

¿POR QUÉ LOS PARTIDOS ARGENTINOS SOBREVIVEN A SUS CATÁSTROFES?¹

Andrés Malamud
Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa
✉ Andres.Malamud@EUI.eu

Resumen:

A partir del colapso de 2001, el clivaje que había definido al sistema partidario argentino desde 1945 (peronismo-no peronismo) pareció comenzar a descongelarse. Las identidades colectivas que mantenían al electorado cautivo entraron en crisis o se confundieron, mientras aumentaba la volatilidad del voto. Y sin embargo, en pocos años el sistema de partidos se reequilibró sobre las mismas bases que antaño. Este artículo constata el fenómeno, lo explica a partir de causas sociológicas, organizacionales e institucionales y argumenta que la novedad parcial, es decir la territorialización de la política, no es una superación del clivaje clásico sino la reemergencia de uno anterior (el federal) que se superpone con el siguiente sin anularlo ni trascenderlo.

Palabras Clave: Sistema de partidos – clivajes - partidos políticos – Argentina – federalismo – peronismo.

Abstract:

From the collapse of 2001, the cleavage that used to define the Argentinean party system since 1945 (peronism – no peronism) started to defrost. The collective identities that used to maintain the electorate hostage entered a crisis or got mixed up, while the volatility of the vote gain importance. Never the less, in a few years the party system return to the balance that had before. This article affirms this phenomenon; it explains it through sociological causes, both organizational and institutional with an argumentation that is partially new, this is the territorial politics, this doesn't automatically erase the classic cleavage but the reemergence of one previous (the federal) that's over placed on to the next without eliminate it or transcend it.

Key Words: Party systems – cleavage – political parties – Argentina – federalism – peronism.

Texto presentado en el Seminario "Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa", organizado por el Proyecto OIR, en el Instituto de Iberoamérica, el 27 de Febrero de 2009.

¹ Publicado en *Iberoamericana. América Latina – España – Portugal*, V.8. Nº 32. 2008, 158-165 pp.

I. Introducción

En 1945, la política argentina se dividió en dos campos. De un lado, el peronismo; del otro, el resto. El campo peronista se expresó tradicionalmente a través del Partido Justicialista (PJ), su herramienta electoral. El campo no peronista nunca tuvo un representante único, pero el partido que lo encarnó con más éxito fue la Unión Cívica Radical (UCR).

Desde sus orígenes, el peronismo se nutrió de la pobreza y la injusticia. Su apoyo electoral es mayor entre los sectores más pobres, y disminuye a medida que aumenta el nivel educativo. Su concepción redistributiva y su perfil popular se plasmaron en políticas orientadas a la asistencia social antes que al desarrollo humano. Semejantes políticas, que caracterizaron una época pero no han perdido vigencia, contribuyeron a cristalizar la fosa que separaba a las clases bajas de las medias.

Los sectores no peronistas vivieron desgarrados por la fuerza centrífuga del fenómeno peronista. Quienes más lo rechazaban, los “gorilas”, pretendían erradicarlo de cuajo. Quienes buscaban competir por su base electoral, en cambio, intentaban emularlo. Así, el radicalismo recurrió primero a la imitación (la Declaración de Avellaneda en 1945), luego al cisma (en 1957), después a la faccionalización y, desde 2001, a la dispersión. La victoria de Alfonsín en 1983 había ilusionado a algunos con la gestación del tercer movimiento histórico; la de la Alianza en 1999 engañó a otros con el espejismo de un país posperonista. Sin embargo, ambas expectativas resultaron frustradas.

Después del colapso de 2001, empero, el clivaje que marcó tan duraderamente al sistema partidario pareció comenzar a descongelarse. Las identidades colectivas que mantenían al electorado cautivo entraron en crisis o se fueron diluyendo, mientras aumentaba la volatilidad del voto. El peronismo se fue transformando al paso que la UCR se fragmentaba y caía (Torre, 2003). ¿Sería una crisis pasajera o el final definitivo de una época? Esta nota analiza los cambios y continuidades de la política argentina, esboza tres escenarios de evolución del sistema de partidos y evalúa sus condiciones de posibilidad.

