



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



**Universidad
Nacional
de Quilmes**

Levitsky, Steven

Crisis, adaptación partidaria y estabilidad del régimen en la Argentina : el caso del peronismo, 1989-1995



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Levitsky, S. (1997). *Crisis, adaptación partidaria y estabilidad del régimen en la Argentina : el caso del peronismo, 1989-1995*. *Revista de ciencias sociales*, (6), 85-131. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1450>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Crisis, adaptación partidaria y estabilidad del régimen en la Argentina: el caso del peronismo, 1989-1995*

Steven Levitsky**

El mayor desafío enfrentado por las democracias latinoamericanas a lo largo de la última década no provino de los cuarteles militares, sino más bien de la extraordinaria transformación económica sufrida por la región. Esto no se debe a que el liberalismo económico, *per se*, sea incompatible con la democracia sino, antes bien, a que en general es difícil absorber políticamente los cambios socioeconómicos de largo alcance. Para los partidos políticos, la adaptación a los cambios de las circunstancias socioeconómicas a menudo entraña estrategias que se contraponen a sus programas tradicionales o a los intereses señalados de sus miembros. En un contexto de crisis y cambios económicos profundos, no lograr adaptarse con éxito puede tener consecuencias devastadoras para los partidos. Esto puede verse en las recientes crisis electorales que enfrentaron partidos establecidos como Acción Democrática (AD) en Venezuela, el Partido Aprista (APRA) en Perú y la Unión Cívica Radical (UCR) en la Argentina. Así, para muchos dirigentes partidarios latinoamericanos, el período contemporáneo de crisis y ajuste económico ha significado que la construcción de instituciones democráticas quedara en segundo plano con respecto a la lucha por la supervivencia política.

**La política
y las
transforma-
ciones
socioeconó-
micas en
América
Latina**

* Trabajo preparado para su lectura en la reunión de 1997 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, realizada en Guadalajara, México, del 17 al 19 de abril de 1997. [Traducción del inglés: Horacio Pons.]

** Department of Political Science, University of California, Berkeley. CEDES, Buenos Aires.

**Temática
central**

No obstante, si bien la preservación partidaria es menos heroica que la construcción de instituciones democráticas, puede ser igualmente importante para la supervivencia de los nuevos regímenes democráticos. Pese a todas sus deficiencias, los partidos siguen desempeñando un papel crucial en las nuevas democracias. Cuando fracasan, o cuando los sistemas partidarios se corrompen, los regímenes democráticos con frecuencia se tornan vulnerables. La actual situación política en Ecuador, Perú y Venezuela proporciona una amplia evidencia sobre los problemas que acompañan a esa descomposición del sistema de partidos.

Este trabajo examina el caso de un partido que se adaptó y sobrevivió –y de una democracia que se consolidó– en el contexto contemporáneo de crisis y ajuste económico: el Partido Justicialista (peronista) [PJ] de la Argentina. Históricamente uno de los movimientos basados en la clase obrera más poderosos de la región, el peronismo fue durante mucho tiempo un firme opositor de las políticas económicas liberales. No obstante, desde 1989, el gobierno peronista de Carlos Menem implementó con éxito un programa neoliberal que choca tanto con la tradición partidaria como con los intereses de los aliados sindicales del partido. El gobierno peronista no sólo estabilizó una economía hiperinflacionaria y restableció el crecimiento económico, sino que conservó en gran medida el apoyo de su base obrera y de clase baja, lo que permitió que el partido gobernante ganara cuatro elecciones nacionales consecutivas.

El presente documento examina las causas y consecuencias de la adaptación peronista. Luego de describir brevemente los cambios programáticos y de coaliciones encarados por la conducción del PJ desde mediados de los años ochenta, el documento examina las consecuencias de esta adaptación para el sistema de partidos y el régimen democrático. Sostiene que la adaptación del PJ contribuyó de una manera importante a la estabilidad democrática en la Argentina, tanto porque ayudó a estabilizar el sistema de partidos como porque facilitó un proceso de reformas relativamente consensual. El trabajo procura lue-

go explicar la capacidad del PJ para adaptarse con tanto éxito a las oportunidades y restricciones planteadas por la revolución neoliberal. Sostiene que la adaptación del justicialismo se vio facilitada por una configuración distintiva de características organizacionales: una jerarquía de conducción subinstitucionalizada y fuertes lazos organizativos con su base de masas. Afirmo que la débil burocracia del PJ y la naturaleza escasamente institucionalizada de las reglas y procedimientos intrapartidarios permitió un vuelco significativo de la conducción y un grado relativamente alto de flexibilidad estratégica para los líderes partidarios, en tanto su fortaleza organizacional lo ayudó a mantener una base de apoyo estable. El ensayo concluye con el examen de algunas implicaciones de estos argumentos para una comprensión más general de la relación entre partidos y democracia en América Latina.

Cambio socioeconómico, adaptación partidaria y democracia: el caso argentino

Los periodos de cambio rápido y de largo alcance de las condiciones externas plantean un difícil desafío a los partidos políticos. En la América Latina contemporánea, la crisis de la deuda, el proceso global de liberalización económica y el colapso del comunismo modificaron dramáticamente los términos del debate político y erosionaron los fundamentos de coaliciones sociopolíticas establecidas. Los proyectos izquierdistas tradicionales quedaron desacreditados y las políticas de sustitución de importaciones o "desarrollistas" alguna vez en boga se desechan hoy como populistas e inflacionarias. Por otra parte, la nueva configuración de ganadores y perdedores socioeconómicos ha provocado tensiones en las coaliciones sociales y electorales de los partidos establecidos, particularmente en las basadas en el movimiento obrero organizado y la industria interna. Estos cambios fuerzan a los partidos políticos a adaptar tanto sus programas como sus coaliciones sociales. Tales cambios pueden ser de difícil implementación. Como las estrategias adaptativas entrañan con

**Transformaciones
globales y
adaptabilidad
regional**

**Adaptabilidad
y fracaso de
los partidos
políticos**

frecuencia políticas contrapuestas a los programas tradicionales de los partidos o a los intereses señalados de sus votantes, es habitual que los dirigentes partidarios no estén dispuestos a encararlas o sean incapaces de hacerlo.

