

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.

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.

Andrés Malamud es investigador adjunto en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Doctorado en Ciencia Política por el Instituto Universitario Europeo (Florença), obtuvo su licenciatura en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: andres.malamud@eui.eu.

Gerardo Scherlis Perel

Gobierno de partido y partido de gobierno: la consolidación del partido estatal de redes en Argentina

La etapa de los partidos como vehículos de socialización e integración política constituye un episodio de la historia del régimen político democrático. Asistimos hoy a la era de partidos que disputan elecciones y gobiernan, pero cuyas funciones representativas son débiles. A ella corresponde un modelo de organización caracterizada por su escasa presencia en el seno de la sociedad y su profunda dependencia del acceso al Estado, tanto en términos de recursos como de legitimidad. En las siguientes líneas intento discutir el modo en que estas transformaciones en el régimen político representativo y en las organizaciones partidarias afectan la noción de gobierno de partido tal como tiene lugar en la Argentina

contemporánea. Los estudios más recientes sobre el sistema político argentino tienden a señalar la preponderancia de la figura presidencial como expresión de la ausencia de gobierno de partido. Mi argumento es que aquel análisis parte de una noción de partido atada a categorías obsoletas. En cambio, el actual modelo de partido de gobierno es, y sólo parece poder ser, precisamente aquel que se constituye a partir del acceso al aparato del Estado y del reclutamiento, por parte de un líder, de redes de confianza para la gestión del aparato estatal.

Partidos políticos. De la sociedad hacia el Estado

Los partidos políticos han sido observados a lo largo del siglo XX a partir de su vínculo con la sociedad. Esta perspectiva seguramente responda a la influencia que los estudios europeos sobre partidos tuvieron sobre la literatura en general. En efecto, en Europa Occidental los partidos han sido vistos como un sub-producto de la emergencia de colectivos sociales, identificados a partir de su lugar en el mundo de la producción, o de sus concepciones religiosas o ideológicas más en general. De allí que la denominación de los partidos se definiera en términos de los patrones de representación salientes en cada caso: partidos obreros o laboristas, partidos burgueses, agrarios, cristianos, etc.

En las últimas décadas, sin embargo, el centro de gravedad de las organizaciones partidarias ha girado dramáticamente de la esfera de la sociedad hacia la del estado. Una fuerte evidencia empírica muestra una tendencia hacia el debilitamiento de los vínculos entre partidos y sociedad. Los niveles de identificación entre ciudadanos y partidos se han derrumbado tanto en las viejas democracias europeas como en América Latina.

Los partidos han buscado compensar su creciente debilidad en la sociedad afianzando su posición en la esfera estatal. Es precisamente a partir del acceso y al desempeño en la estructura del aparato del estado como las organizaciones partidarias aseguran su supervivencia, tanto en términos de recursos como de legitimidad.

En lo que hace a los recursos, es notoria la creciente dependencia de los partidos con respecto a lo que, lícita y/o ilícitamente, obtienen del Estado. Al haber perdido su capacidad representativa, ya no es esperable que el partido pueda contar para su funcionamiento con las cuotas de sus afiliados o las donaciones de asociaciones amigas. Los aportes estatales y, más en general, la posibilidad de disponer de recursos extraídos del tesoro público han devenido así en un recurso fundamental para la subsistencia financiera de las organizaciones partidarias.

Igualmente relevante en este punto resulta la cuestión de la legitimidad. Imposibilitados ya de apelar a amplios sectores sociales como representantes permanentes de sus intereses, valores y creencias, y carentes de una base de sustentación social, los partidos tienden a legitimarse frente al electorado en la medida en la que pueden proponerse como los gobernantes más competentes, para lo cual la inserción en diferentes esferas del aparato del estado resulta esencial.

En definitiva, se trata de un proceso que, como ha señalado Peter Mair (*Democracy Beyond Parties*, 2005), refiere a un mutuo retiro: los ciudadanos se alejan de los partidos y se muestran indiferentes a los asuntos políticos, especialmente a los político-partidarios, y, a su vez, los partidos como organizaciones también se retiran de la sociedad hacia las oficinas de gobierno. En la medida en que este proceso se desenvuelve los partidos se consolidan como agencias de gobierno paraesta-

tales. Su posición en el propio seno del aparato del Estado les permite reforzar este proceso, fijando por medio de la legislación las condiciones de su propia existencia y competencia. Así, por ejemplo, el Estado democrático reconoce al partido político como una institución necesaria y fundamental, y le garantiza protección legal y privilegios en términos de, por ejemplo, financiamiento estatal y monopolio de candidaturas para cargos públicos.

