

Juan Abal Medina (h.) y Julieta Suárez Cao\*

## ➤ Más allá del bipartidismo: El sistema argentino de partidos<sup>1</sup>

**Resumen:** El presente artículo representa un intento de describir la existencia de un patrón de sistema partidario estable en un sistema político de alta inestabilidad. En el caso argentino, fue la propia interrupción institucional de las poliarquías (alimentada por el carácter movimientista y polarizado del sistema de partidos) la que actuó como un factor favorable al congelamiento del sistema. Así, un patrón de competencia estable constituyó un obstáculo para que el régimen pudiera avanzar hacia formas más democráticas. Al suspender toda actividad partidaria, los interregnos autoritarios no sólo impidieron que los actores fueran variando sus comportamientos, sino que evitaron que los votantes juzgaran el desempeño de su partido preferido en el largo plazo. En la medida en que la consolidación de la democracia inauguró en la Argentina un juego político abierto e impredecible, ningún actor puede sentirse seguro de antemano del lugar que ocupará en la estructura de la competencia.

### 1. Introducción

Es frecuente encontrar en la literatura sobre los sistemas de partidos, cierta confusión conceptual entre las características correspondientes al sistema mismo y aquellas que se refieren a sus partes componentes, es decir, a los partidos políticos. Las dificultades de exponer los límites entre ambas conceptualizaciones son especialmente notorias en los estudios sobre los sistemas partidarios latinoamericanos. Si bien son campos que se encuentran íntimamente relacionados, el foco de análisis puede residir en uno de los campos o en ambos.

En esta ocasión, el foco estará situado en el sistema partidario. De esta manera, entendemos por sistema de partidos a las pautas de relación entre los partidos políticos,

---

\* *Juan Abal Medina (h.) es doctor en Ciencia Política, profesor de las universidades de Buenos Aires y San Martín, e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Autor, junto con Ernesto Calvo, de El Federalismo Electoral Argentino (2001), y junto con Marcelo Cavarozzi de El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal (2002). Correo electrónico: juanabal@bigfoot.com.*

*Julieta Suárez Cao es politóloga, docente de Política Comparada en la Universidad de Buenos Aires y becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Autora de diferentes artículos sobre instituciones políticas argentinas. Se ha desempeñado como consultora del PNUD y asesora gubernamental en temas relacionados con la reforma política en la Argentina. Correo electrónico: jusuarezcao@ciudad.com.ar.*

<sup>1</sup> Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el Tercer Congreso Europeo de Latinoamericanistas, Amsterdam, 3-6 de julio de 2002.

es decir, los patrones de competencia y cooperación entre las unidades que conforman un sistema pero que implican más que una sumatoria de las mismas. La noción de sistema entraña así un nivel diferenciado de los partidos que lo componen. Por ello, cuando hablamos de configuraciones o formatos de un sistema partidario específico, asumimos que éstos pueden variar sin que lo hagan sus componentes y lo mismo vale en sentido inverso.<sup>2</sup> En el mismo sentido, los problemas que presentan los partidos no se reflejan necesariamente en la dimensión del sistema y a su vez la ausencia de pautas de relación entre los partidos, no les niega a estos últimos su condición de tales. Así, para tipificar un sistema partidario recurrimos a cuatro propiedades que consideramos especialmente significativas: (a) el número de partidos<sup>3</sup>, (b) el número de dimensiones temáticas o clivajes políticamente relevantes<sup>4</sup>, (c) la distancia ideológica entre los partidos principales<sup>5</sup>, y (d) la estructura de la competencia.<sup>6</sup>

Sin embargo, ni los partidos políticos ni los sistemas de partidos actúan en un vacío institucional. Distanciándonos de perspectivas más sociológicas cercanas al clásico trabajo de Lipset y Rokkan (1967), sostenemos que es imprescindible entender el accionar de estos actores políticos en el contexto institucional en el que se encuentran inmersos. Las instituciones conforman el tablero de juego con reglas ordenadoras de la vida política y social que incentivan o desalientan determinados procesos y comportamientos en

<sup>2</sup> Como producto de la confusión arriba mencionada, suele identificarse todo cambio en los partidos con transformaciones del sistema cuando esto no es necesariamente así. Los partidos pueden ser los mismos, pero haber cambiado la estructura de la competencia o puede haber nuevos partidos que ocupen exactamente el mismo “lugar” que sus predecesores.

<sup>3</sup> El número de partidos ha sido el factor predilecto de los analistas para clasificar los sistemas. En general estas propuestas son de dos tipos: las que no consideran el tamaño relativo de los partidos y las que sí lo hacen. El esquema inicialmente propuesto por Sartori (1987) es ilustrativo del primer tipo, mientras que el de Blondel (1968) constituye un buen ejemplo del segundo. Si bien las propuestas clasificatorias que se basan en el número nos proporcionan categorías simples y completas, cada una de ellas contiene sistemas muy diferentes. Por ello, más allá de sus ventajas heurísticas, en términos analíticos “considerar meramente el número de partidos en el sistema, incluso considerando sus tamaños relativos, es una manera inadecuada de clasificar a los sistemas partidarios” (Ware 1996: 168).

<sup>4</sup> Frente a los análisis más sociológicos de las estructuras de clivajes (Lipset 1960; Lipset/Rokkan 1967; Luebbert 1991), que para nosotros tienden a sobre-determinar el papel de la estructura social, asumimos enfoques que incorporan el comportamiento de los partidos mismos frente a las restricciones que les plantea el entorno social e institucional. Schattschneider (1960) señala cómo los líderes partidarios, si bien no pueden crear los conflictos, buscan explotar los clivajes existentes para lograr acceder al gobierno utilizando a su favor la multiplicidad de intereses que existen en una sociedad.

<sup>5</sup> Hablar de distancia ideológica supone aceptar, al menos parcialmente, la idea de un modelo de competencia espacial que permita ubicar a los partidos en algún lugar dentro de un espectro político-ideológico. Este modelo desarrollado por Downs (1957) y Budge/Robertson/Hearl (1987), si bien ha recibido muchas críticas, ha resultado muy útil para el análisis de los sistemas partidarios concretos (Sartori 1987; Lipjhart 1984, Kitschelt 1994 y Hubbert/Inglehart 1995, especialmente).

<sup>6</sup> Mair (1997) señala la importancia de la estructura de la competencia dado que la misma noción de sistema partidario supone la existencia de una estructura estable de la competencia interpartidaria. Los tres factores relevantes que explican la estructura de la competencia para este autor son: (a) la alternancia en el gobierno; (b) la innovación o familiaridad de las fórmulas de gobierno que se ponen en práctica; y (c) la accesibilidad al gobierno restringida a algunos partidos o no. La combinación de estos tres criterios permite distinguir dos patrones contrastantes de estructuras de competencia partidaria: cerradas y predecibles o abiertas e impredecibles. Ideas similares a ésta ya habían sido desarrolladas parcialmente por Dahl (1966); Epstein (1967) y Sartori (1987).

desmedro de otros. En este sentido, conforman un conjunto de incentivos (políticos, económicos y sociales) que establecen las reglas formales e informales para limitar las opciones de la acción humana (North 1993).

Así, las instituciones modelan las metas que los actores políticos persiguen y estructuran las relaciones de poder distinguiendo posiciones relativas de ventaja y desventaja entre ellos. “Lo que está implícito en la mayor parte de las concepciones histórico-institucionalistas es que las instituciones constriñen y refractan la política pero nunca son la única ‘causa’ de sus resultados” (Thelen/Longstreth/Steinmo 1992: 3). Asimismo, su existencia y el conocimiento compartido que los actores poseen de ellas contribuyen a reducir la incertidumbre propia de un ámbito de información asimétrica e incompleta, como es la esfera política, al aumentar la previsibilidad de los comportamientos. No obstante, no constituyen un escenario neutral ya que al actuar selectivamente implican efectos de distribución diferentes que buscan restringir el comportamiento de otros grupos (Knight 1992). En parte, esto sucede debido a su funcionamiento como maquinarias de recompensas y castigos ante las acciones de los actores (Sartori 1994).

Entonces, ¿cómo actúan estas otras instituciones que son los partidos y los sistemas de partidos en un diseño institucional dado?; al mismo tiempo, ¿es posible encontrar algún patrón de conducta en un contexto altamente inestable como fue históricamente el argentino?