II. El radicalismo: la rigidez de las formas

Con casi ciento veinte años de vida, la Unión Cívica Radical es uno de los partidos más longevos de América Latina. La duración del radicalismo estuvo largo tiempo asegurada por la falta de alternativas y por la discontinuidad democrática. Pero una vez consolidada la democracia y ante el desafío planteado por nuevas fuerzas, es necesario entender la naturaleza del partido para evaluar sus perspectivas.

La liturgia radical concibe al partido como una asociación cívica y democrática, integrada por individuos – y no por organizaciones – que aspiran a moralizar la vida pública. El contraste con el peronismo se torna evidente: la UCR habría nacido desde la sociedad y en la oposición, no desde el Estado y en el gobierno. La UCR defendería la Constitución y la democracia, mientras el peronismo sería un partido desinteresado por las instituciones y con raíces corporativas y autoritarias. La UCR se batiría por la moral más allá de esporádicas excepciones; el peronismo, en cambio, priorizaría la lucha pragmática por el poder. Es concebible que, hasta 1999, la opinión pública en general compartiera esta visión de los dos grandes partidos argentinos. Después de la debacle aliancista las percepciones sociales han mutado, pero el discurso de la militancia radical se cerró sobre las antiguas certezas en vez de adaptarse a los cambios en curso. Hoy el radicalismo aparece declinante, pero la mirada atenta revela una realidad matizada.

Un cuarto de los senadores nacionales, un quinto de los diputados y un sexto de los gobernadores, además de cientos de intendentes municipales, se reconocen actualmente como radicales. No existe tercera fuerza que se le acerque en poder institucional y territorial. Varios de los líderes que se escindieron de sus filas en dirección al oficialismo pretenden volver, y los que lo hicieron hacia la oposición fundaron partidos que difícilmente los sobrevivirán. Tal ventana de oportunidad, producto de

la inercia institucional del partido en combinación con la incapacidad histórica de las terceras fuerzas para consolidarse, no garantiza su continuidad pero la torna expectable.

El radicalismo presenta tres características persistentes, aunque pocas veces reconocidas. La primera es que el partido gobierna mal pero, contra la opinión convencional, es eficiente en la competencia electoral. La segunda es que, pese a gozar de un difundido arraigo territorial, el aparato partidario sólo se puede conducir desde el centro (Buenos Aires). La tercera es que, no obstante la publicitada democracia interna, la única manera de renovar el liderazgo radical ha sido la muerte natural del líder. Veamos punto por punto.

Candidatos radicales han ganado, a lo largo del último siglo, siete elecciones presidenciales: la primera en 1916, la última en 1999. Por su parte, el peronismo ha triunfado en ocho oportunidades, si bien en un lapso menor. Pero ganar no es gobernar. El desprecio de la dirigencia tradicional del radicalismo por la gestión eficiente, mal escondida en la frase “los técnicos deben subordinarse a los políticos”, ha contribuido a que el partido no concluyese sus últimos cinco mandatos presidenciales. La UCR completó un mandato por última vez en 1928.

Otra paradoja es que el radicalismo obtiene mejores resultados en el interior que en Buenos Aires, ciudad o provincia. Sin embargo, todos los liderazgos nacionales han provenido de uno de estos dos distritos que, juntos, albergan casi la mitad de la población argentina. Cuando falta el liderazgo metropolitano, el partido parece desmembrarse en espasmos autonómicos. Los caudillos provinciales han probado ser eficaces preservadores del partido en tiempos difíciles, pero nunca han logrado proveerlo de una conducción nacional. El peronismo, en cambio, se gobierna desde el centro, pero provenir de las márgenes (geográficas o partidarias) no es impedimento para llegar a la cúpula: tanto Menem como Kirchner eran gobernadores descarriados de provincias minúsculas; no obstante, ambos consiguieron alinear al PJ detrás de políticas de ruptura con la tradición.

