económico, N° 101, vol. 26, 1986.

M. Cavarozzi, Los partidos argentinos: subculturas fuertes, sistema débil preparados para el taller sobre Political Parties and Redemocratization in the Southern Cone Woodrow Wilson International Center for Scholars, nov. 1984.

T. Di Tella, Evolución del sistema de partidos en Argentina, Brasil y Perú, "Política y Partidos. Ejercicio de análisis comparado Argentina, Chile, Brasil y Uruguay en Desarrollo Económico, v. 25, N° 100 (Enero-Marzo 1986).

Partidos políticos y perspectivas de consolidación de la democracia: Argentina, Brasil y Uruguay. Buenos Aires, 1987 (Mimeo).

G. Rama, La democracia en el Uruguay, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

N. Botana, El orden conservador: la política argentina entre 1916 y 1980, Buenos Aires, Sudamericana, 1977.

G. Germani, T. Di Tella y O. Ianni, "Populismos y contradicciones de clase Latinoamericana", México, ERA, 1973.

M. Duverger, Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México 1987 (10° ed.).

- A. Ciria, Política y cultura popular: la Argentina Peronista 1946-1955, Buenos Aires, Ediciones de La Flor, 1983.
- G. Alberti, L. Golbert, C. Acuña, Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina, en Boletín Informativo, Techint N° 235, 1984.
- J. Linz, Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference? (Mineo s.f.)
- K. Von Bayme, I partiti nelle democrazie occidentali, Bologna, Zanichelli, 1987.
- Flishfish, La política como compromiso democrático. Flacso, Sgo. de Chile, 1987.
- G. Hermet, A. Rouquié y J. Linz, Des elections pas comme les autres París, Presses de la FNSP, 1978.
- A. Pappalardo, Il paradigma della decisione razionale: usi e abusi politologicé. Mimeo, 1988.
- A. Downs, An Economic Theory of Democracy, New York, Harper and Row, 1957.
- A. Pizzomo, Sulla Razionalità della scelta democratica, en Stota e Mercato, (7 Aprile, 1983).
- J. Cotler, Los partidos políticos y la democracia en el Perú, Mimeo, 1983.