## 2. Régimen político inestable y sistema partidario estable

### 2.1. *La estructura cerrada y predecible de la competencia partidaria*

La Argentina tuvo durante el siglo xx apenas tres períodos previos a 1983 en los que se pueden evidenciar algunas condiciones mínimas de una poliarquía en los términos de Dahl. En tal sentido, hubo elecciones libres y con sufragio universal (sólo masculino hasta las elecciones presidenciales de 1952) durante los años 1916-1930, 1946-1955 y 1973-1976. En cuanto al último período citado, creemos importante considerar que el régimen poliárquico se mantuvo sólo hasta 1974, ya que en los dieciocho meses posteriores a la muerte del presidente Juan Perón, hasta el golpe de Estado de 1976, la violencia generalizada había arrastrado consigo los derechos civiles y políticos elementales. Es decir, hubo regímenes medianamente libres durante menos de la mitad del siglo, existiendo en los años restantes distintos regímenes no democráticos que fueron desde la oligarquía competitiva del inicio del siglo hasta los autoritarismos de 1966-1973 y especialmente, por sus características terroristas, el de 1976-1983, pasando por diversas formas de democracias restringidas (1932-1943, 1958-1962 y 1963-1966) y otros breves episodios golpistas.

El caso argentino parecería presentar así una situación paradójica de instituciones que no se caracterizarían por su inercia y su regularidad.<sup>7</sup> Teniendo en cuenta este con-

---

<sup>7</sup> Una de las principales características de las instituciones es su regularidad. Los actores conocen y actúan bajo este patrón o diseño con la perspectiva de que se mantenga en el tiempo. Otra característica central de las instituciones es la inercia, las instituciones propenden a mantenerse en el tiempo. Muchas de ellas se llegan a formalizar normativamente gracias a su perdurabilidad (O'Donnell 1997).

texto institucional, más de un autor señalaría como impropio hablar de un sistema partidario. Sin embargo, el hecho de que los partidos políticos existieran, jugaran un rol importante y se relacionaran entre sí de diversas maneras, justifica, al menos parcialmente, que consideremos relevante entender la forma que asumieron las relaciones interpartidarias en el período. Es más, sostendremos que estas relaciones tanto como el esquema de competencia sí mantuvieron patrones de regularidad comparables a aquellos de los sistemas poliárquicos más consolidados y estables.

A partir de una primera aproximación al caso en estudio se desprende que, incluso en los breves momentos de institucionalidad democrática, los partidos argentinos actuaban negando la idea misma de sistema, al no reconocerse a sí mismos como partes de un todo, sino entendiendo su posición como la única legítima. Esta visión, que podemos llamar movimientista (Alberti/Castiglioni 1985), se expresó con claridad en el pensamiento y la práctica de los líderes máximos de los dos grandes partidos de la Argentina moderna, Hipólito Yrigoyen<sup>8</sup> y Juan Domingo Perón<sup>9</sup>.

Esta importante característica que manifestaron los partidos argentinos, la negación permanente del adversario, ha llevado a importantes autores (Cavarozzi 1989 y De Riz, 1986) a sostener la inexistencia de un sistema de partidos propiamente dicho. Por el contrario, esa misma característica y los elementos que se asocian a ella son, para nosotros, la demostración no sólo de la existencia de un sistema partidario, sino de la permanencia de los elementos centrales de su configuración en los tres períodos previos al inicio de la democratización en 1983. Esta subsistencia nos permitiría contar al sistema de partidos como la institución más consolidada (en términos de estabilidad y previsibilidad) del sistema político argentino.

Si un sistema partidario es, como definimos anteriormente, un patrón de relaciones entre los partidos, en el caso argentino los partidos han mantenido con un nivel sorprendentemente alto de exactitud sus “patrones de competencia y cooperación” (Ware 1996: 146). Que las pautas de conducta entre los partidos no hayan sido las deseables, o que incluso hayan conspirado contra la estabilidad del sistema político, no significa en ningún sentido que el sistema no haya existido, sino simplemente que funcionaba con una lógica que tendía a incentivar la inestabilidad de un régimen político pluralista.

El aspecto más importante de un sistema y el que permite distinguir claramente entre diferentes sistemas es “la estructura de la competencia interpartidaria, especialmente la competencia por el gobierno” (Mair 1997: 206), y es precisamente esta estructura la que se mantiene estable a lo largo de casi todo el siglo xx. En el caso argentino, esto resulta particularmente acertado por la propiedad misma de los principales partidos que se encuentran orientados a obtener el premio indivisible de la presidencia y el gobierno en condiciones de limpia competencia.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> “La UCR no es propiamente un partido [...] es la conjunción de fuerzas emergentes de la opinión nacional, nacidas y solidarizadas al calor de reivindicaciones públicas” (Yrigoyen, citado en Rock 1975: 62). “La UCR es la Nación misma” (Manifiesto de la UCR, 30 de marzo de 1916, citado en Rock 1975: 64). Véase además De Riz (1986: 673); Mustapic (1984: 87); Rock (1975).

<sup>9</sup> “El movimiento peronista no es un partido político; no representa un grupo político [...] es un movimiento nacional, que representa sólo los intereses nacionales” (Perón, citado en McGuire 1997: 64). Al respecto véase también Cavarozzi (1989: 305); De Riz (1986: 674); McGuire (1995: 210) y (1997: 59-66).

<sup>10</sup> Los partidos analizados, la UCR y el PJ, son ejemplos de actores que, cuando las reglas del juego lo permiten, se mantienen en el mercado político con vistas a obtener votos y ganar el gobierno. La forma de

La estructura de la competencia en un sistema de partidos puede ser explicada a través de tres factores relevantes: (a) la alternancia en el gobierno, que puede ser completa, parcial o inexistente; (b) la innovación o familiaridad de las fórmulas de gobierno que se ponen en práctica; y (c) la accesibilidad al gobierno restringida a algunos partidos o no (Mair 1997). La combinación de estos tres criterios permite distinguir dos patrones contrastantes de estructuras de competencia partidaria: cerradas y predecibles, o abiertas e impredecibles. Si la competencia es cerrada, es factible predecir las alternativas de gobierno que se enfrentarán sucesivamente. Así se generarán grandes dificultades para la emergencia de nuevos partidos, *ceteris paribus*, que estén en condiciones de competir por el gobierno, mientras que en una competencia abierta, la alternancia es esperable aunque impredecible, especialmente con nuevos partidos que surgen con probabilidades de llegar a formar gobierno. Resulta interesante remarcar que, si bien existe una especie de afinidad electiva entre la competencia cerrada y los sistemas de partidos con menor cantidad de partidos relevantes (bipartidismo) y entre la competencia abierta y los multipartidismos, esto no necesariamente debe verificarse así. En particular en diseños institucionales de tipo parlamentario o semipresidencial donde la competencia por el gobierno puede involucrar a menos partidos de los relevantes en la arena parlamentaria.

En el caso argentino (Tabla 1), podemos observar que los tres períodos poliárquicos muestran exactamente la misma estructura de competencia: cerrada con inexistencia de alternancia y familiaridad absoluta de las formas de gobierno (los partidos gobiernan siempre solos).

Más allá de la estructura de la competencia, las otras tres dimensiones que señalamos como centrales para la forma del sistema de partidos (número de dimensiones y de partidos y distancia ideológica) también resultan constantes en estos tres períodos. Así, siempre existe una sola dimensión política relevante que sobre-determina las demás: “yrigoyenismo/antiyrigoyenismo” primero, y “peronismo/antiperonismo” después. A su vez, la distancia político-cultural entre los principales partidos siempre es grande y en los tres casos se incrementa a lo largo de cada período, hasta llevar al sistema a niveles de polarización que crearán las condiciones de su ruptura.

Finalmente, el número de partidos, como puede verse en la tabla 2, también muestra una importante continuidad, aunque en este caso con la importante salvedad de la elec-

---

gobierno presidencial genera un entramado institucional que incentiva determinados tipos de organización partidaria y de comportamiento diferentes a los de un sistema parlamentario. Si podemos distinguir el comportamiento de los partidos en relación a tres variables: (a) los partidos que persiguen votos (Downs 1957), (b) los que persiguen cargos –como indica la respuesta de Riker (1962) a Downs–, y (c) los que procuran formular políticas (Axelrod 1970), el presidencialismo incentiva la persecución de votos en la arena electoral. Debido a su condición de premio único e indivisible, la presidencia representa el espacio al cual se puede acceder por medio de los votos para controlar cargos e implementar políticas. “Por su naturaleza, las elecciones presidenciales son altamente impredecibles: los sistemas de mayoría simple y los de doble vuelta suponen distorsiones potencialmente importantes entre el porcentaje de votos y el de bancas. Por lo tanto, aparentemente, podría decirse que las elecciones presidenciales desalentarían la búsqueda de votos. Y sin embargo, Strfm también advierte que cuanto mayor es la probabilidad de que un solo partido obtenga la mayoría, más valor dan los partidos a los votos. En los sistemas presidencialistas, sólo existe probabilidad de que un solo partido ocupe “todas las bancas” en el poder ejecutivo.” (Samuels 2000: 7). No obstante, los partidos presidencializados argentinos se estructuraron históricamente en un sistema que era extremadamente predecible, más cercano a un sistema de partidos parlamentarios que a los incentivos que entrañaría un sistema de gobierno presidencial.