El fracaso de los partidos en sus intentos de adaptarse a los cambios de las condiciones socioeconómicas y políticas puede tener consecuencias devastadoras tanto para los sistemas partidarios como para la estabilidad del régimen. Cuando los partidos no logran adaptarse con éxito, a menudo fracasan políticamente, y cuando fracasan, el sistema de partidos puede fragmentarse o descomponerse. Si bien los partidos debilitados o desacreditados pueden ser reemplazados en el sistema por otros más representativos, con frecuencia ese reequilibrio no es inmediato, o no se produce en absoluto. La descomposición del sistema partidario puede ser muy problemática para las nuevas democracias. En América Latina, esa fragmentación estuvo asociada con niveles elevados de volatilidad electoral, estancamiento y conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ineficacia política y otros fenómenos que se considera socavan tanto la eficacia y la legitimidad como la estabilidad de los regímenes democráticos (Mainwaring y Scully, 1995). En ninguna parte es más clara esa relación entre el fracaso partidario y la inestabilidad del régimen que en el caso de Perú, donde una crisis de los partidos condujo a la elección del candidato apartidario Alberto Fujimori en 1990 y luego, menos de dos años después, contribuyó a la quiebra del régimen democrático. También es evidente en la Venezuela contemporánea, en la que el fracaso del gobierno de la Acción Democrática (AD) de Carlos Andrés Pérez contribuyó al colapso de un sistema bipartidista establecido, la elección en 1993 del candidato extra-partidario Rafael Caldera y la cuasi quiebra de una de las democracias más antiguas de la región.

El contraste entre estos casos y el de la Argentina sirve para poner de relieve dos aspectos. Primero, la crisis y transformación socioeconómicas pueden reconfigurar vigorosamente –y hasta destruir– partidos y sistemas partidarios. Segundo, la suerte de estos sistemas en la era neoliberal puede tener un poderoso efecto sobre la estabilidad

y la calidad de los regímenes democráticos. Esta sección examina la adaptación peronista y sus consecuencias para el sistema partidario y el régimen democrático argentino. Sostiene que si bien en algunos aspectos el sistema de partidos se mantuvo notablemente estable durante el periodo de Menem, en otros aspectos se transformó de manera fundamental. Afirma luego que esta dinámica del sistema partidario representó una contribución importante a la estabilidad democrática en el periodo posterior a 1989.

La adaptación peronista

La crisis socioeconómica de los años ochenta planteó un gran desafío a los dirigentes peronistas. Partido populista dominado por el movimiento obrero organizado, el PJ mantuvo su adhesión a políticas nacionalistas, estatistas, pro-obreras y redistributivas.¹ Durante la presidencia de Raúl Alfonsín, de la centrista Unión Cívica Radical (UCR), entre 1983 y 1989, los dirigentes peronistas criticaron coherentemente las políticas económicas heterodoxas del gobierno desde la izquierda, exhortaron a asumir una línea más dura en las negociaciones con el FMI, se opusieron a los limitados esfuerzos privatizadores gubernamentales y apoyaron los trece paros generales declarados por la Confederación General del Trabajo (CGT). Por otra parte, el movimiento obrero organizado, de quien cabía esperar una oposición a las reformas neoliberales, siguió siendo una poderosa fuerza dentro del partido. Las 62 Organizaciones, "rama política" de los sindicatos, dominaron la estructura partidaria y desempeñaron un papel dirigente en la selección de los candidatos para cargos nacionales y provinciales. El tradicional sistema de "tercios" del peronismo otorgaba a los sindicatos una tercera parte de las

El peronismo en los tiempos de Alfonsín

¹ Su plataforma de 1983 declaraba que "el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener el bienestar social como su objetivo" (Partido Justicialista, 1983: 84-91). En 1989, el PJ rechazó el "crudo capitalismo liberal" y el "mito de las privatizaciones" y prometió un "salario" a los trabajadores (Menem y Duhalde, 1989: 82-87; 41).

candidaturas y puestos de conducción, pero dada la debilidad de los líderes políticos peronistas en el periodo posterior a la transición, en realidad la influencia del movimiento obrero fue mucho más grande.² En rigor de verdad, en ausencia de la presidente del partido, Isabel Perón (que vivía en España), durante el periodo 1983-1984 ese cargo fue ocupado por el líder de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), Lorenzo Miguel.

Un partido populista y dominado por el movimiento sindical parecía muy poco adecuado para gobernar en el contexto económico de fines de los años ochenta. Como en muchos otros países de la región, el modelo de crecimiento estatista y orientado hacia el mercado interno de la Argentina había generado una economía cada vez más estancada e inflacionaria. Los programas "heterodoxos" de estabilización del gobierno de Alfonsín no lograron resolver estos problemas, y cuando Carlos Menem fue electo presidente en 1989, el país enfrentaba una crisis sin precedentes. La hiperinflación, una economía quebrada y las presiones políticas y económicas externas cambiaron drásticamente los parámetros de la política económica e hicieron más elevados los costos de los cursos de acción populistas. Para gobernar en medio de la crisis, y presuntamente para sobrevivir como fuerza política viable, el PJ se vio obligado a reconsiderar tanto su programa socioeconómico como su coalición social. Programáticamente, la adaptación implicaría el abandono del tradicional proyec-

**Abandono
del proyecto
populista
tradicional**

² En 1983, las 62 Organizaciones fueron la fuerza dominante en la designación de Ítalo Luder como candidato presidencial del PJ (Cordeu *et al.*, 1985: 23-41) y la elección del líder del sindicato metalúrgico Lorenzo Miguel como presidente interino del partido. Por otra parte, 35 de los 115 diputados electos ese año, incluido el presidente del bloque del PJ, eran sindicalistas. Los sindicatos también dominaban el partido en las provincias más grandes. En la Capital Federal, 15 de los 28 miembros del Consejo Metropolitano del PJ, ambos postulantes al Senado y cinco de los siete primeros candidatos a diputados eran sindicalistas o estrechos aliados de las 62 (*Clarín*, 27 de agosto de 1983, pp. 2-3). En la provincia de Buenos Aires, cinco de los primeros 13 candidatos legislativos eran dirigentes gremiales, y quien encabezaba la lista era el líder de los trabajadores petroleros. Diego Ibáñez (*Clarín*, 1° de septiembre de 1983, pp. 4-5).

to populista del partido en favor de políticas más orientadas hacia el mercado. En el ámbito de las coaliciones, entrañaba una reconfiguración de su alianza con el movimiento sindical.

