

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.

1. Con la transición a la democracia en 1983 parecía consolidarse el formato bipartidista que había caracterizado a Argentina por casi cuatro décadas. En ese año, los dos partidos históricos, la Unión Cívica Radical (UCR), representando principalmente a las clases medias urbanas, y el Partido Justicialista (PJ), representando principalmente a los sectores trabajadores y populares, obtenían el 92% de los votos presidenciales. El surgimiento de terceros partidos hacia izquierda y derecha no ponía en duda un bipartidismo que parecía confirmarse en 1989 con la alternancia en la presidencia entre la UCR y el PJ.

A principios de la década del 90 empezaron a percibirse cambios con el surgimiento de una tercera alternativa competitiva. El Frente para un País Solidario (Frepaso), liderado por disidentes del PJ en oposición a la política del presidente Carlos Menem (PJ), y aliados con sectores de centro izquierda, empezó a expandir su base electoral en los grandes centros urbanos, obteniendo el apoyo de votantes que tradicionalmente habían votado a la UCR. El éxito electoral del Frepaso fue tal que en las elecciones presidenciales 1995, en las que el PJ vuelve a ganar por amplia ventaja, la UCR quedó relegada al tercer puesto.

Eso daba lugar a una configuración partidaria en la que el PJ conservaba su caudal electoral mientras que la oposición se fragmentaba, lo que reforzaba el predominio del PJ a menos que se forjase una coalición alternativa. En ese contexto surge la Alianza por la Educación, el Trabajo y la Justicia, un acuerdo electoral entre la UCR y el Frepaso con la capacidad de vencer al PJ en las elecciones legislativas de 1997 y en las presidenciales de 1999.

A pesar del apoyo popular recibido inicialmente, la Alianza conduciría un fallido experimento de gobierno de coali-

ción, que sería derrotado tempranamente en las elecciones legislativas de 2001, en que el PJ obtuvo el 57% de los miembros del Senado y casi la mayoría de los Diputados, consolidando su posición como principal partido del país. A nivel de la ciudadanía, sin embargo, las elecciones constituyeron el triunfo de lo que se dio en llamar el “voto bronca”. Como forma de repudio a la clase política en su conjunto, el 28% de los electores habilitados decidió no votar, mientras que el 8% votó en blanco y el 13% anuló su voto. Derrotado en las urnas, y en un contexto de profunda crisis política, económica y social, el gobierno de la Alianza se desmoronó antes de terminar el año 2001. Para completar el mandato presidencial el Congreso eligió, en una rápida sucesión, primero a Adolfo Rodríguez Saá (PJ) quien solamente gobernó una semana y, luego, a Eduardo Duhalde (PJ).

La crisis de 2001 afectó profundamente al sistema de partidos en Argentina, produciendo la erosión de identidades partidarias, y la profundización de la tendencia ya entonces en marcha de subordinar la dimensión organizativa de los partidos al impacto mediático de los liderazgos. Tal vez la mejor imagen de las consecuencias de la crisis sobre el sistema de partidos sea la configuración de competencia para la elección de 2003: en ella se podía elegir entre 18 candidatos presidenciales, la mayor oferta desde el retorno a la democracia. Sin embargo, el dato más relevante es que tal fragmentación expresaba, ante todo, la fraccionalización del PJ y la UCR. Incapaz de elegir un candidato único, el PJ habilitó a tres de sus líderes para postularse, aunque ninguno podía usar el nombre ni la simbología partidaria, debiendo competir bajo diferentes etiquetas electorales. Los candidatos fueron los ex presidentes Carlos Menem (Frente de la Lealtad), y Adolfo Rodríguez Saá (Frente del

Movimiento Popular), y el gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, que contaba con el apoyo del presidente Duhalde.