**Tabla 1**  
Estructura de la competencia en los tres períodos poliárquicos

Período	Elección	Ganador	Resultado del ganador <sup>d</sup>	Gobierno
1916-1930	1916	UCR	48%	UCR (sola)
	1922	UCR	55%	UCR (sola)
	1928	UCR	67%	UCR (sola)
1946-1955	1946	Peronismo <sup>a</sup>	52%	Peronismo (solo)
	1951	Peronismo <sup>b</sup>	62%	Peronismo (solo)
	1954 (vicepresidente)	Peronismo <sup>b</sup>	63%	Peronismo (solo)
1973-1974	Mar. 1973	Peronismo <sup>c</sup>	50%	Peronismo (solo)
	Sept. 1973	Peronismo <sup>c</sup>	62%	Peronismo (solo)

Fuentes: Cantón (1973); Fraga (1990); Jackish (1990).

Notas:

<sup>a</sup> Partido Laborista y Unión Cívica Radical Junta Renovadora.

<sup>b</sup> Partido Peronista.

<sup>c</sup> Frente Justicialista de Liberación (FREJULI): Partido Justicialista y aliados menores.

<sup>d</sup> En porcentaje de votos.

**Tabla 2**  
Número efectivo de partidos parlamentarios y porcentaje de escaños del partido en el gobierno en los tres primeros períodos poliárquicos

Año	Peronismo	UCR <sup>d</sup>	Izquierda <sup>e</sup>	Centro <sup>f</sup>	Derecha <sup>g</sup>	Otros/ Provinc. <sup>h</sup>	1 <sup>er</sup> . PP + 2 <sup>do</sup> . PPI	Total de la Cámara <sup>j</sup>	Núm. de partidos <sup>k</sup>
1916		48 (41%)	9	8	45	6	80%	116	2,98
1918		64 (56%)	6	14	30	1	82%	115	2,53
1920		94 (63%)	10	19	21	6	77%	152	2,30
1922		101 (67%)	10	14	19	6	80%	150	2,07
1924		89 (59%)	18	14	23	8	79%	153	2,56
1926		87 (58%)	19	9	27	9	75%	151	2,58

Tabla 2 (Cont.)

Año	Peronismo	UCR <sup>d</sup>	Izquierda <sup>e</sup>	Centro <sup>f</sup>	Derecha <sup>g</sup>	Otros/ Provinc. <sup>h</sup>	1 <sup>er</sup> . PP + 2 <sup>do</sup> . PPI	Total de la Cámara <sup>j</sup>	Núm. de partidos <sup>k</sup>
1928		111 (70%)	4	6	37	0	98%	156	1,82
1930		109 (71%)	1	18	26	0	88%	154	1,84
<b>Promedio<sup>a</sup></b>		<b>60,53%</b>					<b>81%</b>		<b>2,34</b>
1946	106 (68%)	49	0	0	0	0	100%	155	1,76
1948	109 (70%)	45	2	0	0	0	99%	158	1,79
1950 <sup>b</sup>	100 (76%)	30	2	0	0	0	98%	155	1,60
1952	135 (91%)	14	0	0	0	0	100%	149	1,20
1954	141 (91%)	14	0	0	0	0	100%	155	1,19
<b>Promedio<sup>a</sup></b>	<b>79%</b>					<b>0</b>	<b>99,4%</b>		<b>1,63</b>
1973 <sup>c</sup>	123 (51%)	51	13	22	20	18	72%	243	3,09

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Información Parlamentaria, H. Cámara de Diputados de la Nación y Cantón (1973).

Notas:

<sup>a</sup> Promedio de las todas las composiciones de la Cámara durante el período.

<sup>b</sup> 23 escaños vacíos por no haber sido ocupados por sus propietarios.

<sup>c</sup> Distribución realizada por sistema de representación proporcional con fórmula D'Hont.

<sup>d</sup> Dentro de la UCR se cuentan en todo el primer período diputados radicales llamados disidentes que llegaron a ser 27 en el año 1926 por los enfrentamientos internos del partido gobernante.

<sup>e</sup> Izquierda: hasta 1973 Partido Socialista únicamente.

<sup>f</sup> Centro: hasta 1973 Partido Demócrata Progresista. En 1928, 1930 y 1932, también Partido Socialista Independiente.

<sup>g</sup> Derecha: Partido Conservador y partidos conservadores provinciales como los dos de Corrientes, la Unión Provincial salteña y el Partido Demócrata mendocino.

<sup>h</sup> Otros/Provinciales: hasta 1926 Unión Comercio y Producción, Concentración Popular, Oficialista, Concentración Cívica, Unión Democrática, Liga Sur e independientes. En 1973, partidos provinciales de derechas y partidos provinciales formados por desprendimientos de la UCR y el PJ.

<sup>i</sup> Índice de bipartidismo parlamentario, es decir, porcentaje de diputados que corresponden los dos partidos principales.

<sup>j</sup> Los totales son variables por no incluir los diputados no incorporados y los lugares vacantes.

<sup>k</sup> Número efectivo de partidos parlamentarios según el índice de Laakso y Taagepera. La exactitud del cálculo es relativa, ya que se consideran como "partidos" lo que realmente son grupos de partidos locales, pero no se puede proceder de otra manera ya que estos partidos locales, especialmente los agrupados bajo el rótulo de "Derecha", no son realmente partidos autónomos, sino más bien parte de una laxa confederación conservadora nacional, similar a la que actuaba en los años anteriores a 1916 bajo el nombre de Partido Autonomista Nacional.

ción de 1973 en la que la aplicación de una fórmula electoral proporcional permitió que aumentara el número de partidos representados en el Congreso. En todas las legislaturas, el partido gobernante contó con la mayoría absoluta de los escaños y frente a él había un solo partido opositor relevante.

Del análisis de las cuatro dimensiones que señalamos como centrales, se deduce que la configuración que asumió el sistema de partidos argentino en su origen y mantuvo durante los dos siguientes períodos democráticos, fue la de un sistema bipartidista predominante y polarizado. Es decir, se conformó un sistema en el que la lógica política era el patrón movimientista de desconocer al adversario, en especial, cuando éste estaba en la oposición. La distancia político-cultural que separaba a los partidos y la polarización que trajo aparejada inundaba toda la escena política.

## **2.2. Evolución histórica del sistema partidario argentino hasta 1983**

El sistema de partidos se constituyó a fines del siglo XIX como consecuencia de la lenta apertura del sistema político creado por los sectores que habían vencido en las largas guerras civiles que sufrió el país desde su independencia y que respondían a conflictos interregionales. En términos de Dahl (1971), la ruta seguida fue la que va desde la situación caracterizada como de “hegemonía cerrada” hacia la de “oligarquías competitivas” mediante el incremento gradual de la liberalización del sistema.

Como ha sido descrito por Botana (1977), la configuración que asumió el sistema partidario argentino en su momento previo a la democracia de masas se caracterizaba por la existencia de distintos partidos locales, de tipo conservador y elitista, que estructuraban sus disputas políticas al interior del llamado Partido Autonomista Nacional (PAN), en realidad una especie de confederación de grupos políticos regionales, laxos y provisionarios que controlaban sus respectivos estados provinciales. En términos socioeconómicos, los grupos conservadores representaban a los sectores rurales vinculados directa o indirectamente a la exportación de productos agrícolas.

En forma temporal o permanente, otros grupos podían actuar fuera del PAN disputando con él pero sin poner en cuestión la base del armado del orden político conservador: una ciudadanía política restringida por mecanismos extra legales, “el fraude y la cooptación” (De Riz 1986: 672). La estructura político-institucional de aquel entonces, básicamente la elección del presidente a través de un Colegio Electoral electo por las provincias, facilitaba los acuerdos intra-élite y otorgaba a la disputa política argentina ciertos parecidos de familia con los parlamentarismos europeos de la primera mitad del siglo XIX. Un credo ideológico “liberal conservador” (Botana 1977) ampliamente compartido y una fuerte estabilidad institucional caracterizaban la configuración partidaria que iba a enfrentar el desafío de la ampliación efectiva de la ciudadanía política.

La Unión Cívica Radical (UCR), fundada en 1892, agrupaba a distintos sectores políticos que pugnaban por terminar con la exclusión política del sistema. Expresando la protesta de los nacientes sectores medios de la sociedad, este partido, mediante acciones de diverso tipo, forzó la apertura del sistema mediante una reforma electoral que, aprobada en 1912, dificultó el fraude electoral (Sabsay/Casablanca 1974: 330-336).

La nueva legislación permitió la victoria del candidato radical, Hipólito Yrigoyen, en 1916 y la llegada de la democracia de masas al país. A efectos de organización, la UCR



era un partido de masas que había desarrollado en los años de oposición antisistema una fuerte estructura política territorialmente implantada.<sup>11</sup> Sin embargo, la vaguedad de su programa político, que se definía simplemente en oposición al régimen conservador previo en términos casi morales como “la causa contra el régimen” y cierta pretensión “movimientista” y anti-institucional (De Riz 1986: 673; Rock 1975), sumadas a la dificultad experimentada por los grupos conservadores para constituir una opción partidaria sólida (Botana 1977; Di Tella 1998: 43) condujeron a que el conflicto político no pudiese moderarse y terminara trasladándose al interior del partido gobernante.