El PJ se adaptó extraordinariamente bien al desafío neoliberal, al reducir la influencia del movimiento obrero organizado en el partido e imponer un conjunto de reformas neoliberales que transformaron de manera fundamental la economía argentina. El proceso de adaptación de las coaliciones del peronismo comenzó antes de que el partido subiera al poder, y sus antecedentes fueron en un inicio más políticos que económicos. Tras la derrota electoral sin precedentes del PJ en 1983, un grupo de políticos urbanos, caudillos provinciales y sindicalistas progresistas, conocido como la "Renovación", procuró democratizar internamente el partido y aumentar su atractivo para los votantes de clase media (Abós, 1986; García y Montenegro, 1986). Como a mediados de los años ochenta la dirigencia gremial "ortodoxa" se asociaba ampliamente con la imagen corrupta y autoritaria del peronismo, este proyecto entrañaba necesariamente una reducción de la influencia sindical en el partido y el establecimiento de una dirigencia política más autónoma. Tras obtener la victoria luego de una lucha de poder de cuatro años, los renovadores pudieron imponer gran parte de su proyecto, desplazando a Lorenzo Miguel y otros dirigentes de las 62 de la jerarquía partidaria y reemplazando el sistema de "tercios" por otro de elecciones internas directas. El movimiento sindical careció a partir de entonces de un mecanismo institucional para colocar a sus representantes en las listas de candidatos, y como consecuencia de ello el número de diputados gremiales en el bloque del PJ cayó de 35 en 1983 a sólo seis en 1995. También se redujo su posición en la conducción partidaria, ya que los estatutos impuestos por los renovadores reservaban únicamente 17 de los 110 cargos del Consejo Nacional del PJ a los gremialistas. Hacia fines de la década del ochenta, la posición de los sindicatos en el partido había pasado de una hegemonía *de facto* a la de socio menor, y la conducción partidaria tenía más autonomía a su respecto que nunca antes desde la muerte de

**La
"Renovación"
peronista**

La marginación sindical

Perón. El proceso de marginación sindical en el partido continuó bajo la autoridad de Menem en los años noventa. Aunque todavía alineados con el PJ, los dirigentes gremiales tienen hoy escaso papel en la conducción partidaria y el proceso de selección de candidatos y poca influencia en la elaboración de las políticas gubernamentales.

La adaptación programática del PJ —facilitada por la subordinación del movimiento obrero organizado— comenzó cuando el presidente Menem asumió el cargo en 1989. Como es bien sabido, su gobierno estabilizó la economía por medio de una serie de medidas ortodoxas de austeridad y desmanteló el modelo económico estatista y orientado hacia el mercado interno que estaba vigente desde los años cuarenta. Eliminó una amplia gama de regulaciones económicas, controles de precios y subsidios, derogó el régimen comercial proteccionista del país, privatizó la mayoría de las cuatrocientas empresas estatales y llevó adelante un programa de reestructuración del estado que eliminó cientos de miles de puestos de trabajo en el sector público. También impulsó una serie de iniciativas contrapuestas a los intereses del movimiento obrero organizado, como la regulación de las huelgas del sector público, la prohibición de los aumentos salariales no vinculados con incrementos de la productividad, el estímulo a la descentralización de las negociaciones colectivas y la "flexibilización" de los contratos laborales.³ Pesc a los beneficios materiales producidos por la estabilización y expansión económica posteriores a 1990 (IDEP, 1994; Palermo y Novaro, 1986: 310-324), este cambio programático representó costos reales y simbólicos para la base peronista. Por ejemplo, muchos sindicatos de los sectores público e industrial han sido diezmados por la reestructuración estatal y la liberalización comercial, y tanto trabajadores como gremios sufrieron a raíz del aumento del índice de desocupación

³ Debería señalarse que el gobierno avanzó lentamente e hizo concesiones sustantivas a los sindicatos en el ámbito de la reforma del mercado laboral (Etchemendy, 1995). No obstante, sus posturas en cuestiones relacionadas con este mercado han sido, coherentemente, más próximas a las de las empresas que a las de la CGT.

desde un 6,1% (en 1988) hasta un 18,6%, que carece de precedentes. Sin embargo, más allá de las políticas reales puestas en práctica, lo particularmente sorprendente es la forma muy pública –y hasta exagerada– con que el gobierno de Menem las exaltó. En vez de minimizar la importancia de su “traición” a los principios peronistas, Menem adhirió públicamente al cambio, y con frecuencia se valió de grandes gestos para hacer hincapié en su conversión. Entre estos gestos se contó el ofrecimiento de importantes cargos gubernamentales a enemigos de larga data del peronismo, como el dirigente derechista Álvaro Alsogaray y la multinacional Bunge y Born, la alianza del partido con la derechista Unión del Centro Democrático (UCeDe), la firma de un decreto que regulaba las huelgas del sector público el mismo Día de la Lealtad peronista y la búsqueda de “relaciones carnales” con los Estados Unidos.⁴ Es posible que estos gestos hayan tenido una importancia decisiva para cerrar la “brecha de credibilidad” del gobierno de Menem a los ojos de inversores e instituciones internacionales de préstamo (Gerchunoff y Torre, 1996), pero también podía esperarse que significaran altos costos dentro del peronismo, porque implicaban un repudio público de símbolos (por ejemplo los derechos sindicales o el nacionalismo) que eran tradicionalmente caros a los peronistas y la adopción de otros (por ejemplo, Bunge y Born, los Estados Unidos) a los que éstos se habían opuesto durante mucho tiempo.

Pese a estos cambios estratégicos y programáticos de gran alcance, la conducción de Menem conservó el apoyo de la mayoría de los dirigentes sindicales y del PJ, así como el grueso del electorado tradicional del partido. La mayoría de los renovadores centrozquierdistas que lo dominaban a fines de los años ochenta quedaron marginados o bien se unieron a la causa menemista, y aunque el PJ su-

⁴ Esta abierta adopción del giro a la derecha distingue el caso peronista de cambios similares producidos en países como Francia, España y Chile, donde los dirigentes partidarios procuraron minimizarlos y siguieron presentándose como la opción “menos conservadora” del sistema de partidos.

Defección en el peronismo

frío dos defecciones en su flanco izquierdo (el "Grupo de los Ocho" en 1990 y José Octavio Bordón en 1994), ninguna de ellas pudo inducir a una cantidad significativa de dirigentes, activistas o votantes del justicialismo a abandonar el redil peronista. Por otra parte, a pesar del ataque gubernamental al movimiento obrero organizado, el grueso de la CGT permaneció dentro del peronismo (Levitsky y Way, de próxima aparición). La CGT sólo realizó un paro general durante el primer mandato de Menem (en contraste con los 13 que impulsó contra el gobierno de Alfonsín), y una vasta mayoría de los dirigentes gremiales respaldaron la postura reeleccionista del presidente en 1995. Al mismo tiempo, los esfuerzos de los grupos sindicales opositores por enfrentar directamente al modelo fracasaron una y otra vez en su intento de movilizar una masa crítica de sindicatos (Kelsey y Levitsky, 1994). Por último, no obstante su viraje a la derecha, el PJ conservó el apoyo de la gran mayoría de los votantes de las clases obrera y baja (IDEP, 1994; Adrogué, 1995; Ostiguy, 1997). Este sólido respaldo electoral le permitió ganar de manera decisiva las elecciones legislativas de 1991 y 1993 y posibilitó que Menem obtuviera la reelección por un margen abrumador en mayo de 1995.