La UCR, el partido que ocupaba la presidencia al momento de la crisis de 2001, sufrió la escisión de dos grupos. Mientras los sectores de centro-izquierda, junto a parte del Frepaso, se agruparon alrededor de la diputada Elisa Carrió, quien se había alejado de la UCR para formar Afirmación por una República Igualitaria (ARI); los sectores de centro-derecha lo hicieron alrededor de Ricardo López Murphy, ex ministro de Defensa y de Economía de la Alianza, quien organizó el Movimiento Federal Recrear (MFR). A ellos se sumaba el candidato oficial del partido, Leopoldo Moreau.

En elecciones totalmente atípicas, ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría constitucional requerida para ganar la presidencia en una sola vuelta (45% de los votos, o 40% y una diferencia de 10% respecto del segundo candidato). Mientras los tres candidatos del PJ obtenían el 60% de los votos (Menem, 24%; Kirchner, 22%; Rodríguez Saá, 14%), los nuevos liderazgos desprendidos de la UCR obtenían casi un tercio de los votos (López Murphy, 16%; Carrió, 14%), superando ampliamente al candidato oficial de la UCR con apenas el 2%. La decisión de Menem de no competir en la segunda vuelta convirtió automáticamente a Kirchner en el nuevo presidente.

2. El período presidencial de Kirchner representó un intento de reconstituir al país tras la debacle económica y política de 2001 y 2002. El nuevo presidente se proyectaba como la voz de aquellos que habían sido perjudicados por el modelo prevaleciente en los 90, y como el líder que vendría a reparar esa situación. En el ámbito económico, no sólo vendría a superar la crisis sino también a enterrar el modelo económico neoliberal impuesto en

la década anterior y sustituirlo por un nuevo modelo basado en el Estado. En el ámbito político, no sólo vendría a desandar el colapso del sistema de partidos sino también a reconstruir el sistema político, incorporando nuevos actores políticos y sociales ubicados a la izquierda del espectro político. Todo ello se sustentaba en una narrativa fundacional, según la cual el año 2003 constituía el comienzo del período de la democracia real, o de la “democracia con inclusión social”. En ese relato, la experiencia iniciada en 1983 era presentada como la transición a una democracia “formal” o “electoral” demolida por la crisis de 2001-2002, como una continuación, por otros medios, del modelo económico y político impuesto tras el golpe militar de 1976: en el ámbito económico, implementando políticas neoliberales que perjudicaban a los sectores populares, o siendo complacientes con ellas; en el ámbito político, impidiendo que fuesen juzgados quienes habían violado los derechos humanos durante la dictadura.

Para este discurso, que formaba parte de amplias capas del progresismo y la izquierda Argentina, y se vertebraba con la mística de la izquierda peronista de los años 70, las cuestiones y los actores eran politizados no sólo en referencia a la década del 90, sino de un período más largo que se iniciaba en 1976. En palabras del propio Kirchner, “dos proyectos de país van a confrontar indudablemente en las urnas en forma permanente, los que quieren volver a la década del 90 con aquel proyecto que empezó en 1976... y los que estamos tratando de construir en forma plural un proyecto que nos permita generar la alternativa que necesita nuestro país...” (discurso pronunciado el 19 de mayo de 2007).

Esa lógica binaria era coherente con el intento kirchnerista de reordenar las opciones políticas a lo largo de la dimensión

derecha/izquierda, en reemplazo de la tradicional distinción peronismo/antiperonismo, permitiendo así recrear el sistema de partidos alrededor de dos fuerzas principales. Por un lado, la “derecha”, representando al pasado, las políticas neoliberales, y la impunidad de los genocidas, la cual incluía a los políticos y técnicos a cargo del diseño e implementación de políticas neoliberales, así como a aquellos actores políticos y sociales, domésticos e internacionales, que se beneficiaron con esas políticas (tales como el gran empresariado local, las compañías extranjeras que participaron de las privatizaciones, los organismos de crédito internacional y los Estados Unidos). A éstos se sumaban los militares y la jerarquía eclesiástica, instituciones que habían jugado un papel marginal durante los 90 pero que habían tenido un papel relevante durante la dictadura. La oposición política, más allá de matices ideológicos, era incluida en este sector, así como los medios masivos de comunicación, que pronto pasaron a ser identificados como su aglutinador discursivo.