La primera experiencia democrática se cerró con un golpe militar en 1930 que, con el apoyo de los conservadores y de varios radicales opuestos a Yrigoyen, desalojó a la UCR del gobierno e inauguró el importante y nefasto papel que tendrían los militares en la historia argentina moderna. Los distintos gobiernos que se sucedieron intentaron volver a la situación previa a la reforma electoral de 1912, pero obviamente las circunstancias ya no eran las mismas y el fraude resultaba intolerable para sectores cada vez más amplios de la población.<sup>12</sup> Paralelamente, la crisis mundial de 1929 y el clima de ideas de la época empujaron al país hacia nuevas pautas de comportamiento socioeconómico –denominadas “matriz estado-céntrica” (Cavarozzi 1996)–, que impulsaron el crecimiento de la industria y, con ella, de la clase obrera.

Un nuevo golpe militar en 1943 llevó al gobierno a un grupo de jóvenes militares nacionalistas que, encabezados por el coronel Juan Domingo Perón, buscaron construir un nuevo sistema político que, con eje en las corporaciones (Fuerzas Armadas, empresariado, sindicatos, Iglesia), permitiera disciplinar a los tradicionales sectores agro-exportadores e industrializar el país en base al crecimiento del mercado interno.

La rápida reacción de los conservadores, disgustados por las políticas sociales implementadas por el gobierno, condujo a una apertura democrática en 1946 en la que todos los partidos políticos existentes apoyaron la fórmula presidencial del radicalismo<sup>13</sup>, en contraposición a la candidatura de Perón. La victoria de Perón abrió un nuevo interregno democrático en el que el partido oficial –Partido Único de la Revolución Nacional, después Partido Peronista o Partido Justicialista (PJ)– ocupó el centro de la escena política extremando las características movimientistas de la UCR del período 1916-1930. La fortaleza organizacional del peronismo, sumada al creciente apoyo que recibía de las clases obreras y populares, que experimentaban las mejoras económicas resultantes de las políticas redistributivas del ingreso aplicadas por el gobierno, fue llevando a la conformación de un sistema de partido predominante que empujaba a la oposición (radicales, conservadores e izquierda tradicional, básicamente) a asumir posiciones cada vez más extremas.

La dimensión “peronismo/antiperonismo” sobre-determinaba el conflicto político constituyendo un eje de debate que era comprendido por algunos como “pueblo/antipueblo” y por otros como “fascismo/democracia”. Desde cada una de las dos posiciones polares, la otra parte no era vista como un rival a vencer sino como un enemigo a aniquilar, reproduciendo en forma ampliada los rasgos del último período del gobierno de Yrigoyen.

<sup>11</sup> Ver al respecto Giacobone y Gallo (1999).

<sup>12</sup> Véase al respecto Ciria (1986).

<sup>13</sup> Acuerdo electoral denominado Unión Democrática.

Los grandes problemas económicos que experimentó el gobierno a partir de 1952, sumados a cierta pérdida de reflejos políticos, condujeron a una situación de crisis que fue aprovechada por la oposición para impulsar un nuevo golpe militar en 1955. A diferencia de las experiencias previas, el grupo militar que finalmente se quedó con el control del gobierno en 1955 se dedicó explícitamente a exterminar el peronismo y sus apoyos sociales, llevando a éstos a asumir como conducta defensiva una resistencia que no dudó en asumir acciones violentas.

La espiral de violencia que se desencadenó en el país entre 1955 y 1973 se caracterizó por la frustración de los diversos intentos por consolidar una fórmula política que excluyera al peronismo, constituyendo lo que O'Donnell denominó "el juego imposible" (O'Donnell 1972). Perón, desde su exilio, logró mantener la conducción de su movimiento y forzar en 1973 una nueva apertura democrática, en la que el peronismo volvió a demostrar que contaba con apoyo mayoritario. Por medio de la candidatura de Héctor Cámpora superó primero la proscripción de Perón y después éste fue electo presidente por tercera vez.

Si bien el aprendizaje político llevó a la búsqueda de comportamientos más proclives al consenso y a la firma de diversos acuerdos entre los partidos (Halperín Donghi 1994: 62), la fuerte radicalización de la escena política y el alto grado de movilización existente, junto con la muerte del mismo Perón en 1974, condujeron a un nuevo pináculo de violencia que, esta vez, se dio en el mismo seno del peronismo (De Riz 2000: 159-181).

La polarización política existente entre 1969 y 1973 se trasladó al interior del partido gobernante y, por lo tanto, al Estado. A diferencia de la experiencia de 1955, el golpe militar de 1976 se encontró con un peronismo dividido, con algunos sectores que apoyaban manifiestamente al nuevo gobierno y otros que lo veían como una simple continuidad de la alicaída gestión de la presidenta Isabel Martínez de Perón, quien, habiendo sido electa vicepresidenta en 1973, asumió el gobierno luego de la muerte de su marido.

### **3. Régimen político estable y sistema partidario inestable**

#### *3.1. La estructura abierta e impredecible de la competencia partidaria*

De las diversas características comunes asumidas por el juego político en los períodos hasta ahora analizados, la que más debe llamarnos la atención es la sorprendente regularidad que tuvo en sus componentes centrales: un partido gana la elección con una votación cercana al cincuenta por ciento de los votos, obtiene la mayoría en la Cámara de Diputados y la conserva, e incluso la incrementa, durante todo el período; en las nuevas elecciones el partido gobernante va aumentando su votación mientras la oposición radicaliza sus protestas. El sistema se polariza aún más y un golpe militar, apoyado por los partidos opositores, desaloja del gobierno al partido gobernante. En este sentido, podemos retomar la conceptualización de Huntington (1992) de sociedad pretoriana. Una sociedad pretoriana es aquella donde los niveles de institucionalización son bajos, mientras que los de participación son elevados y superan a los primeros. Las instituciones entonces no pueden dar cuenta de las demandas de la sociedad y, por ello, las fuerzas sociales actúan desnudas, sin una mediación institucionalizada. La debilidad de las organizaciones políticas, sumada a la politización de los militares, que constituyen uno de los

grupos que se ven inicialmente afectados por los cambios introducidos por la modernización, termina por decidir la intervención de las Fuerzas Armadas en la esfera política.<sup>14</sup>

Por lo que respecta al sistema de partidos, la estructura de la competencia fue claramente cerrada y predecible, no había sorpresas en las elecciones, los resultados podían ser fácilmente previstos de antemano, lo mismo que la lógica de la competencia posterior. Como señala Botana no hubo, en rigor, “alternancia entre partidos de gobierno y oposición que rotan pacíficamente ejerciendo el poder presidencial. Esa alternancia nace como imposición del golpe de estado, abierto o encubierto” (1985: 19). Tres actos de un mismo drama que parecen copiarse unos a otros: una sorprendente estabilidad de las pautas de relación entre los partidos que lleva a la inestabilidad crónica del régimen democrático.

El sistema partidario del período democrático que se inicia en 1983, y que aún continúa, muestra una diferencia radical en sus aspectos centrales con respecto a los períodos previos. En primer lugar, la distancia ideológica se redujo notablemente y el sistema ha perdido su condición de polarizado para comportarse de acuerdo a las características usuales de los sistemas moderados: competencia centripeta, ausencia de partidos antisistema, etcétera. En segundo lugar, el sistema se ha vuelto más complejo: ya no hay una sola dimensión de conflicto que sobreimprima una lógica a todas las demás. Asimismo, el número efectivo de partidos cambió cualitativamente al surgir terceros partidos importantes, e incluso uno de ellos, el Frente Grande/FREPASO, llegó a desplazar a un inusitado tercer lugar a uno de los dos partidos históricos en 1995.

Finalmente, como muestra la tabla 4, la misma estructura de la competencia muestra cambios radicales. La UCR gana las dos primeras elecciones (1983 y 1985) y pierde la tercera frente al PJ que se impone en las cinco siguientes (1987, 1989, 1991, 1993 y 1995), para perder, a su vez, frente a una alianza electoral entre la UCR y un nuevo partido, el FREPASO, las dos siguientes (1997 y 1999), volviéndose a imponer en la última (2001).

La mayoría absoluta de la que habían gozado en la cámara baja los partidos gobernantes en los tres períodos anteriores<sup>15</sup> se convirtió en la excepción más que en la regla. La alternancia pasó de ser inexistente a ser completa (UCR/PJ/PJ/UCR-FREPASO). Desde 1999 hasta fines de 2001 el país experimentó la inusitada situación de ser gobernado por una coalición de partidos. Finalmente, la renuncia del presidente electo en 1999 desembocó en un nuevo gobierno que fue designado por el Congreso como resultado de una insólita coalición de votos del PJ, la UCR y el FREPASO.