Implicaciones para el sistema de partidos

La adaptación peronista ha tenido importantes consecuencias para el sistema partidario argentino. En rigor de verdad, puede decirse que éste se estabilizó y transformó a la vez en el período posterior a 1989. Por un lado, si tenemos en cuenta la profundidad de la crisis económica y la magnitud del giro programático del PJ hacia la derecha, el sistema actual exhibe un grado bastante sorprendente de continuidad con respecto al período anterior a 1989. Si bien es cierto que en la última década la volatilidad electoral aumentó de manera sustancial (Abal Medina, 1995: 185-186; Novaro, 1995: 57-59), ese "descongelamiento" se produjo casi exclusivamente en el lado antiperonista del clivaje peronista/antiperonista. En gran medida como re-

sultado de la crisis sufrida por la UCR luego de 1987, hoy los votantes radicales tradicionales (preponderantemente de clase media) emigran con frecuencia a los partidos provinciales y el centroe izquierdista Frente por un País Solidario (Frepasso) (IDEP, 1994: 24-25; López, 1994; Adrogué, 1995: 56).⁵ Sin embargo, el electorado peronista, tanto en términos de su tamaño como de su composición, se ha mantenido relativamente estable. El voto nacional por el justicialismo nunca cayó por debajo del 35% en el período posterior a 1983, y se mantuvo entre el 40 y el 46% en las cinco elecciones legislativas realizadas desde 1987. Por otra parte, a pesar de su viraje programático, no hay pruebas de que la composición de su voto nacional haya cambiado sustancialmente. Aunque incorporó una fracción importante del voto conservador en áreas acomodadas como la Capital Federal, el PJ continúa basándose fundamentalmente en los votantes de bajos ingresos (IDEP, 1994; Adrogué, 1995; Ostiguy, 1997).⁶

**La
estabilidad
del voto
peronista**

La capacidad del peronismo para mantener su electorado tradicional tuvo varias implicaciones importantes para el sistema de partidos. Por una parte, restringió la fragmentación. Como ninguna agrupación hizo incursiones sustanciales o duraderas en el electorado del PJ,⁷ los nuevos partidos surgidos desde mediados de los años ochenta tuvieron que limitarse a competir por votos primordialmente no peronistas y de clase media (López, 1994; Adrogué, 1995). Como resultado, de las muchas "terceras fuer-

⁵ La participación de la UCR en el voto nacional cayó desde más del 50% en 1983 hasta sólo el 17% en 1995, y el Frepasso, que en 1995 obtuvo el 30% de los votos, le disputa hoy su posición como principal partido opositor del país.

⁶ Ostiguy (1997) propone un elaborado análisis de la estabilidad del voto peronista.

⁷ Una excepción parcial y de poca duración es el ultranacionalista Movimiento por la Dignidad y la Independencia (Modin). Éste, que en gran medida encontró apoyo en ex votantes peronistas pobres (López, 1994: 4; Adrogué, 1995), obtuvo el 9% del voto nacional —el 14% en la provincia de Buenos Aires— en las elecciones de 1994 para la Asamblea Constituyente. Sin embargo, en 1995 se dividió y virtualmente desapareció de la escena política.

zas" que desafiaron a los partidos dominantes a lo largo de la última década, sólo una –el Frepaso– consiguió instalarse como actor principal en el sistema partidario. Así, pese a la crisis de la UCR y el surgimiento del Frepaso, el sistema en su conjunto no se desintegró. En realidad, se mantuvo comparativamente estable y coherente. En 1995, el PJ, la UCR y el Frepaso representaron el 95% del voto presidencial y el 86% del voto legislativo, a gran distancia del nivel de fragmentación existente en Brasil, Ecuador y Perú.

Clivaje peronismo/ antiperonismo

Una segunda implicación de la estabilidad electoral del peronismo es el hecho de que el clivaje peronista/antiperonista que ha sido la base de la competencia entre partidos desde los años cuarenta se mantiene en gran medida intacto,⁸ aun cuando hayan cambiado las cuestiones asociadas con él. Pese a la creciente volatilidad en el campo antiperonista, la existente a través de la divisoria peronista/antiperonista sigue siendo relativamente baja.⁹ Además, el clivaje mantiene gran parte de su carácter de clase. La gran mayoría de los integrantes de las clases obrera y baja de la Argentina siguen votando a los peronistas, y la *mayor parte de las clases media y media alta a los antiperonistas* (Lozano y López, 1991; IDEP, 1994; Ostiguy, 1997).

Sin embargo, a pesar de estas continuidades la adaptación peronista transformó en algunos aspectos fundamen-

⁸ Así, pues, este argumento se contrapone a Abal Medina (1995: 186) y Zelaznik y Rovner (1995: 206), quienes sostienen que el clivaje peronista/antiperonista perdió su importancia política central. También es contrario a Kvaternik (1995), quien afirma que el PJ se transformó en un partido "centrista" no ideológico, comparable a la actual Democracia Cristiana chilena. A diferencia de lo que ocurre en Chile, en la Argentina el eje derecha-izquierda no es el clivaje central del sistema de partidos. Aquí, un verdadero partido "centrista" tendría que tender un puente sobre el clivaje peronismo/antiperonismo y no sobre el de derecha/izquierda.

⁹ Las encuestas preelectorales y poselectorales del período 1989-1995 muestran de manera coherente un bajo nivel de migración de votos entre el PJ y la UCR, en comparación con su flujo entre esta última y otros partidos. De tal modo, el caso argentino es un claro ejemplo de la distinción trazada por Bartolini y Mair (1990) entre volatilidad electoral intraclivaje y volatilidad transclivaje.

tales el sistema partidario argentino. Para mencionar uno, no obstante la perduración del clivaje peronista/antiperonista, las cuestiones programáticas que antaño se asociaban a él se modificaron. En realidad, el viraje del PJ hacia la derecha sentó las bases de un consenso sin precedentes en el sistema de partidos en torno de un modelo económico liberal. La capacidad del PJ de ganar votos entre sus bases a favor del modelo neoliberal determinó que hubiera pocos votantes obreros y clase de baja receptivos a los mensajes contrarios a él. Los esfuerzos hechos después de 1989 por la UCR, los partidos izquierdistas tradicionales y los desertores peronistas de centroizquierda por atraer votantes peronistas tradicionales a través de posturas antimodelo fracasaron,¹⁰ y la difundida interpretación de las victorias electorales justicialistas de 1991 y 1993 como votos de respaldo al modelo económico obligaron a los principales partidos opositores a repensar sus posiciones con respecto a éste. Hacia mediados de los años noventa, todos los grandes partidos habían aceptado los rasgos esenciales del modelo neoliberal.¹¹ Aun los líderes de lo que llegó a ser el Frepaso, la fuerza política más importante de centroizquierda, terminaron por aceptar la "irreversibilidad" de las privatizaciones y la liberalización comercial y finalmente apoyaron el plan de convertibilidad del gobierno de 1991.¹² Aunque siguieron criticando los

**Aceptación
de los
principales
partidos del
modelo
neoliberal**

¹⁰ Según Juan Pablo Cafiero, uno de los legisladores peronistas del Grupo de los Ocho que dejaron el partido en 1990, el grupo esperaba "que la disidencia peronista se expresara masivamente" en 1991 (Yanuzzi, 1995: 57). Véase también Grupo de los Ocho (1990).