Del otro lado se ubicaba el “pueblo”, que incluía a los sectores medios y trabajadores, las organizaciones de desempleados que surgieron en los 90 (piqueteros), las organizaciones de derechos humanos, los intelectuales progresistas, el sindicalismo no burocratizado, las organizaciones políticas colocadas a la izquierda del centro, los políticos comprometidos con el nuevo proceso político, la izquierda peronista marginada durante la década menemista. El Frente para la Victoria (FV) sería la expresión política de esa estrategia. Sin embargo, la idea original de “transversalidad”, esto es, de un espacio progresista de centro-izquierda autónomo del PJ, resultaba inviable, pues hubiese privado al kirchnerismo de una base política sólida. De ahí que el FV fuera más amplio y más estrecho que el peronismo. Más amplio en la medi-

da en que incorporaba a sectores sociales ajenos a su tradición política: grupos piqueteros, organismos de derechos humanos y líderes políticos provenientes de partidos de izquierda. Más estrecho porque excluía a los sectores burocráticos y liberales del PJ, por ejemplo, a los ex presidentes Menem, Duhalde y Rodríguez Saa.

El objetivo electoral de este armado político era asegurarle a Kirchner el apoyo de la mayoría de los votantes peronistas y extender su base electoral hacia la clase media urbana, tradicionalmente refractaria al peronismo y carente de referencias políticas sólidas tras la debacle de la UCR. Eso le daría una base electoral propia y lo haría menos dependiente de los votos aportados por las tradicionales estructuras provinciales del PJ. Para consolidar esa estrategia, Kirchner lanzó, para las elecciones de 2007, la “Concertación Plural”, una alianza entre el FV y la mayoría de los líderes de la UCR que aún conservaban poder en las gobernaciones provinciales e intendencias municipales, conocidos como radicales K. Este armado se puso a prueba en las elecciones presidenciales de 2007, en que la esposa del presidente, senadora Cristina Fernández, fue la candidata del FV, acompañada por un radical K como vicepresidente. Después de cuatro años de una gestión exitosa el FV obtuvo el 45% de los votos, ganando en 21 de los 24 distritos, lo que le permitió retener la presidencia sin necesidad de segunda vuelta electoral, y consolidar una mayoría legislativa en ambas cámaras.

Entre los trece candidatos opositores, Elisa Carrió compitió con el apoyo de la Coalición Cívica (CC), una alianza que incluía al Partido Socialista (PS) que obtuvo la candidatura vicepresidencial, y a personalidades independientes con una orientación más centrista, e incluso de centro-derecha, además de algunos peronistas. Ello le permitió obtener el 23% de los

votos, triunfando en la ciudad de Buenos Aires, y mejorando respecto de 2003, cuando había obtenido el 14%. Roberto Lavagna (ex ministro de Economía de Duhalde y Kirchner) fue candidato de Unión para una Nación Avanzada (UNA), una débil coalición entre la UCR (que obtuvo la candidatura vicepresidencial) y algunos peronistas cercanos a Duhalde que se mantenían en oposición al gobierno. Obtuvo el 16,9% de los votos, ganando en la provincia de Córdoba, donde la UCR tiene uno de sus bastiones. Finalmente, Alberto Rodríguez Saá, candidato del Frente Justicia, Unión y Libertad (Frejuli), obtuvo el 7,6%, por debajo del 14% obtenido por su hermano en 2003, buscando representar al “peronismo verdadero”, y ganando sólo en la provincia de San Luis, de la cual el candidato era gobernador.

3. Esta recorrida por la dinámica argentina evidencia la fluidez de su sistema de partidos, y permite anotar algunos de sus aspectos más notorios, así como vislumbrar su probable evolución.