Los partidos devienen, así, en una suerte de servicio público, un servicio proveído y sostenido por el estado para el funcionamiento de la democracia. El Estado reconoce su importancia y, por lo tanto, los financia y garantiza su reproducción, mientras que los ciudadanos, por su parte, descreen de ellos y los rechazan, pero los toleran como un mal necesario para el funcionamiento del régimen político democrático que, en última instancia, resulta preferible a los demás.

Naturalmente, dentro de la organización partidaria, el poder se concentrará en quienes obtengan acceso a las oficinas del Estado, siendo el manejo de recursos o la posibilidad de acceder a ellos la medida del poder de los diferentes actores organizacionales. En la cúspide estará aquel líder que, por su popularidad en la opinión pública, hace posible ganar elecciones, mecanismo requerido para acceder al control de los recursos. Por debajo de él, las redes que el líder requiere para gobernar.

Argentina: el partido de gobierno como conjunto de redes para-estatales

En Argentina, dos son los tipos de redes que conforman las organizaciones partidarias actuales, acompañando a los líderes de opinión: las redes “territoriales” y las redes “profesionales”.

Las redes territoriales tienen que ver con la función más tradicional del activismo, es decir la búsqueda de votos mediante el contacto cara a cara. Es sabido que existe una fuerte tendencia en las democracias contemporáneas hacia un protagonismo cada vez mayor de los líderes de opinión pública y que es la competencia entre estos líderes lo que define el voto del electorado. En los países latinoamericanos, sin embargo, las redes de intermediación personal entre candidatos y votantes implantadas en el *territorio* mantienen también una importancia fundamental. Se trata de redes asistenciales de tipo clientelar que en provincias y circuitos periféricos incluyen desde la distribución de empleo para los sectores medios hasta la de bienes y servicios básicos —como comida y medicamentos— entre los grupos más postergados. El desarrollo de amplias redes territoriales de este tipo es crucial para movilizar votos y controlar el acto electoral en ciertas áreas. Pero estas redes, importantes en el momento electoral, no alcanzan participación en lo que llamamos el gobierno de partido, que queda confinado a las redes profesionales. Son éstas, en consecuencia, las que merecen mayor atención en este ensayo.

En la medida en que el partido deja de ser una instancia representativa para consolidarse como una (actual o potencial) agencia de gobierno, las redes de personalidades que pueden ocupar cargos en la gestión constituyen el corazón del partido como organización de gobierno. Por un lado, el líder partidario tenderá a rodearse de algún grupo de expertos que fortalezca su figura de potencial gobernante; por otro, una vez alcanzada cierta responsabilidad de gobierno el líder deberá rodearse de los recursos humanos que gestionarán el aparato estatal.

La idea convencional del gobierno de partido suponía la existencia de una orga-

nización –externa al Estado– que, al alcanzar el gobierno, incorporaba a sus cuadros y dirigentes en los cargos de responsabilidad política. Pero el reclutamiento a través de las filas partidarias ya no describe la realidad política argentina sino en forma residual. Precisamente porque los partidos no tienen una función representativa, resulta impensable la conservación de una sólida organización de donde pudieran ir surgiendo los futuros responsables de las políticas públicas. En cambio, está en la naturaleza del actual formato partidario que el líder reclute, para la formación del gobierno, entre redes cercanas, a sí mismo o a sus más íntimos, que puedan asegurarle confianza y pericia en dosis diversas según el caso. En los partidos que aún conservan un esquema institucional ligado al viejo modelo (entre los latinoamericanos, en alguna medida, los partidos de Costa Rica, Chile, México y Uruguay) los altos funcionarios y sus principales colaboradores suelen, aunque cada vez en menor medida, mostrar frondosas credenciales partidarias. A su vez, las redes que se incorporan al gobierno en estos casos tienen por lo general alguna forma de vínculo permanente con el partido (fundaciones, *think-tanks*, centros de estudio). Donde el proceso de des-institucionalización ha alcanzado una profundidad mayor, como es el caso argentino (pero también, entre otros, los casos de Perú, Colombia y Ecuador) las redes se vinculan directamente con el líder o con sus hombres de mayor cercanía.