¹¹ Sólo el ultranacionalista Modin impugnaba fundamentalmente el nuevo modelo económico. La UCR estaba dividida en las cuestiones socioeconómicas, y algunos de sus dirigentes, incluido el ex presidente Raúl Alfonsín, siguen siendo duros críticos del programa neoliberal. No obstante, el grueso de la dirigencia radical terminó por aceptarlo, y algunos llegan a sostener que son "copropietarios del éxito del plan económico" (Santoro, 1994: 327).

¹² En 1994, el dirigente del Frepaso Carlos "Chacho" Álvarez reconoció que el plan de convertibilidad gubernamental había estabilizado la economía argentina y lamentó haber votado en contra de él en el Congreso (edición internacional de *La Nación*, 5 de septiembre de 1994: 5, y 12 de septiembre de 1994: 5). Como lo expresó uno de los diputados del Frepa-

costos sociales del neoliberalismo, ni la UCR ni el Frepaso exigieron cambios fundamentales en el modelo. Antes bien, en gran medida procuraron diferenciarse del PJ en cuestiones no económicas como la corrupción, el sistema judicial y la educación.¹³

Más fundamental es el hecho de que el sistema de partidos de la Argentina, inestable durante mucho tiempo, adoptara una dinámica más integradora como resultado de la adaptación peronista.¹⁴ La inestabilidad de la política argentina en la posguerra se atribuyó generalizadamente a la ausencia de un partido conservador capaz de defender en la arena electoral los intereses de la élite socioeconómica del país (Di Tella, 1968: 323-324; Collier y Collier, 1991: 105; Gibson, 1996) y la existencia de un poderoso partido basado en el movimiento sindical —el peronismo— al que las élites militar y socioeconómica consideraron una amenaza tan grande que lo proscribieron (O'Donnell, 1973: 167-197; Cavarozzi, 1986). Con Menem, la capacidad del PJ de proteger los intereses de la élite económica, al mismo tiempo que conservaba el apoyo de su electorado tradicional, puso fin a esta dinámica. Desde 1989, el movimiento obrero organizado se alineó en una coalición gobernante estable y policlasista que no representa una amenaza a los intereses de las élites. Esta transformación del sistema de partidos argentino, que de inestable y estancado (Collier y Collier, 1991) pasa a ser integrador, representa un cambio verdaderamente fundamental en su configuración.

**Cambios
hacia un
sistema de
partidos
integrador**

so, éste "pasó de estar a la izquierda del modelo a ser la izquierda del modelo" (entrevista del autor con el diputado frepasista José Vitar, 7 de julio de 1994).

¹³ El Frepaso basó sus recientes éxitos electorales en su insistencia en estos temas y no en los económicos. De tal modo que sus progresos deberían entenderse como un producto del éxito económico del gobierno de Menem y no de su fracaso, porque esas cuestiones no económicas recién cobraron importancia electoral cuando comenzó a menguar el temor a la hiperinflación y a considerarse como un hecho la estabilidad económica.

¹⁴ Tomo de Collier y Collier (1991) la noción de sistema partidario "integrador".

Implicaciones para la estabilidad del régimen

Durante la última década, la Argentina ha experimentado un grado de estabilidad democrática que no sólo carece de precedentes en su historia, sino que también contrasta pronunciadamente con la reciente inestabilidad del régimen y episodios autoritarios en países como Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Desde la perspectiva de gran parte de la bibliografía sobre partidos y democratización, este resultado puede considerarse sorprendente, porque el caso argentino se caracteriza por la virtual ausencia del tipo de cooperación por parte de los partidos al que se atribuye facilitar la consolidación democrática (Karl, 1986; O'Donnell y Schmitter, 1986). En contraposición con los casos venezolano, chileno y uruguayo, los partidos argentinos fracasaron repetidas veces en su intento de crear mecanismos de concertación o construcción del consenso en torno de las reglas políticas o socioeconómicas del juego.¹⁵ Antes bien, la elaboración de rumbos de acción políticos asumió de manera consistente un carácter mayoritario y de confrontación. Por otra parte, la democracia se consolidó a pesar del comportamiento por momentos dudosamente constitucional del gobierno de Menem y su evidente falta de interés en el fortalecimiento de instituciones representativas como los partidos políticos, la legislatura y el sistema judicial (O'Donnell, 1994).

En consecuencia, las raíces de la estabilidad democrática en el período posterior a 1989 no residen en la idoneidad en el comportamiento democrático por parte de los dirigentes partidarios argentinos. Más bien, parecen encon-

**Deficiencias
históricas
en la
concertación
y
construcción
del consenso**

¹⁵ Una importante excepción es el Pacto de Olivos de 1994, en el que se basó la reforma constitucional de ese año. Este acuerdo, concertado por Menem y el ex presidente Alfonsín, constituyó, desde el surgimiento del peronismo, el primer ejemplo de negociación de las reglas constitucionales del juego por parte de dirigentes de los partidos principales. Aunque no modificó el patrón a largo plazo de la no cooperación partidaria, sí evitó una crisis institucional (provocada por los esfuerzos reeleccionistas de Menem) que probablemente habría socavado la legitimidad, si no la estabilidad, del régimen democrático. Agradezco a Sebastián Etchemendy por recordarme este punto.

**Estabilidad y
cambios
estructurales**

trarse en factores más estructurales, incluida la transformación del PJ y el sistema de partidos. Uno de esos factores es la relativa estabilidad de este último. Como se dijo antes, el sistema partidario argentino no se desintegró, lo que impidió el tipo de fragmentación endémica desde hace mucho en Brasil y Ecuador y que últimamente se apoderó de Perú y Venezuela. Los sistemas de partidos muy fragmentados debilitan tanto la representatividad como la gobernabilidad, y en América Latina se asociaron íntimamente con la inestabilidad y el fracaso de la democracia (Mainwaring y Scully, 1995). Esa inestabilidad puede observarse en el colapso de la democracia peruana en 1992 y la reciente crisis del régimen en Ecuador.