La tercera especificidad radical es su procedimiento para renovar el liderazgo. A pesar de que las elecciones internas le dan al partido una dinámica poco habitual, nunca en su historia la conducción nacional fue reemplazada mediante este mecanismo. Desde Alem (en los 1890s) hasta Balbín (1950-70s), pasando por Yrigoyen (1900-30s) y Alvear (1930-40s), sólo el fallecimiento del líder permitió el recambio dirigencial. La vigencia de Alfonsín demuestra que esta tradición no ha sido superada. En contraste, y con menos ostentación, el peronismo ha desarrollado una práctica de renovación interna que ha llevado a la cima a cuatro líderes nacionales distintos en apenas 20 años. Vicente Saadi, Antonio Cafiero, Carlos Menem y Néstor Kirchner no apelaron al ciclo biológico sino a las relaciones de fuerza internas para acceder al poder y, eventualmente, perderlo. La coincidencia entre ciclo de liderazgo y ciclo biológico ha tenido un fuerte impacto sobre la UCR: su dirigencia aparece hoy envejecida, y su organización esclerosada.

Hemos definido tres características: competitividad electoral combinada con mala gestión, conducción metropolitana centralizada y dependencia del ciclo vital del liderazgo. La capacidad de modificarlas definirá las condiciones del radicalismo para sobrevivir.

III. El peronismo: la flexibilidad del poder

Por su lado, el peronismo nunca tuvo vocación institucional sino vocación de poder. Y, a diferencia de sus opositores, ejerció el poder en lugar de declamarlo.

Las instituciones políticas, entendidas como reglas de juego, cumplen la función de asegurar un horizonte de previsibilidad a los actores sociales. El peronismo se constituyó como eje del sistema político porque garantizaba decisiones (populares) contra una estructura institucional ineficiente o injusta. La tensión entre peronismo e institucionalidad es genética, y entre ambos quien mejor expresa

las tendencias latentes en la sociedad argentina es el primero.

El fracaso del campo no peronista para modificar las instituciones políticas, dotándolas simultáneamente de legitimidad y eficacia, tuvo consecuencias catastróficas para sus representantes y para la república. Pero, a diferencia de países como Perú o Venezuela que carecieron de un fenómeno como el peronismo, la crisis argentina de 2001 no pulverizó al sistema político sino sólo al campo no peronista. No se requieren *outsiders* cuando existen *insiders* que proveen lo que el público demanda: autoridad, sensibilidad, redistribución. Aunque no necesariamente desarrollo.

La flexibilidad del peronismo para adaptarse a cualquier circunstancia se manifiesta sublime en los procesos de nombramiento de candidatos e ingeniería electoral (Mustapic, 2002). Los dos mecanismos más utilizados para la selección de candidatos en Argentina son uno formal, el de elecciones internas o primarias, y otro informal, los acuerdos de cúpula. A ellos el peronismo agrega un tercer procedimiento, que consiste en permitir que varios candidatos del partido compitan entre sí en elecciones generales. Semejante permiso no está formalizado, pero se sustenta en el hecho de que nadie ha sido expulsado del peronismo por competir por fuera del partido. El argumento es que el movimiento justicialista es más amplio que el partido y puede, por ende, presentar diversas candidaturas. Como la estructura del PJ no tiene costos de re-entrada, es posible – y usual – confrontar la lista del partido oficial en una o más elecciones y retornar luego al partido. Un cuarto recurso, generalmente aplicado cuando el PJ se halla en el poder, consiste en manipular las reglas electorales – tales como “gerrymandering”, establecimiento de la ley de lemas o reestructuración del calendario electoral – para favorecer ciertos candidatos partidarios en desmedro de otros y frente a los demás partidos. En resumen, existen cuatro formas de selección de candidatos: informal desde adentro (acuerdos de cúpula), formal desde adentro (internas), informal desde afuera (división del partido) y formal desde afuera (manipulación de reglas electorales). El peronismo ha recurrido a todas con buenos resultados.

La fluidez interna del PJ produjo al menos dos resultados significativos en los '90 (Levitsky, 2003). Por un lado, permitió la candidatura exitosa de extrapartidarios y su posterior absorción. Por el otro, facilitó los virajes programáticos llevados a cabo durante el gobierno de Menem, primero, y el de Kirchner, más tarde. Esto se debe a la tendencia de los caciques peronistas de alinearse detrás de los líderes que ocupan cargos públicos: dado que la autoridad partidaria es raramente considerada, el control del estado significa control del partido. Así, el PJ ha sobrevivido a los golpes militares, la proscripción, la derrota electoral y las catástrofes económicas propias y ajenas, así como a dos giros programáticos abruptos y opuestos y a cambios de coalición en una década, sin perder su base electoral ni su poder organizacional. El arraigo social que permite a mucha gente *ser peronista* en lugar de simplemente *votar por el peronismo*, combinado con un notable grado de flexibilidad institucional, resultó una fórmula exitosa para adaptarse a tiempos difíciles (Ostiguy, 1998).