Las elecciones de 2007 permitieron revalidar al kirchnerismo en las urnas, pero también evidencian el fracaso del intento de producir realineamientos electorales capaces de reconfigurar el sistema de partido a lo largo del eje derecha/izquierda. La distribución del voto es casi idéntica a la que tradicionalmente ha dividido al electorado alrededor del eje peronismo/no peronismo. Por un lado, la clase media urbana continúa siendo refractaria al peronismo, aunque no haya sido capaz de generar, hasta ahora, otros alineamientos durables. El FV no pudo aumentar de manera significativa el caudal electoral que el PJ obtenía tradicionalmente en los centros urbanos de clase media, aun después de su alianza con los radicales K. Por el otro lado, el principal soporte electoral del peronismo sigue siendo las provincias del interior con menor desarrollo econó-

mico y el populoso cordón urbano que rodea a la ciudad de Buenos Aires. A modo de ilustración, Cristina Fernández obtuvo el 57,8% de los votos de las 19 provincias del interior, pero sólo el 39,6% en los 5 distritos más grandes (ciudad de Buenos Aires, y provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe), siendo la votación aún menor en las cuatro ciudades capitales de esas provincias sumadas a la ciudad de Buenos Aires (25% de los votos).

Aun así, el PJ sigue siendo la mayor fuerza política del país. Su fortaleza reside menos en sus estructuras partidarias, tradicionalmente débiles, que en el control institucional que detenta en los tres niveles de gobierno, en el apoyo de los sindicatos obreros, en su fluidez ideológica y en la estabilidad de su electorado. Estas cuatro características colocan al PJ en ventaja respecto de otras opciones políticas. Por un lado, aumentan su capacidad de gobierno al transformar tanto las relaciones intergubernamentales como la relación con los sindicatos en gestión de interna partidaria. Por otro lado, desincentivan la huida del PJ dada su carácter de herramienta electoral casi imbatible y la posibilidad de acompañar la renovación de liderazgos con cambios de orientación política. En el PJ, irse es empezar a volver.

La fortaleza del PJ se da sobre un telón de fondo caracterizado por la fragmentación y volatilidad de las opciones no peronistas. Este fenómeno surgió a principios de los 90, con la aparición del Frepaso, pero se ha profundizado después de la crisis de 2001, debido a la disminución del caudal electoral de la UCR y la ausencia de una opción política capaz de cubrir su lugar. Por su extensión territorial, la UCR sigue siendo la única organización política relevante en el campo no peronista, pero con un apoyo electoral menguado. Si bien el 16% de los votos obtenidos en 2007

contrasta con el 2,3% obtenido por su candidato presidencial en 2003, la mejora parece estar menos relacionada con sus características organizativas que con la imagen de Lavagna, un técnico peronista con la reputación de resolver problemas económicos tras su gestión como ministro de Economía con Duhalde y Kirchner.

Los problemas de la oposición reflejan, en gran medida, la dificultad de construir organizaciones partidarias en la era de los medios de comunicación. Históricamente, ocupar posiciones institucionales ha permitido construir partidos “desde arriba”, mientras el vínculo con actores sociales ha sido central en la construcción de partidos “desde abajo”. Aun así, los pocos partidos no peronistas con anclaje institucional importante presentan dificultades para extender sus bases de poder local y constituirse en alternativas de alcance nacional (el PRO en la ciudad de Buenos Aires, y el PS en Santa Fe), o fueron seducidos por el kirchnerismo para formar parte de su armado político (los radicales K). Por otro lado, tampoco han surgido liderazgos a partir de grupos sociales organizados capaces de traducir esa base institucional en estructuras partidarias, aun después de que el conflicto entre el gobierno y el campo, a principios de 2008, haya convertido a las organizaciones que representan a los intereses del agro en un factor aglutinador de movilización política de oposición.