Un segundo factor subyacente a la estabilidad del régimen luego de 1989 es el proceso consensual de reformas económicas que resultó posible gracias a la adaptación peronista. La dinámica integradora producida por la adaptación del PJ permitió que el gobierno de Menem sacara al país de una crisis hiperinflacionaria que erosionaba la legitimidad del régimen y a la vez sentó las bases para una estabilidad más duradera de éste. La inclusión del movimiento obrero organizado en la coalición gobernante ayudó a crear un amplio consenso sociopolítico de sostén de las reformas neoliberales, lo que facilitó su implementación y al mismo tiempo permitió que se llevaran adelante de una manera relativamente democrática. Cabe sostener que la capacidad del PJ para obtener el asentimiento de su electorado sindical, obrero y de clase baja creó la "gobernabilidad" necesaria para llevar a cabo el proyecto de reformas. Aunque debilitado por la desindustrialización y la crisis económica, el movimiento sindical argentino sigue siendo el más poderoso de América Latina. Durante el gobierno de Alfonsín, la oposición gremial contribuyó al fracaso de intentos de reforma mucho más cautos, y en última instancia a desbaratar el programa gubernamental de estabilización. El gobierno de Menem, debido a sus estrechos lazos políticos, organizativos e interpersonales con la dirigencia sindical, fue capaz de lograr un grado de cooperación del movimiento obrero que habría sido impensable en un gobierno no peronista (Levitsky y Way, de próxima

aparición).¹⁶ Esto permitió que el gobierno estabilizara la economía y emprendiera las reformas liberalizadoras sin necesidad de un régimen autoritario (como en Chile y México), un *autogolpe* (como en Perú), la represión masiva de las protestas (como en Venezuela) o la implantación del estado de sitio (como en Bolivia).

La naturaleza cada vez más integradora del sistema partidario argentino también puede facilitar la estabilidad del régimen en un plazo más largo. Según sostienen Collier y Collier (1991), la capacidad de los sistemas de partidos mexicano y venezolano de proteger los intereses de las élites económicas y simultáneamente representar (y controlar) el movimiento obrero organizado fue de importancia decisiva para la estabilidad de los regímenes de esos países en los años sesenta y setenta. No es descaminado afirmar que el sistema de partidos de la Argentina tomó a partir de 1989 una dinámica similar. En contraste con periodos anteriores, los intereses económicos de las élites han sido bien protegidos por una coalición gobernante democráticamente electa, al mismo tiempo que se integraba al movimiento obrero organizado a la arena política. Esta configuración del sistema partidario representa una ruptura decisiva con el patrón de posguerra de exclusión sindical e inestabilidad política.

Explicación de la adaptación peronista: un enfoque organizacional

¿Qué explica la capacidad del PJ de adaptarse al desafío neoliberal de una manera tan rápida y de largo alcance? La existencia de una nueva gama de oportunidades y coacciones en las condiciones externas no garantiza que los líderes partidarios tengan la voluntad o la capacidad de res-

¹⁶ De acuerdo con Adolfo Canitrot, ex funcionario del gobierno de Alfonsín, si un presidente radical hubiera tratado de implementar las políticas llevadas adelante por el gobierno de Menem, "nos habríamos encontrado con la mitad del país en huelga y la otra mitad en llamas" (*La Prensa*, 13 de agosto de 1989, p. 4).

ponder a ellas. Las dirigencias de los partidos pueden responder con demasiada lentitud a los cambios de las condiciones político-económicas, o bien, como alternativa, escoger estrategias que se comprueban inapropiadas. Aun cuando se inclinen por un cambio programático orientado *por el* mercado, pueden *sufrir* la oposición de actores intrapartidarios con un interés material, político o ideológico en el proyecto tradicional del partido. Así ocurrió en Venezuela, donde el gobierno de Pérez se enfrentó con una fuerte resistencia intrapartidaria a las políticas neoliberales (Corrales, 1995). ¿Por que pudieron los dirigentes partidarios, en el caso peronista, llevar adelante cambios de tan largo alcance de una manera relativamente tan sencilla?

Varios factores explican esta capacidad adaptativa, entre ellos la profundidad de la crisis económica de 1989-1990 y el éxito gubernamental en la estabilización de la economía y la recuperación del crecimiento (Gerchunoff y Torre, 1996; Palermo y Novaro, 1996). Sin *negar* la importancia de *esos* factores, me concentro aquí en una variable a la que se prestó poca atención en la bibliografía existente sobre los cambios partidarios en América Latina: la organización de los partidos. La estructura organizativa es importante para explicar los resultados de los partidos porque modela tanto la manera en que los actores intrapartidarios persiguen sus metas como su capacidad de traducirlas en cursos de acción. Sobre la base de obras recientes sobre la organización y adaptación de los partidos en los países industriales avanzados (Panebianco, 1988; Koelble, 1991; Kitschelt, 1994), esta sección examina de qué manera ciertos rasgos organizativos del PJ pueden haber facilitado su adaptación.

**Estructuras
organizativas
y cambios
en el sentido
de las
políticas
partidarias**

Organización partidaria y capacidad adaptativa

En la última década apareció una importante literatura sobre la organización y el cambio de los partidos en los países industriales avanzados (Panebianco, 1988; Koelble, 1991; Katz y Mair, 1994; Kitschelt, 1994). En ella, los investigadores compararon las capacidades adaptativas de

Adaptación y cambio organizacional

diferentes tipos de organizaciones partidarias, y en general su obra sugiere una transacción entre flexibilidad o capacidad de innovación por un lado y resistencia y estabilidad por el otro. Se dice que los partidos burocráticos de masas,¹⁷ por ejemplo, tienen rasgos organizacionales que limitan la adaptación pero al mismo tiempo facilitan su resistencia. Se considera que varios aspectos limitan la capacidad adaptativa de estos partidos. Por ejemplo, los filtros internos para el reclutamiento y las vías establecidas para progresar en el escalafón, característicos de las estructuras burocráticas de masas, contagian de conformismo a los aspirantes a dirigentes e impiden el surgimiento y la difusión de movimientos reformistas. Como ascender en las filas burocráticas requiere que el aspirante sea "cooptado por el centro" (Panebianco, 1988: 61), quienes llegan hasta la cima generalmente lo logran por haber jugado de acuerdo con las reglas y probado su lealtad a la conducción partidaria (Wellhofer, 1972: 171-175; Koelble, 1991: 44-54). Además, los partidos burocráticos de masas tienen una "multitud de reglas para la toma de decisiones, como la división de poderes y la exigencia de que aquéllas sean aprobadas por organismos de niveles inferiores" (Kitschelt, 1994: 213), lo cual limita el margen de maniobra de los actores y dificulta, de tal modo, la adaptación estratégica. Por último, los partidos burocráticos de masas se ven restringidos por el peso de las tradiciones partidarias y prácticas organizativas de larga data, y por consiguiente "tal vez no puedan reaccionar con la rapidez o credibilidad requeridas para atender nuevas demandas" (Wolinetz, 1990: 229-230).