Hoy, el peronismo gobierna catorce de los veinticuatro distritos, cuenta con dos tercios de los senadores nacionales y la mitad de los diputados. Desde 1983, sus candidatos presidenciales nunca obtuvieron menos del 40% de los votos positivos (salvo en 2003, cuando se presentaron tres candidaturas separadas pero cuya suma alcanzó al 60%), y sus listas legislativas nacionales jamás descendieron del 35%. En 2001, la peor elección de la historia para los partidos tradicionales, los candidatos peronistas lograron triunfar en casi todo el país y esquivar la sanción del “voto bronca” (mecanismo por el que el 13% de los electores anuló intencionalmente su voto) en muchas provincias del interior. En cambio, el campo no peronista se presentó fragmentado entre partidos tradicionales y nuevos, y su desempeño defraudó las expectativas más optimistas generadas con anterioridad.

IV. Tres escenarios de evolución partidaria

Analistas y protagonistas discuten hace años sobre una alegada transformación del sistema de partidos. A continuación se analizan los tres escenarios más frecuentemente mencionados o, frecuentemente,

fomentados. El primero contempla la aparición de una tercera fuerza que desplace al radicalismo, al justicialismo o a ambos. Desde el regreso a la democracia, en 1983, hubo siete intentos de construcción de opciones electorales que amenazaron quebrar ese duopolio: el PI de Oscar Alende, la UCeDé de Álvaro Alsogaray, el MODIN de Aldo Rico, el FREPASO de Chacho Álvarez, la AR de Domingo Cavallo, el ARI de Elisa Carrió y RECREAR de Ricardo López Murphy. Independientemente de los errores cometidos por sus líderes, existen factores institucionales que explican el fracaso de estos intentos. El sistema electoral, aunque formalmente proporcional, limita la representación de las minorías debido a la pequeña magnitud de los distritos electorales y a la sobrerrepresentación otorgada a las provincias menos pobladas y con sociedades más tradicionalistas. De ese modo, favorece a la periferia respecto a los centros urbanos, al peronismo respecto al radicalismo, y al peronismo y el radicalismo respecto a terceras fuerzas. Este sesgo pro-mayoritario y periférico resulta potenciado por el hecho de que la Cámara de Diputados se integra mediante elecciones bianuales de renovación por mitades, lo que no acontece en ningún otro país del mundo. El principal efecto es que la Cámara, en un momento dado, no refleja la distribución de preferencias de la última elección sino de las dos últimas, diluyendo en el tiempo el impacto de un buen desempeño electoral por parte de partidos no establecidos – y que, por lo tanto, tienen mayor dificultad para mantenerse en el tiempo. Corolario: la democracia argentina es un cementerio de nuevos partidos, y sin reformas institucionales no hay razones para esperar distintos resultados en el futuro.

El segundo escenario consiste en la reestructuración del sistema de partidos en función del espectro ideológico de izquierda y derecha. Esta tesis, sostenida desde hace varias décadas por Torcuato Di Tella y retomada más recientemente por quienes propugnan la “normalización” del sistema de partidos, sostiene que la UCR y el PJ deberían ocupar espacios opuestos alrededor del centro político, y si no fueran capaces de hacerlo serían suplantados por partidos más homogéneos ideológicamente que se reconocerían en internacionales partidarias como la socialista o la demócrata cristiana. Semejante posibilidad enfrenta al menos dos obstáculos: uno de raíz histórica, el otro de naturaleza social. El primero se debe a que el clivaje entre burguesía y proletariado, que originó en Europa la división entre izquierda y derecha, se montó sobre los cimientos seculares de una estructura feudal. En sociedades sin pasado feudal, la movilidad social permite que las ideologías “viajen”, perforando las fronteras de clase y tornando al conflicto social más fluido en términos de ideas y valores. El segundo obstáculo para una reorganización ideológica del sistema de partidos es el alto nivel de exclusión social. En provincias en que el 40% de los habitantes son pobres y la distribución de la renta es extremadamente desigual, el perfil de la demanda política se asemejará más al del cliente que al del ciudadano. En semejante contexto, predominará entre representantes y representados una relación particularista (populista, movimientista o simplemente corrupta) antes que universalista. La conjunción de los factores analizados torna improbable la formación estable de dos coaliciones ideológicas; es más concebible, en cambio, que el sistema de partidos se asemeje a un caleidoscopio informe que se reagrupa cada bienio según las circunstancias electorales.