Desde una perspectiva atada a conceptos tradicionales, estos funcionarios serían no partidarios (¡o hasta no políticos!). Mi planteo es que esta distinción entre funcionarios de origen técnico y de origen partidario ha devenido aún más confusa de lo que solía ser. El nombramiento de personalidades sin militancia partidaria –gente de confianza del líder, en ocasio-

nes expertos de cierto prestigio en el área–, en los cargos de mayor responsabilidad política (quienes a su vez incorporan a la gestión a sus propios colaboradores de confianza), es una tendencia creciente en el mundo de las democracias, y es práctica corriente en aquellas débilmente institucionalizadas como la argentina.

Es improbable ya la existencia de una organización política capaz de proveer los cuadros técnicos y directivos que un gobierno requiere. En cambio, lo que llamamos el partido en el gobierno en la actualidad resulta precisamente de la capacidad del líder electo de incorporar a la gestión redes de expertos de confianza. En cada área de gobierno, en finanzas, en educación, en relaciones exteriores, en seguridad, etc., existen redes de expertos vinculados –raramente en forma orgánica, en general de modo personal– a diferentes dirigentes políticos. Es probable que los miembros de estas redes nunca hayan pisado un local partidario, pero son llamados a gestionar si el político que cree poder confiar en ellos se hace cargo del área en cuestión. Lo interesante es que, a su vez, resulta inevitable que las cabezas de esas redes, esos expertos designados en cargos de gobierno resulten, en el mismo momento de su designación, parte sustancial de la cara visible del partido en el gobierno, y su gestión será un componente central al momento de juzgar al partido en las próximas elecciones (¡o en las próximas encuestas!). Si el “técnico apolítico” adquiere visibilidad y una buena imagen pública, tendrá expedito el camino hacia la carrera política, y en rigor, el sendero por el cual el experto en gestión encabeza poco después una boleta electoral parece ser un camino crecientemente transitado en Argentina, tanto en el plano nacional como provincial. La experta en educación sin vinculaciones previas con el partido, convocada para encabezar el

ministerio del ramo en la provincia de Tucumán en 2003, y que, cuatro años más tarde, encabeza la lista de legisladores provinciales del partido de gobierno; o el ginecólogo de la esposa del gobernador de Chubut, que es llamado a dirigir el ministerio de acción social y dos años más tarde es el primer candidato a diputado nacional en la provincia, están lejos de ser casos excepcionales. Aunque el verdadero alcance del fenómeno merece estudios más específicos, tal parece ser el modelo de conformación de los actuales “partidos de gobierno”.

Una opción consiste en considerar que esos expertos y las redes de técnicos y gente de confianza que gestiona las diferentes áreas del estado no son parte del partido. No son militantes en el sentido estricto, seguramente no han completado un formulario de afiliación, y lo más probable es que puedan trabajar para diferentes líderes y partidos en diferentes momentos. En tal sentido, la conformación del gobierno a partir de designaciones de redes de confianza del líder podría llevar a diagnosticar, como propone por ejemplo Szusterman (*¡Que se vayan todos!: The Struggle for Democratic Party Politics in Contemporary Argentina*, 2007), que el partido político en el gobierno no existe en Argentina. Sin embargo, puede entenderse al partido político a nivel del gobierno precisamente como ese entramado de redes que se incorporan a la gestión convocadas por el líder y su séquito, quienes lejos de cumplir una función técnica llevan adelante la tarea de gobernar, la única que en realidad da sustento y legitimidad al partido. Mi argumento es que ésta es precisamente la forma en la que se constituye el partido de gobierno donde, como en Argentina, la tendencia a la personalización y estatización partidarias han llegado más lejos. La distinción “partido-gobierno”, y gran parte de la literatura

sobre gobierno de partido, asumen la presencia de un partido que hoy en día es difícil de hallar: una organización que existe esencialmente fuera del aparato del estado y que puede, eventualmente, designar personal dentro de la estructura estatal. Esta distinción entre partido y gobierno se torna obsoleta desde el momento en que el partido es, fundamentalmente (si no únicamente), una agencia paraestatal de gobierno.