### 3.2. *Evolución histórica del sistema partidario argentino de 1983 a la actualidad*

La dictadura militar que asumió el control del gobierno en 1976 lo hizo en representación de las Fuerzas Armadas como institución y no ya, como era la experiencia previa, de algunos militares apoyados por ellas. Desde el Estado se puso en marcha una política represiva de un nivel tan alto de crueldad y extensión que fue caracterizada como “terrorismo de Estado” y que buscaba “una vez más, aniquilar la Argentina peronista” (De Riz

<sup>14</sup> Véase al respecto Rouquié (1983).

<sup>15</sup> Menos en la primera Legislatura del período poliárquico (1916-1918). Ver Tabla 2.

**Tabla 3**  
Número efectivo de partidos parlamentarios y porcentaje de escaños del partido en el gobierno a partir de la democratización

Año	Peronismo	UCR	FG/ FREPASO	ARI <sup>a</sup>	Izquierda <sup>b</sup>	Centro <sup>c</sup>	Derecha <sup>d</sup>	Provinciales <sup>e</sup>	PJ + UCR	Total de la Cámara	Número de partidos <sup>f</sup>
1983	111	129 (51%)	0	0	3	1	2	8	94%	254	2,22
1985	101	129 (51%)	0	0	6	4	3	11	91%	254	2,39
1987	104	115 (41%)	0	0	6	6	7	16	86%	254	2,64
1989	120 (47%)	90	0	0	6	7	12	18	83%	254	2,79
1991	120 (47%)	84	0	0	11	6	14	22	79%	257	2,96
1993	126 (49%)	85	3	0	4	3	12	23	82%	257	2,75
1995	129 (50%)	68	23	0	2	7	8	20	76%	257	2,96
1997	119 (46%)	66	38	0	0	5	6	23	73%	257	3,21
1999	101	84	38	0	0	3	17	14	72%	254 <sup>g</sup>	3,39
2001	119	66	18	16	8	4	14	12	72%	257	3,40
<b>Promedio del partido en el gobierno 46%</b>											<b>Promedio del NEP 2,90</b>

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior y Dirección de Información Parlamentaria, H. Congreso de la Nación.

Notas:

a ARI: Alternativa por una República de Iguales, partido constituido a partir de desprendimientos de la Alianza, especialmente del FREPASO.

b Partidos de Izquierda: Partido Socialista Popular y Partido Socialista Democrático sólo hasta 1995, después se integran al FREPASO. Partido Intransigente, Partido Comunista, Movimiento al Socialismo, Corriente Grande, Grupo de los Ocho. En la elección de 2001, Izquierda Unida, Autodeterminación y Libertad, Polo Social y Frente para el Cambio.

c Partidos de Centro: Partido Demócrata Progresista, Partido Demócrata Cristiano, PAIS.

d Partidos de Derecha: UceDé, Fuerza Republicana, Acción Por la República, Modin, Partido Demócrata, Partido Unidad Federalista.

e Partidos Provinciales: varios partidos que se presentan a las elecciones en un solo distrito provincial.

f Número efectivo de partidos parlamentarios según el índice de Laakso y Taagepera. La exactitud del cálculo es relativa ya que se consideran como partidos lo que efectivamente son grupos de partidos que durante ciertos periodos forman bloques parlamentarios unificados. El cálculo exacto es prácticamente imposible de realizar por las complejidades que presentaban algunos de los partidos en el primer periodo democrático (1916-1930), ver notas h y k de la tabla 2. El NEP tomando los partidos electorales, de poder completarse, sería lógicamente más alto.

g Faltan los tres legisladores nacionales de la provincia de Jujuy.

**Tabla 4**  
Estructura de la competencia en el último período democrático

Período	Elección	Ganador	Resultado del ganador	Gobierno
1983-hoy	1983	UCR	51,75%	UCR (sola)
	1989	PJ	47,89%	PJ (solo)
	1995	PJ	49,89%	PJ (solo)
	1999	UCR-FREPASO	48,37%	Coalición UCR-FREPASO
		PJ <sup>a</sup> (2002)	Designación parlamentaria	PJ con apoyo parlamentario y ministerial de UCR y sectores del FREPASO

Fuentes: Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior, República Argentina.

Notas:

<sup>a</sup> El candidato del PJ, Eduardo Duhalde, obtuvo la mayoría de los votos en la Asamblea Legislativa por lo que fue designado presidente de acuerdo con lo previsto por la Constitución (art. 75) y la Ley 20.972 para los casos de acefalía.

2000: 188). Asimismo, en lo que fue una experiencia inédita en la historia argentina, la represión se realizó totalmente por fuera de la misma normativa de la dictadura, mediante procedimientos clandestinos y operaciones secretas, lo que dio como resultado decenas de miles de “desaparecidos” y secuestrados junto con otros miles de personas que tuvieron que escapar al exilio en otros países o esconderse en el propio.

Tal fue la magnitud de la represión que la caída de la dictadura en 1983, como consecuencia de las crecientes movilizaciones populares y de sus gigantescos errores económicos y militares<sup>16</sup>, dejó a las Fuerzas Armadas tan desprestigiadas como institución que no pudieron siquiera impedir que los responsables máximos del terrorismo de Estado fueran juzgados y condenados en 1986.

Los resultados de las elecciones de 1983 constituyeron una sorpresa para los analistas ya que entonces obtuvo la victoria el candidato de la UCR, Raúl Alfonsín, quien con un discurso de centro-izquierda y una posición muy dura con respecto a los militares derrotó, por primera vez en la historia, al justicialismo en elecciones libres.<sup>17</sup> La derrota condujo al peronismo a una profunda crisis interna, pues el movimiento creado por Perón perdió su creencia de que representaba de forma inmediata y evidente a la mayoría de los

<sup>16</sup> Es importante destacar el profundo impacto negativo que tuvo para la dictadura su derrota en la guerra de Malvinas.

<sup>17</sup> Desde la segunda elección de Yrigoyen en 1928, un radical no llegaba a la presidencia de forma democrática.

argentinos. Así, la invencibilidad del peronismo, que uno de los elementos clave del sistema anterior como lo había sido antes la invencibilidad del radicalismo yrigoyenista, entraba en crisis. Del mismo modo, la durísima experiencia de la dictadura llevó a los actores a reconocer el valor de cuestiones como la tolerancia y la diversidad que habían estado ausentes en todos los episodios democráticos anteriores.

Como producto de su derrota electoral, se inició en el peronismo un proceso de disputa interna y transformación política, conocido como la Renovación Peronista, que en medio de fuertes debates produjo una serie de cambios que condujeron a su institucionalización como partido político. La disputa no fue estrictamente un proceso de lucha ideológica, sino como su mismo nombre indica, un intento por transformar las formas organizativas del peronismo convirtiéndolo en un partido político y alejándolo de la influencia de las cúpulas sindicales. Sin embargo, la misma transformación formal significaba implícitamente un reconocimiento de las instituciones formales de la democracia como elementos valiosos e importantes de la disputa política: “con la desaparición del líder, la doble función que ejerció, como fuente de legitimidad e intérprete de las reglas, quedó vacante. Para llenarla, quienes dirigieron la reorganización del partido terminaron colocándola, por un lado, en la única fuente de legitimidad no sujeta a disputas, la masa de afiliados, y, por otro, en la regla de la mayoría, que no necesita ser interpretada. En otros términos, la innovación de fondo operada en el justicialismo fue su democratización” (Mustapic 2002: 152-153).

La UCR en el gobierno pareció retomar algunos de los elementos de las configuraciones partidarias previas. Alfonsín señaló la conformación de lo que él llamaba “el tercer movimiento histórico”, heredero del yrigoyenismo y el peronismo. Determinadas prácticas institucionales que habían sido adoptadas por el partido a partir de 1945 fueron transformadas, como las restricciones a las reelecciones, la imposibilidad de ser presidente de la Nación y del partido a la vez, entre otras. El peso de la historia pareció volver aún con más fuerza cuando desde la presidencia empezó a hablarse de la necesidad de reformar la Constitución Nacional para posibilitar la reelección del primer mandatario. Frente a un peronismo sumergido en una profunda crisis interna, con los sectores no alfonsinistas de la UCR relegados a los márgenes del partido, la victoria radical en las elecciones de renovación parlamentaria de 1985 parecía reforzar las opiniones de aquellos que pensaban que los “diez años de democracia”, de los que hablaba Alfonsín, serían diez años de alfonsinismo.

En opinión de Mair, “el sistema de partidos es creación de los partidos, pero éstos se vuelven sus prisioneros” (1997: 15). Parecía así que los partidos argentinos eran presas del histórico bipartidismo predominante polarizado más allá de las intenciones de los actores. Pero un hecho de la coyuntura política frustró definitivamente los sueños de grandeza del naciente alfonsinismo: sorpresivamente el peronismo ganó las elecciones de renovación parlamentaria y de gobernadores de 1987 y, al mismo tiempo, obtuvo la gobernación de la provincia de Buenos Aires, el Estado más importante del país.