Ausente de anclaje en instituciones de gobierno o estructuras sociales, la estrategia opositora es intentar sustentar liderazgos políticos sólo con la cobertura de los medios. Sin embargo, ello no ha contribuido ni a la construcción de nuevas organizaciones partidarias, ni a la generación de liderazgos sólidos y estables. El caso paradigmático de tal volatilidad es el de López Murphy, quien tras haber obtenido 16% de los votos en 2003, apenas superó

el 1% en 2007, a pesar de contar con el apoyo del nuevo partido Propuesta Republicana (PRO), cuyo líder, Mauricio Macri, había ganado poco antes el estratégico gobierno de la ciudad de Buenos Aires con el 60% de los votos. Sólo Carrió parece retener y hasta aumentar su caudal electoral, pero esto, más que una opción partidaria, representa apoyo a un liderazgo personal sustentado sobre una débil coalición de agrupaciones y personalidades independientes.

La debilidad de las alternativas opositoras se ve reflejada en el surgimiento de un nuevo término en el vocabulario de la dirigencia política, utilizado para hacer referencia a su adscripción política: “espacio político”. Así, las nuevas opciones políticas, tales como CC, PRO, son pensados como espacios más que partidos, como puntos de referencia política y etiquetas electorales más que como organizaciones. Ello también es aplicable al FV. Dada la necesidad de contar con un apoyo organizativo estable, no resulta tan curioso que tras cuatro años y medio en el poder, Kirchner haya finalmente reorganizado al PJ, a principios de 2008, y asumido formalmente como su líder, en lugar de apoyarse en la embrionaria estructura de un espacio político como el FV.

Estos rasgos centrales permiten esbozar dos escenarios hacia los que puede evolucionar el sistema de partidos argentinos en el corto plazo. Ambos escenarios proyectan la situación actual del PJ como un partido electoralmente robusto, capaz de mantener alrededor del 40% de los votos en elecciones presidenciales, y un electorado no peronista fragmentado que excluye la posibilidad de evolucionar hacia un nuevo bipartidismo.

El primero de esos escenarios es el de un sistema predominante apoyado en la actual fragmentación asimétrica entre un PJ que conserva su caudal electoral y una

multiplicidad de opciones opositores. Más allá de la diferencia ideológica, ello se asemeja al sistema de partidos de Suecia durante la mayor parte del período posterior a la segunda guerra mundial, en que el partido socialdemócrata permaneció en el poder aún sin obtener una mayoría absoluta de los votos, ante la fragmentación de la oposición. En este escenario, la alternancia en el gobierno estaría centrada en la fraccionalización del mismo PJ y su capacidad de generar liderazgos exitosos tanto hacia la izquierda como hacia la derecha del espectro político.

En el segundo escenario, el patrón de predominancia se ve interrumpido, ocasionalmente, por el triunfo de una coalición alternativa de partidos no peronistas. Esto de alguna manera recuerda al sistema de partidos de Noruega durante la mayor parte del período posterior a la segunda guerra mundial caracterizado por la alternancia entre gobiernos laboristas, y gobiernos de coalición de las otras opcio-

nes partidarias. La plausibilidad de este escenario requiere, en primer lugar, del surgimiento de un número reducido de opciones mínimamente estables y sólidas que generen lealtades en el electorado no peronista y, en segundo lugar, de la capacidad que tengan para generar la confianza y compatibilidad necesaria para proyectarse como coalición de gobierno viable, esto es, capaz de desempeñar un mejor papel que el de la Alianza entre 1999 y 2001.

Si el panorama descrito es adecuado, el escenario que finalmente se obtenga dependerá fundamentalmente de la forma en que evolucionen las lealtades políticas entre los líderes y votantes no peronistas.

*Javier Zelaznik* realizó sus estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Essex, Inglaterra, y es actualmente profesor en la Universidad Torcuato Di Tella, en Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: [jzelaznik@utdt.edu](mailto:jzelaznik@utdt.edu).