No obstante, si bien pueden ser lentos para responder al cambio de las condiciones externas, también tienden a ser resistentes. Aunque sus vinculaciones organizativas con la sociedad se hayan erosionado con el paso del siglo (Kirscheimer, 1966; Katz, 1990; Katz y Mair, 1995), los partidos

¹⁷ Aludo aquí a partidos de masas caracterizados por la presencia de fuertes burocracias centrales y vínculos estrechos con la sociedad por medio de vigorosas organizaciones territoriales regionales y locales (Michels, 1962; Duverger, 1963; Panebianco, 1988; Kitschelt, 1994).

**Tipos de
partidos y
flexibilidad
organizativa**

burocráticos de masas *siguen* conservando raíces relativamente fuertes en el electorado. En la mayoría de los casos, continúan gozando de un "electorado de pertenencia" estable (Panebianco, 1988: 267), que les proporciona un "colchón" en tiempos de crisis y puede darles tiempo para corregir las estrategias fallidas (Wolinetz, 1988: 310). Por otra parte, las organizaciones partidarias fuertes aportan importantes ventajas electorales, como conocimiento y experiencia acumulada, activistas para las campañas y canales de distribución de prebendas políticas (Mair, 1984: 180; Smith, 1989: 160; Ware, 1992: 73-75).

De los partidos no masivos, o puramente electorales,¹⁸ se dice que tienen una gama contrastante de ventajas y vulnerabilidades con respecto a su capacidad de adaptarse y sobrevivir en un contexto de rápido cambio de las condiciones externas. Por un lado, como carecen de burocracias enquistadas, afiliaciones masivas y subculturas partidarias fuertes, puede esperarse que sean más flexibles e innovadores en términos de sus estrategias electorales (Wolinetz, 1990: 230; Kitschelt, 1994: 221). Por el otro, como no tienen bases organizativas vigorosas y están menos enraizados en la sociedad, los partidos puramente electorales pueden estar "menos preparados para sobrevivir a las vicisitudes de la competencia electoral" (Wolinetz, 1988: 310). Así, la bibliografía sobre la *organización* y *adaptación* de los partidos sugiere una transacción entre resistencia y flexibilidad. En tanto los partidos burocráticos de masas tienen escasa capacidad de adaptación pero alta capacidad de resistencia, los partidos electorales *profesionales* demuestran una mayor aptitud para innovar en

¹⁸ Algunas variantes de los partidos no masivos han sido rotuladas como "partidos de cuadros" (Duverger, 1963), "partidos clubes" (Kitschelt, 1994) y partidos "electorales profesionales" (Panebianco, 1988). Emplearé la expresión de Panebianco. De acuerdo con éste (1988: 264-272), esos partidos carecen de organizaciones de masas burocratizadas y cuentan con una menor cantidad de afiliados y organizaciones y subculturas de base más débiles. Se caracterizan *en cambio* por mensajes más *personalizados* y apoyados en los medios de comunicación, el papel central desempeñado por los consejeros profesionales y un alto nivel de dependencia del financiamiento estatal.

situaciones de cambio político o socioeconómico pero corren un riesgo de extinción más grande si esas innovaciones no son exitosas.

El peronismo: un partido de masas subinstitucionalizado

El PJ difiere en dos aspectos importantes de las tipologías de organización partidaria presentadas en la literatura sobre los partidos en las sociedades políticas industriales y avanzadas: (1) está *subinstitucionalizado*; y (2) sus vinculaciones con las masas son *informales* más que burocráticas. El PJ está subinstitucionalizado en el sentido de que las reglas del juego que estructuran el comportamiento intrapartidario no constituyen una rutina ni están incorporadas a su funcionamiento.¹⁹ Cuando las reglas y procedimientos intrapartidarios están institucionalizados, en torno de ellos se forman conjuntos estables de expectativas. Se los "considera un hecho", en vez de someterlos a una reevaluación o renegociación constantes (Jepperson, 1991). Así, aunque a mediano y largo plazo pueden estar expuestos a discusiones y modificaciones, a corto plazo los actores los cumplen sin tener en cuenta los costos y beneficios. Como resultado de ello, las reglas y procedimientos institucionalizados no cambian con tanta rapidez como los intereses y equilibrios de poder "subyacentes". Es en este sentido que se dice que son tan "adhesivos". En contraste, cuando *no* están institucionalizados, pueden ser muy fluidos. Cuando no existe consenso con respecto a las reglas del juego para el reparto de la autoridad, la toma de decisiones o la selección de dirigentes, mucho menos se las puede "dar como un hecho". Los actores considerarán las reglas y procedimientos como medios para otros fines y, por consiguiente, procurarán eludirlos o modificarlos cada

Subinstitucionalización y vínculos informales

¹⁹ En la literatura sobre organizaciones políticas, la institucionalización se definió de diversas maneras. Para un análisis de las implicaciones de esta ambigüedad conceptual para la bibliografía sobre partidos y cambio partidario, véase Levitsky (en prensa).

vez que *convenga* a sus intereses de corto plazo. En un contexto de esas características, las reglas y procedimientos serán menos "adhesivos": tenderán a cambiar con el equilibrio de intereses y poder dentro del partido. La institucionalización afecta la capacidad adaptativa de los partidos. En la medida en que las reglas, procedimientos y prácticas de un partido están incorporados a su funcionamiento o se los toma como un hecho, es más difícil que los actores los eludan o cambien, cosa que puede limitar su capacidad de adaptar las estrategias partidarias frente a una modificación de las condiciones externas (Panebianco, 1988: 58, 261; Schedler, 1995). En los partidos subinstitucionalizados, en contraste, la ausencia de reglas y procedimientos establecidos puede dar a sus dirigentes un mayor margen de maniobra.