Este hecho dejó claro que la nueva configuración partidaria, un bipartidismo tradicional, con dos opciones más o menos próximas disputando entre sí el centro del electorado y con posibilidad real de alternancia, había llegado para quedarse y no era un simple interregno entre dos movimientos históricos. Paradójicamente, podemos decir que el justicialismo ganó las elecciones de 1987 imitando a la UCR y ésta las perdió copiando al peronismo.

La culminación del proceso de renovación formal del peronismo llegó en 1988 cuando el partido eligió su candidato presidencial por la votación directa de sus afiliados. Los resultados fueron una nueva sorpresa en el escenario político argentino: el líder de la facción renovadora fue derrotado por Carlos Menem, gobernador de la pequeña provincia de La Rioja, que contaba con el apoyo de los sectores ortodoxos.

Los distintos sectores del justicialismo se reacomodaron a la nueva situación y sin demasiados sobresaltos acompañaron la campaña presidencial de Menem, que en mayo de 1989 resultó electo. La gravísima situación económica por la que atravesaba el país, sumergido en una profunda crisis hiperinflacionaria no exenta de episodios de ingobernabilidad, llevó a que se adelantara la asunción del nuevo presidente, que, apenas electo, había dado muestras de que pensaba iniciar el ajuste estructural de la economía y el Estado que la derecha reclamaba desde hacía varios años. El gabinete designado por Menem terminó de enterrar los temores de que el gobierno volviera a implementar las políticas económicas clásicas del peronismo.<sup>18</sup> Por el contrario, en un plazo relativamente breve, la nueva gestión logró la estabilización de la economía mediante un conjunto de políticas basadas en la apertura económica, la convertibilidad de la moneda frente al dólar, la privatización de las empresas públicas y la reducción del gasto público.

Los cambios en términos de política económica impuestos por Menem a la tradición peronista estuvieron acompañados por giros igualmente radicales en la política exterior<sup>19</sup>, en el tema de los derechos humanos<sup>20</sup> y en la relación con diversos referentes del antiperonismo histórico. Las transformaciones identitarias y discursivas que vivió el justicialismo (Martuccelli/Svampa 1997) debilitaron el clivaje peronismo/antiperonismo abriendo al sistema a nuevas dimensiones del conflicto. Si bien en su momento estos cambios parecieron no afectar al partido, años después se notaría como la continua fuga de militantes partidarios le ocasionaría un elevado costo político.<sup>21</sup>

Impulsado por los éxitos obtenidos en la estabilización de la economía, que llevaron a un fuerte crecimiento del producto (Torre 1998: 45-49), el justicialismo no tuvo dificultades para ganar las dos elecciones de renovación parlamentaria siguientes en 1991 y 1993. Mientras tanto, el radicalismo parecía no haberse recuperado del caótico final de su paso

---

<sup>18</sup> En sus dos períodos anteriores en el gobierno, el peronismo había implementado políticas económicas vinculadas con el crecimiento del mercado interno, la redistribución del ingreso, el rol activo del Estado y un fuerte perfil industrialista.

<sup>19</sup> El peronismo había impulsado siempre la llamada “tercera posición”, que consistía en un no-alineamiento del país con los bloques mundiales de poder y una fuerte presencia en los distintos foros políticos de los países latinoamericanos. Menem inició una fuerte política de acercamiento a los Estados Unidos, que llegó a ser definida como “de relaciones carnales” por su canciller, Guido Di Tella. Asimismo, su gestión llevó a la normalización de las relaciones con Gran Bretaña, rotas desde la guerra de Malvinas.

<sup>20</sup> El justicialismo había sido el primer partido importante en condenar expresamente las violaciones de los derechos humanos realizadas por la última dictadura militar. Asimismo, los referentes de la Renovación habían condenado las leyes de Punto Final y Obediencia Debida aprobadas por el gobierno de Alfonsín en la segunda mitad de los años ochenta. Menem desarrolló una política llamada “de reconciliación nacional” que incluyó el indulto a los comandantes de la dictadura y diversos gestos simbólicos encaminados en esa dirección.

<sup>21</sup> En las elecciones presidenciales de 1995, el principal rival de la fórmula justicialista fue un peronista disidente. La fórmula que derrotó al justicialismo en 1999 estaba integrada por otro peronista disidente, esta vez como candidato a vicepresidente.

por el gobierno, y mientras algunos sectores llevaban adelante una fuerte oposición, otros, básicamente los que gobernaban estados provinciales, jugaban a mantener relaciones privilegiadas con el oficialismo. En este contexto, la fuerte ofensiva reeleccionista que desarrolló el presidente Menem encontró una UCR dividida y debilitada que terminó accediendo a la presión oficial a cambio de determinadas reformas institucionales.<sup>22</sup>

El acuerdo bipartidista que llevó a la reforma constitucional de 1994, conocido como el Pacto de Olivos, tuvo una consecuencia a largo plazo en el sistema partidario: dejar un espacio vacante que fue ocupado por un nuevo partido, el Frente Grande (FG). Formado en 1993 por sectores provenientes del peronismo y de la izquierda tradicional, este partido canalizó la oposición al pacto y obtuvo una importante votación en la elección de los convencionales constituyentes de 1994. En las elecciones presidenciales de 1995, el Frente Grande formó una coalición electoral con nuevos desprendimientos del peronismo y con los partidos socialistas tradicionales, el Frente País Solidario (FREPASO), que logró el segundo lugar y desplazó por primera vez en la historia a la UCR al tercer puesto.

La configuración bipartidista que había asumido el sistema en los primeros diez años de restablecimiento democrático se transformó, demostrando el carácter abierto e impredecible de la estructura de la competencia partidaria. Durante un tiempo, el sistema pareció comportarse como un pluripartidismo predominante, en el que el juego de suma cero por los votos opositores del que participaban radicales y frepasistas aseguraba la victoria al Partido Justicialista. Sin embargo, en 1997 un nuevo acuerdo, esta vez entre la UCR y el FREPASO, produjo la conformación de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, que se impuso en las elecciones legislativas de ese año, provocándole al peronismo su primera derrota estando en el gobierno.

El 10 de diciembre de 1999 un presidente peronista le entregó, por primera vez en la historia, la banda presidencial a uno de otro partido, iniciándose una nueva etapa política en la que el gobierno no era de un partido sino de una coalición. De la Rúa fue electo acompañado por Carlos Álvarez, líder del FG y del FREPASO, como vicepresidente. La última dimensión que continuaba estable en el sistema varió al introducirse la innovación en las fórmulas de gobierno.

La experiencia del primer gobierno de coalición de la Argentina fue mucho peor de lo podían suponer incluso sus detractores. A poco de comenzar la gestión, las diferencias internas fueron acrecentándose entre el flamante presidente y sus colaboradores más cercanos, de un fuerte sesgo conservador y pro-mercado, por un lado, y el vicepresidente, su partido y amplios sectores de la estructura de la UCR, por el otro. Un cambio de gabinete que promovió a figuras consideradas responsables del último episodio de corrupción en el Senado y que culminó con la renuncia de Álvarez a la vicepresidencia de la República a fines de 2000 dejó herida de muerte a la coalición triunfadora doce meses atrás. De ahí en más, De La Rúa reforzó un estilo de gestión que contrastaba su falta de decisión política con la búsqueda discursiva de reforzar su autoridad imponiéndola sólo sobre su propia coalición.

La debilidad política, sumada a la acentuación de la recesión económica, llevó a que en las elecciones de renovación parlamentaria de 2001, el oficialismo sufriera una amplia derrota electoral que se potenció por la gran cantidad de ciudadanos que expresaron su

<sup>22</sup> Para un análisis del juego político de aquel entonces véase Acuña 1997.



malestar con la política impugnando sus votos en lo que fue popularmente conocido como “el voto bronca” (ver tabla 5). El permanente desconocimiento de la derrota sufrida por el presidente y su grupo más cercano los condujo a un mayor aislamiento que, asociado con los constantes errores de la conducción económica, ocasionaron una serie de revueltas, saqueos y gigantescas movilizaciones que llevaron a De La Rúa a renunciar a fines de ese mismo año.

La Asamblea Legislativa, compuesta por los miembros de las dos cámaras, eligió entonces como presidente interino a un gobernador peronista de una pequeña provincia. Adolfo Rodríguez Saá ocupó el cargo apenas una semana, viéndose forzado a renunciar al perder el apoyo del resto de los gobernadores del PJ. Una nueva Asamblea Legislativa eligió a principios de 2002 al senador Eduardo Duhalde nuevo presidente para completar el mandato hasta el año 2003. Lo más llamativo de esta elección fue que contó con el respaldo del PJ, la UCR y sectores del FREPASO, con lo que se conformó una amplia coalición parlamentaria que se reflejó, incluso, en el gabinete nacional.