Es la posibilidad de incorporar redes de confianza y experticia al aparato del estado lo que crea la organización partidaria tal como hoy existe. Esto implica que ella debe entenderse fundamentalmente como ese entramado de redes que acompaña a un líder de popularidad en la gestión del gobierno. Si antes los partidos llenaban los *staff* gubernamentales con sus partidarios, hoy en cambio sus cuadros partidarios serán aquellas personas de confianza, muchas veces sin una actividad político-partidaria previa, que han sido convocadas para llenar los planteles de gobierno.

En un reciente artículo, Wilson y Birch (“Political Parties in Ukraine: Virtual and Representational”, 2007) afirman que no son los partidos quienes designan a sus dirigentes en posiciones de poder dentro de la estructura institucional del estado, sino que es la ocupación de cargos en las estructuras institucionales del estado lo que define los liderazgos partidarios. La afirmación refiere al sistema político ucraniano, pero bien le cabe a varios países latinoamericanos, entre ellos a Argentina. El jefe de gabinete durante la presidencia de Néstor Kirchner, Alberto Fernández, no fue designado en su cargo por ser un dirigente de peso en el peronismo de la ciudad de Buenos Aires, sino que alcanzó la presidencia del partido en el distrito Capital por haber sido elegido por el presidente como su jefe de gabinete (el ejemplo es

igualmente válido para el propio presidente Kirchner y su condición de líder del partido peronista). En definitiva, es la capacidad de designar personal dentro del estado (algo que ocurre en Argentina con una amplitud sensiblemente mayor que en otros países, inclusive vecinos) lo que permite constituir al partido como una agencia de gestión pública. Insertando redes –que giran en torno al líder que cuenta con y decide sobre el uso de los recursos– en los niveles de responsabilidad de la gestión estatal, el partido se constituye como organización. Naturalmente, ese personal constitutivo de las redes que hacen al partido también tendrá un carácter frágil, volátil, en principio tan efímero como lo es una gestión presidencial. Ministros, secretarios, subsecretarios, jefes de gabinete, asesores, gente de confianza, todos forman parte de redes que, con mayor o menor compromiso, conforman durante una gestión, y bajo el paraguas del líder electo, el partido de gobierno.

Conclusión

Si algo tienen en común las redes profesionales con las tradicionales redes territoriales es que ambas son posibles sólo a partir del acceso a los recursos estatales y que la fidelidad a un partido como organización permanente es por lo general frágil, dependiente del flujo de aquellos recursos. En los países donde la etiqueta del partido conserva valor, las redes suelen permanecer bajo el manto de una de ellas debido a los costos de credibilidad que implica el pase. Cuando el sistema político alcanza un alto grado de fluidez y el escenario pasa a estar dominado por liderazgos personales, las redes –tanto las de técnicos-expertos como las territoriales– pueden muy bien servir a diferentes liderazgos en diferentes momentos, brin-

dando sus servicios a aquél que garantice los recursos.

En países como la Argentina donde los recursos estatales son monopolizados y utilizados en forma discrecional por aquellos que controlan los cargos de gobierno, la constitución y desarrollo de los dos tipos de redes mencionados se torna improbable sin el acceso al aparato del estado. En definitiva, la organización partidaria –y con mayor razón lo que llamamos el partido de gobierno– es, y sólo parece poder ser, aquella que se construye desde el interior del aparato del estado.

Gerardo Scherlis Perel actualmente realiza su doctorado sobre patronazgo partidario en Argentina en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Leiden, Holanda, donde también dicta cursos de política latinoamericana y procesos de democratización. Correo electrónico: gscherlis@fsw.leidenuniv.nl.

Javier Zelaznik

El sistema de partidos en Argentina a principios del siglo XXI

Reflexionar sobre el sistema de partidos argentinos implica dar cuenta de una configuración política fluida. Pronto a cumplirse 25 años de democracia, el artículo rastrea su evolución para trazar los principales rasgos que adopta a principios del siglo XXI, haciendo hincapié en el intento kirchnerista de reconstituir el esquema de competencia partidaria. A pesar de la dificultad de analizar situaciones inestables, las tendencias pasadas y los rasgos actuales permiten generar algunas hipótesis acerca de la probable evolución del sistema de partidos argentino.