El tercer escenario prevé la dilución del peronismo. Ello entrañaría la purga de importantes grupos internos y la apertura hacia sectores no peronistas. La consecuencia sería la dilución de la frontera entre peronismo y no peronismo, aunque todavía no quede claro cuál, si alguno, sería el clivaje que tomaría su lugar. Es factible que este desarrollo conduzca a un sistema de partidos descentrado, en el que los caudillos provinciales, especialmente cuando están en el poder, controlen los mecanismos de financiamiento político y nominación de candidatos y, por lo tanto, estén en condiciones de manipular paquetes electorales y negociarlos con otros caudillos. En Argentina esta situación no sería novedosa: así funcionó la república posible entre 1880 y 1916, y los gobiernos radicales apenas revistieron al sistema con el barniz de un liderazgo nacional. Fue la aparición del peronismo en 1946 la que determinó la nacionalización de los alineamientos partidarios, y será el fin del peronismo – o su mutación – la que retornará las cosas a su estado primigenio.

V. Tres condiciones de estabilización del sistema de partidos

La estabilización del sistema de partidos, sea cual fuere la forma y mecánica que asuma, depende de tres condiciones: una económica, una institucional y una convivencial.

La condición económica es la continuidad de tasas relativamente altas de crecimiento y el control efectivo de la estabilidad monetaria. Luego del colapso de 2001, y dada la precariedad de la situación social en regiones sensibles del país, tanto una recesión como el regreso de la inflación acarrearían tensiones difíciles de soportar para el régimen político.

La condición institucional es el mantenimiento del actual sistema presidencialista y federal y del sistema electoral sesgado. En primer lugar, el presidencialismo centraliza el liderazgo oficialista pero tiende a dispersar el de la oposición. En segundo término, el federalismo fragmenta la arena de competencia, tornando a los partidos menos homogéneos y cohesivos. En tercera instancia, el sistema electoral genera una inercia que amortigua los cambios de preferencias de la ciudadanía y dificulta la consolidación de nuevos partidos. Si se modificaran los incentivos institucionales, los alineamientos partidarios también se transformarían.

La condición convivencial requiere que la lucha política transite por carriles electorales y no judiciales. Los escándalos de corrupción en América Latina ya contribuyeron a derribar varios gobiernos, incluido el de la Alianza, y a liquidar virtualmente a varios partidos. Si la corrupción y su inevitable compañera, la extorsión, se transforman en recurso de campaña y eliminación del adversario, una consecuencia probable sería la implosión del sistema de partidos.

Si las tres condiciones mencionadas se mantienen, es posible que el sistema de partidos termine derivando hacia una combinación de lo que Javier Zelaznik (2008) define como escenarios sueco y noruego: un partido gana y gobierna prácticamente solo durante tres o cuatro periodos consecutivos, luego de lo cual es derrotado por una coalición de partidos que gobierna un periodo – o a lo sumo dos. A posteriori de esta breve cura de oposición volverá al poder el partido anterior. En tal escenario, el partido predominante no necesariamente mantendría la misma posición en el espectro ideológico sino que se adaptaría a las circunstancias de la época, rotando a ambos lados del centro y del partido o coalición que gobierne durante sus periodos sabáticos.

VI. Por qué persisten los partidos tradicionales

Peronistas y radicales nunca construyeron organizaciones programáticas. Su arraigo popular se basaba en una identificación social antes que en una preferencia ideológica. Así como raramente se cambia de religión o equipo de fútbol, tampoco se cambiaba de campo en la política. La crisis del radicalismo ha llevado a algunos observadores a pronosticar el fin de esa división sociopolítica. No parece ser el caso.