Si bien la alternancia en el gobierno de partidos y coaliciones que disputan el centro del espectro ideológico con programas políticos similares es la característica típica de una configuración pluripartidista moderada, la incertidumbre que se ha instalado en la estructura de la competencia interpartidaria desde el regreso de la democracia invita a mirar el futuro con los ojos atentos, especialmente por la fragilidad que la coalición gobernante ha demostrado y por el creciente descontento social con toda la clase política argentina.<sup>23</sup>

#### 4. Conclusiones: democracia e incertidumbre

Puede resultar extraño para más de un lector que sostengamos que puede existir un patrón de sistema partidario estable en un sistema político de alta inestabilidad. Sin embargo, creemos que el análisis que ofrecemos refuerza esta hipótesis y no debería sorprender a los especialistas acostumbrados a ver la impresionante continuidad que muestran, en contextos distintos al argentino, los patrones de competencia y cooperación entre los partidos.

Como sostiene Mair (1997: 15) la *stasis*, es la norma de las estructuras institucionales. Algunos analistas olvidan, como ha señalado Sartori (1969), la capacidad de los partidos para constreñir las opciones de los votantes: debido a su naturaleza no sólo son

---

<sup>23</sup> Si bien es muy difícil en un contexto como este poder prever la evolución futura del sistema, es interesante notar que algunos de los elementos más recientes anuncian una posible “normalización” del sistema partidario en el sentido de que se asemeje a la pauta tradicional de los sistemas democráticos consolidados, con un eje articulador de tipo “izquierda/derecha”. Es decir, un sistema que ofrezca una opción de centro, en la que posiblemente se agrupen los sectores de los partidos históricos que forman hoy parte de la coalición gobernante, una alternativa de derecha definida y una opción de centroizquierda con matices socialdemócratas. Esta hipótesis fue defendida por uno de los autores de este trabajo en otros artículos (Abal Medina 1994 y 1995) y por Torcuato Di Tella en repetidas oportunidades (ver, por ejemplo, Di Tella 1998: 193-197). Posiblemente sea el nivel de descontento social con los políticos actuales lo que defina las características del sistema en el futuro próximo. Así, es de esperar que de mantenerse muy alto el descontento, nuevas opciones políticas se constituyan con nuevas personalidades, asemejándose la situación a lo ocurrido en Italia o incluso en Venezuela.

**Tabla 5**  
Comparación entre las elecciones de diputados nacionales de 1999 y de 2001  
(en porcentajes de votos)

Partidos	Elección 1999	Elección 2001	Diferencia
PJ	33,01	37,4	+4,39
Alianza (UCR-FREPASO)	40,54	23,1	-17,44
ARI	–	7,2	+7,2
Izquierda <sup>a</sup>	2,4	12,2	+9,8
Derecha <sup>b</sup>	10,17	7	-3,17
Votos no válidos (blanco + nulo)	7,5	21,1	+13,6
Abstencionismo	7,59	27,2	+19,61

*Fuentes:* Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior, República Argentina, y Base de Datos Políticos de las Américas, Argentina: Elecciones Legislativas de 1999 y 2001 (Georgetown University y Organización de Estados Americanos). En: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Arg>>.

*Notas:*

<sup>a</sup> Partidos de Izquierda: Polo Social, Izquierda Unida, Autodeterminación y Libertad, Partido Humanista, Partido Obrero, Partido de los Trabajadores y el Socialismo, Movimiento al Socialismo.

<sup>b</sup> Partidos de Derecha: UceDé, Fuerza Republicana, Acción Por la República, Partido de Unidad Federalista.

objeto, sino también sujeto de la vida política. Entonces, si bien los partidos políticos tienden a adaptarse a las modificaciones institucionales tanto como lo hacen los actores políticos individuales, no debemos olvidar que también son sujetos de la estructura institucional.

Una vez que los partidos están ahí, establecen un rudo equilibrio, las leyes de la inercia asumen su lugar y el sistema se congela a sí mismo. Los partidos fijan la agenda de la competencia y determinan “los términos de referencia a través de los cuales nosotros, tanto como votantes y como ciudadanos, entendemos e interpretamos el mundo político” (Mair 1997: 9).

Paradójicamente, en el caso argentino quizá fue la propia interrupción institucional de las poliarquías (alimentada a su vez por el mismo carácter movimentista y polarizado) la que actuó como un potente factor favorable al congelamiento del sistema y un obstáculo para que el régimen en su conjunto pudiera avanzar hacia formas más democráticas. Al suspender toda actividad partidaria, los interregnos autoritarios no sólo impidieron que los actores, mediante procedimientos de ensayo y error, fueran variando sus comportamientos, sino que evitaron que los votantes juzgaran el desempeño de su partido preferido en el largo plazo. Al fin y al cabo estamos analizando períodos de predominancia electoral de menos de catorce años, un plazo inferior a los períodos de

gobierno de un partido en muchos países europeos. Por este motivo, el congelamiento en el caso argentino resulta tan evidente, mientras que la experiencia de las democracias consolidadas nos enseña que, en desmedro de lo apuntado por la hipótesis del congelamiento de Lipset y Rokkan, en muchas ocasiones se necesita “cierta flexibilidad y plasticidad para que el mismo sistema perdure igual” (Mair 1997: 16).

Esta observación resulta aún más relevante si tenemos en cuenta que estos patrones se mantienen independientemente de los cambios de sistemas electorales acontecidos. La teoría está plagada de estudios de la influencia de los sistemas electorales sobre los partidos y los sistemas de partidos, tanto en lo relativo al formato como a la competencia resultante.<sup>24</sup> Las elecciones para diputados nacionales en Argentina estuvieron reguladas por un sistema de lista incompleta<sup>25</sup> en los comicios de 1916 a 1950, adoptándose luego un sistema de pluralidad en circunscripciones uninominales en 1952 y 1954; y finalmente una fórmula D'Hondt de representación proporcional en distritos de magnitudes variables en 1973, y de 1983 hasta la fecha.<sup>26</sup>

Asimismo, el sistema electoral presidencial también sufrió alteraciones significativas. En los comicios presidenciales de 1916, 1922, 1928 y 1946, la elección se realizó de manera indirecta a través de un Colegio Electoral formado por representantes elegidos de acuerdo al sistema de lista incompleta, mientras que la elección de 1952 se decidió de manera directa y a simple pluralidad de sufragios. Posteriormente, se adoptó un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta para los comicios de 1973. Con el retorno de la democracia en 1983, se volvió a la elección indirecta pero con representación proporcional para conformar el Colegio Electoral, y después de la Reforma Constitucional de 1994 se diseñó un sistema de *ballotage* atenuado (Castiglioni 1994) que exige que el vencedor obtenga en la primera vuelta un porcentaje de votos mayor al 45 o al 40 por ciento y 10 puntos porcentuales por sobre su competidor más próximo.

Así, en el caso argentino, la influencia de los sistemas electorales sobre la competencia partidaria parecería ser menor a la estipulada por los teóricos de las instituciones políticas. Al menos hasta la reforma de 1994, cuando el sistema partidario cambió completamente su patrón de competencia.

En la tabla 6 podemos apreciar el conjunto de períodos democráticos de la historia argentina y sus correspondientes configuraciones partidarias. Los períodos 1, 2 y 3 muestran básicamente los mismos rasgos que hemos denominado bipartidismo predominante y polarizado. La única variación importante entre los tres está dada por el número de partidos, ya que en los períodos 1 y 3 la fragmentación de la oposición frente al partido predominante es mucho mayor que en el período 2.

El cuarto período muestra una situación totalmente distinta en las principales dimensiones, pudiendo apreciarse, al menos, dos configuraciones partidarias distintas: una entre 1983 y 1995 de claro bipartidismo tradicional y otra de pluripartidismo moderado.

<sup>24</sup> Duverger (1992); Sartori (1994); Cox (1997).

<sup>25</sup> La ley 8871, más conocida como la Ley Sáenz Peña, estipulaba entre otras regulaciones el sistema de lista incompleta de la siguiente manera: se presentarían boletas partidarias con los 2/3 de los cargos en juego en el distrito y la asignación de bancas se haría adjudicando los 2/3 a la lista que hubiese recibido más votos, y el tercio restante a la lista que le sigue en cantidad de adhesiones.

<sup>26</sup> La magnitud efectiva promedio varía en la actualidad de 4,9 a 5,7.