Desde 1946, el radicalismo fue dos cosas en una: un partido con simbolismo propio, basado en el culto a figuras como Alem e Yrigoyen, y un punto de referencia para quienes se oponían al peronismo. Varias generaciones después, los símbolos radicales significan muy poco para la mayoría de la población. En cambio, estudios de opinión e investigaciones electorales indican que la identidad antiperonista (o, más correctamente, no peronista) sigue vigente. El destino del radicalismo depende de su capacidad para volver a aglutinarla.

En sistemas presidencialistas y federales, los partidos cohesionados son la excepción antes que la regla. En Brasil sólo uno de los cuatro más importantes, el PT, presenta tal característica; en Estados Unidos, ninguno de los dos existentes. Si en Argentina peronistas y radicales parecieron funcionar disciplinadamente durante décadas, eso se debió a las interrupciones institucionales. Una vez que la democracia adquirió continuidad, los partidos nacionales fluyeron lentamente hacia un punto de

equilibrio: hoy son confederaciones de partidos provinciales y no hay razones para que esto cambie.

Las provincias constituyen la base de poder político, sobre todo para los partidos que detentan las gobernaciones. El control de las carreras partidarias, de los recursos presupuestarios y de los aparatos de fiscalización electoral garantiza a los líderes provinciales herramientas poderosísimas. Las terceras fuerzas que surgen regularmente en la Capital o el Gran Buenos Aires carecen de esa penetración territorial y por eso se extinguen luego de algunas elecciones prometedoras. El PRO de Mauricio Macri y la rebautizada Coalición Cívica de Elisa Carrió difícilmente eludan ese destino; pero desaparecen los partidos, no sus electores. El PJ y la UCR, sobrevivientes uno gracias a su flexibilidad adaptativa y ambos merced a su arraigo en el interior del país, podrían atraerlos mañana.

VII. Conclusión

Recapitulando: es improbable que los partidos argentinos se organicen en el futuro alrededor del eje izquierda-derecha. Es igualmente difícil que se consoliden terceras fuerzas sin previa reforma del sistema electoral, reforma que los partidos tradicionales no tienen incentivos para ejecutar. Si el radicalismo desapareciera o se tornara electoralmente irrelevante, el espacio liberado sería probablemente ocupado por alguna variante adaptativa del peronismo.

La evidencia comparada es elocuente. La emergencia exitosa de nuevos partidos suele tener una de dos características: o es obra de un líder excepcional que aprovecha una situación de derrumbe institucional, o constituye la transposición de una organización no partidaria al campo de la competencia electoral. El primer caso está ejemplificado por Fujimori y Chávez, el segundo por Lula y Berlusconi. La ausencia de organizaciones comparables al sindicalismo brasileño o al imperio empresario de Berlusconi torna irrepetibles estas experiencias en Argentina. En cuanto a Fujimori y Chávez, sus desempeños son controvertidos y sus legados escasamente institucionalizados.

Hasta 1946, los partidos argentinos fueron paraguas que encubrían coaliciones de elites provinciales. Este fenómeno no es excepcional ni transicional: los partidos de países presidencialistas y federales son consistentemente menos homogéneos que sus semejantes europeos. En este aspecto, Argentina ya es un país normal.

VIII. Bibliografía

- LEVITSKY, Steven. 2003. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MUSTAPIC, Ana María. 2002. "Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático", en CAVAROZZI, Marcelo y MEDINA, J. Abal (eds.). 2002. *El Asedio a la Política. Los Partidos Latinoamericanos en la Era Neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- OSTIGUY, Pierre. 1998. "Peronism and Anti-Peronism: Class-Cultural Cleavages and Political Identity in Argentina". *Ph.D. Dissertation*. Department of Political Science. University of California at Berkeley.
- TORRE, Juan Carlos. 2003. "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria", *Desarrollo Económico*. V. 42. Nº 168: 647-665.
- ZELAZNIK, Javier. 2008. "El sistema de partidos en Argentina a principios del siglo XXI". *Iberoamericana. América Latina – España – Portugal*. V. 8. Nº 32: 170-176.