**Tabla 6**  
Configuraciones partidarias en los cuatro periodos analizados

Periodo	Estructura de la competencia			Número de partidos	Cantidad de dimensiones de conflicto político	Polarización del sistema (distancia ideológica entre los principales partidos)	Configuraciones del sistema del sistema partidario
	Alternancia en el gobierno	Innovación o familiaridad en las fórmulas de gobierno	Accesibilidad al gobierno restringida algunos partidos o no				
1.º 1916-1930		Cerrada y previsible		Bipartidismo débil y predominante	Una	Sí	Bipartidismo predominante y polarizado
	Inexistente	Familiaridad	Sí				
2.º 1946- 1955		Cerrada y previsible		Bipartidismo fuerte y predominante	Una	Sí	Bipartidismo predominante y polarizado
	Inexistente	Familiaridad	Sí				
3.º 1973-1974		Cerrada y previsible		Bipartidismo débil y predominante	Una	Sí	Bipartidismo predominante y polarizado
	Inexistente	Familiaridad	Sí				
4.º 1983-hoy		Abierta e impredecible		Bipartidismo fuerte primero y pluripartidismo después	Más de una	No	Bipartidismo moderado Pluripartidismo moderado
	Completa	Innovación	No				

Fuentes: Dirección Nacional Electoral (DINE), Ministerio del Interior, República Argentina.

Actualmente, pareciera consolidarse esta tendencia a partir de las elecciones intermedias de octubre de 2001. El sistema partidario argentino presenta señales de mayor dispersión, abandonando a pasos agigantados la elevada concentración de antaño. Los niveles de abstencionismo y de sufragios negativos (en blanco o anulados) alcanzó niveles nunca antes conocidos en la historia democrática argentina. La aparición de nuevos espacios políticos que obtuvieron representación parlamentaria y el aumento del caudal de votos recibido por parte de las fuerzas de izquierda tradicionales, que históricamente no habían resultado relevantes, entre otros factores, parecieran querer configurar un sistema cada vez más plural y posiblemente orientado hacia los extremos. Aunque el aumento del número de partidos no necesariamente implica una polarización de la competencia —“la fragmentación del sistema de partidos puede reflejar una situación de *segmentación* o una situación de *polarización*, esto es, de distancia ideológica” (Sartori 1987: 159)—, la interacción entre un mayor número de partidos va asumir características diferenciales a las que conocemos actualmente.

La consolidación de la democracia trajo a la Argentina un juego político abierto e impredecible en el que ningún actor puede sentirse seguro de antemano del lugar que ocupará en la estructura de la competencia. Como muchas veces se ha señalado en nuestra disciplina, en este caso podemos decir que la democracia y la incertidumbre van de la mano. Sin embargo, en un sistema político históricamente inestable no deberíamos dejar de preocuparnos por los efectos que una incertidumbre en aumento, cual espada de Damocles, pudiera ocasionar sobre una democracia vulnerable como la argentina.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan (1994): “El Sistema argentino de partidos”. En: *La Ciudad Futura*, n.º 41, 26-32.
- (1995): “La normalización del sistema partidario argentino”. En: Mayer, Jorge/Sidicaro, Ricardo (eds.): *Política y sociedad en los años del menemismo*. Buenos Aires: Carrera de Ciencia Política - Oficina de Publicaciones - CBC, Universidad de Buenos Aires, 175-197.
- Acuña, Carlos (1997): *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Alberti, Giorgio/Castiglioni, Franco (1985): “Política e ideología en la industrialización argentina”. En: *Boletín Techint* (Buenos Aires) n.º 35, 7-20.
- Anckar, Carsten (2000): “Size and Party System Fragmentation”. En: *Party Politics* 3, 305-328.
- Axelrod, Robert (1970): *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Blondel, Jean (1968): “Party System and Patterns of Government in Western Democracies”. En: *Canadian Journal of Political Science*, 1/2, 180-203.
- Botana, Natalio R. (1977): *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (1985): “El marco histórico institucional”. En: AA. VV.: *La Argentina electoral*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 13-24.
- Budge, I./Robertson, D./Hearl, D. (1987): *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post War Elections in 19 Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Cantón, Darío (1973): *Elecciones y partidos políticos en la Argentina: Historia, interpretación y balance*. Buenos Aires: Siglo XXI Argentina Editores.
- Castiglioni, Franco (1994): “Actores antipolíticos en la democracia”. Presentado en el *I Congreso Peruano de Ciencia Política*, Lima, mimeo.

- Cavarozzi, Marcelo (1989): "El esquema partidario argentino: partidos viejos, sistema débil". En: Cavarozzi, Marcelo/Garretón, Mario (eds.): *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*. Santiago de Chile: FLACSO, 297-334.
- (1996): *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Ciria, Alberto (1986): *Partidos y poder en la Argentina moderna (1930-1946)*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Coppedge, Michael (1998): "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems". En: *Party Politics*, 4, 547-568.
- Cox, Gary (1997): *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral System (Political Economy of Institutions and Decisions)*. New York: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert (1966) (ed.): *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven, Connecticut.
- (1971): *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Connecticut.
- De Riz, Liliana (1986): "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay". En: *Desarrollo Económico*, Vol. 25, n.º 100, 659-682.
- (2000): *Historia argentina: La política en suspenso (1966-1976)*. Buenos Aires: Paidós.
- Di Tella, Torcuato (1998): *Los partidos políticos*. Buenos Aires: A-Z editora.
- Downs, Anthony (1957): *An Economical Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Duverger, Maurice (1992): *Los partidos políticos*. México, DF: FCE.
- Epstein, Leon (1967): *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Fraga, Rosendo (1990): *Argentina en las urnas 1916-1989*. Buenos Aires: CEPNM.
- Gay, Luis (1999): *El Partido Laborista en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos/Fundación Simón Rodríguez.
- Giacobone, Carlos/Gallo, Edit (1999): *El Radicalismo Bonaerense 1891-1931*. Buenos Aires: Corregidor.
- Halperín Donghi, Tulio (1994): *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires: Ariel.
- Huber, John/Inglehart, Ronald (1995): "Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies". En: *Party Politics*, Vol. 1, n.º 1, 73-111.
- Huntington, Samuel (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- (1992): *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Jackish, Carlota (1990): *Los partidos políticos en América Latina. El caso argentino*. Buenos Aires: CIEDLA.
- Kitschelt, Herbert (1994): *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knight, Jack (1992): *Institutions and Social Conflict (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laakso, Markku/Taagepera, Rein (1979): "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe". En: *Comparative Political Studies* 12, 3-27.
- Levitsky, Steven (1998): "Crisis, Party Adaptation and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995". En: *Party Politics* 4, 445-470.
- Lipjhart, Arendt (1984): *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour (1960): *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: MD, John Hopkins.
- Lipset, Seymour/Rokkan, Stein (1967): "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: Cross-National Perspectives". En: Lipset/Rokkan (eds.): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, 91-138.
- Luebbert, Gregory (1991): *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia*. España: Prentice Hall Universitarias de Zaragoza.

- Mair, Peter (1997): *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford: Clarendon Press.
- Martuccelli, Danilo/Svampa, Maristella (1997): “El peronismo fue un sentimiento”. Buenos Aires: mimeo.
- McGuire, James (1995): “Political Parties and Democracy in Argentina”. En: Mainwaring, Scott/Scully, Timothy (eds.): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- (1997): *Peronism without Perón: Unions, Parties and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Mustapic, Ana (1984): “Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922”. En: *Desarrollo Económico*, vol. 24, n.º 93, 85-108.
- (2002): “Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”. En Cavarozzi, Marcelo/Abal Medina, Juan (eds.): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens, 137-161.
- North, Douglass (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, DF: FCE.
- O’Donnell, Guillermo (1972): “Un juego imposible: competición y coaliciones entre partidos políticos de Argentina entre 1955 y 1966”. En: O’Donnell, Guillermo: *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós, 180-214.
- (1997): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Paidós.
- Randall, Vicky/Svasand, Lars (2002): “Party Institutionalization in New Democracies”. En: *Party Politics* 1, 5-29.
- Riker, William (1962): *The Political Theory of Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Rock, David (1975): *Politics in Argentina, 1890-1930: The Rise and Fall of Radicalism*. New York: Cambridge University Press.
- Rouquié, Alain (1983): *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé.
- Sabsay, Fernando/Casablanca, Antonio (1974): *La sociedad argentina en busca de la voluntad popular*. Buenos Aires: FEDyE.
- Samuels, David (2000): “Partidos presidencialistas: División de poderes y organización y comportamiento de los partidos”. Mimeo.
- Sartori, Giovanni (1969): “From the Sociology of Politics to Political Sociology”. En: Lipset, Seymour (ed.): *Politics and the Social Science*. New York: Free Press, 65-100.
- (1987): *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad Editorial.
- (1994): *Ingeniería constitucional comparada. Un enfoque de estructuras, incentivos y resultados*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Schattschneider, Elmer (1960): *The Semi-Sovereign People*. New York: International Thomson Publishing.
- Thelen, Katherine/Longstreth, Frank/Steinmo, Sven (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Torre, Juan Carlos (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Ware, Alan (1996): “The Party Systems of the Established Liberal Democracies in the 1990s: Is this a Decade of Transition: Suecia, Bélgica, Italia, Francia, Japan, Canadá, Austria and the US”. En: *Government and Opposition* 30, pp. 312-326.