El PJ es informal en el sentido de que las vinculaciones con su base de masas son exteriores a la organización partidaria formal. Gran parte de la literatura de orientación europea sobre los partidos políticos se centra con exclusividad en las instituciones y organizaciones formales, o en los estados en que las pautas reales de comportamiento corresponden estrechamente a reglas y procedimientos formales.²⁰ Al hacer hincapié en la correspondencia entre reglas formales y comportamiento real se corre el riesgo de pasar por alto aspectos importantes de la vida intrapartidaria, ya que ello conduce a ignorar o subestimar hasta qué punto el comportamiento está estructurado por normas y procedimientos estables y regularizados que no obstante se apartan de los procedimientos u organizaciones formales.²¹

Correspondencia entre reglas formales y comportamiento real

²⁰ Panebianco (1988: 58-62), por ejemplo, asocia la institucionalización partidaria con una "correspondencia entre las normas estatutarias y la verdadera estructura de poder". De manera similar, Wellhofer (1972: 156) define la institucionalización como un "sinónimo de la formalización y burocratización de las organizaciones".

²¹ Este argumento se inspira en Appleton (1994) y O'Donnell (1996). El concepto de institucionalización informal no es nuevo en las investigaciones de las ciencias sociales. Profesionales de diversas disciplinas estudiaron la manera en que las reglas, normas, roles y rutinas informales coexisten con organizaciones formales (March y Olsen, 1989; Powell y DiMaggio, 1991).

De tal modo, como lo demostrará esta sección, el PJ se caracteriza por una jerarquía partidaria subinstitucionalizada y vinculaciones fuertes, aunque informales, con la base de masas. Cabe sostener que esta combinación de rasgos aporta al PJ una mezcla de flexibilidad y resistencia que no se encuentra en los partidos burocráticos de masas ni en los puramente electorales, y que le permite sobrellevar cambios de un alcance comparativamente grande en el plano de la dirigencia y mantener al mismo tiempo un grado importante de estabilidad en la base.

Fluidez en la cima: una estructura dirigente subinstitucionalizada

La estructura de conducción del PJ no está burocratizada, y tampoco bien institucionalizada. Las raíces de esta subinstitucionalización se encuentran en los orígenes predominantemente carismáticos del partido (McGuire, 1997), así como en la prolongada discusión sobre las reglas del juego que siguió a la muerte del fundador del partido, Juan Domingo Perón. Aunque su proceso de "renovación" a fines de los años ochenta confirió cierto grado de estabilidad a algunas reglas y procedimientos intrapartidarios, incluida la realización de elecciones internas con bastante regularidad, el PJ sigue estando mucho menos institucionalizado que la mayoría de los partidos con base de masas. Esta subinstitucionalización parece haberle permitido un grado de fluidez interna y flexibilidad estratégica inexistente en partidos más institucionalizados. La relación entre subinstitucionalización y adaptación partidaria puede verse en particular en tres aspectos del peronismo: (1) la burocracia partidaria; (2) las reglas y procedimientos que rigen la vida interna del partido; y (3) el vínculo partido-sindicatos.

1. Baja burocratización. El PJ carece de una estructura burocrática establecida. Mientras los partidos burocráticos de masas suelen tener estrictos criterios de reclutamiento y caminos bien determinados para hacer carrera, median-

**Fluidez
interna y
cargos
partidarios**

te los cuales se eligen sus dirigentes (Panebianco, 1988: 56; Kitschelt, 1994: 213), la burocracia del PJ es extremadamente porosa. *No hay escalafones establecidos ni jerarquías institucionalizadas*, y como resultado de ello miembros periféricos y hasta personas que no pertenecen al partido pueden llegar rápidamente a su conducción. Por ejemplo, la asunción del poder partidario por Carlos Menem luego de 1989 fue acompañada por el ascenso de una serie de líderes marginales que, gracias a sus lazos personales con aquél, obtuvieron puestos de conducción de máximo nivel. Aunque carecían de base territorial y no tenían cargos importantes en el partido antes de 1988, estrechos aliados de Menem como Eduardo Bauzá, César Arias y Alberto Kohan fueron propulsados a cargos en la cima del Consejo Nacional del PJ. Incluso lograron ingresar rápidamente en la conducción personas que no eran miembros del partido. Por ejemplo, Alberto Pierri, dueño de una empresa papelería, obtuvo en 1985 un lugar en la lista de candidatos a legisladores del grupo renovador a cambio de imprimir los materiales de la campaña. A principios de los años noventa, Pierri se había convertido en presidente de la Cámara de Diputados y presidente en ejercicio del PJ de la provincia de Buenos Aires. Entre otros ejemplos se cuentan el de Ramón "Palito" Ortega, ex cantante popular, y el de Carlos Reutemann, ex corredor de autos, cuyas candidaturas a las gobernaciones de Tucumán y Santa Fe, respectivamente, fueron maquinadas por funcionarios de Menem en 1991. Aunque ninguno de ellos tenía lazos con el peronismo antes de 1991 (ambos se incorporaron al partido en 1993), los dos resultaron electos gobernadores y desde entonces son influyentes dirigentes partidarios.²²

Así como actores marginales o no partidarios pueden llegar rápidamente a puestos de conducción en la cima, los dirigentes partidarios establecidos pueden ser fácilmente despojados de sus cargos. A diferencia de los partidos burocratizados, en los que los líderes establecidos per-

²² Reutemann es senador y fue presidente del PJ de Santa Fe, mientras que Ortega es uno de los precandidatos justicialistas a la presidencia de la Nación en 1999.

manecen en las filas de primer nivel aunque haya un cambio en la conducción suprema, los funcionarios peronistas que ocupan los cargos más altos rara vez logran "atrincherarse" en ellos. Los puestos burocráticos representan escasa autoridad independiente o seguridad laboral y, como resultado, los cambios en el liderazgo pueden entrañar una virtual limpieza de la casa, en la cual se barre completamente de la jerarquía partidaria a los dirigentes de la vieja guardia. Una de esas limpiezas se produjo en 1987, cuando los renovadores obtuvieron el control de la conducción nacional y destituyeron a prácticamente todos los sindicalistas y dirigentes ortodoxos del Consejo Nacional. En rigor de verdad, desde 1983 ninguna Junta Ejecutiva del Consejo Nacional cumplió la totalidad de su mandato de cuatro años, y los tres primeros presidentes electos del PJ durante ese lapso (Lorenzo Miguel, Vicente Saadi y Antonio Cafiero) se vieron obligados a abandonar prematuramente sus cargos.

Tan importante como la limpieza real es la *amenaza* potencial de limpieza. Como los líderes de la vieja guardia carecen de autoridad autónoma en virtud de sus cargos burocráticos, para conservarlos deben seguir gozando del favor de la conducción. Por esta razón, el PJ experimenta a menudo fenómenos de "subida al carro de los triunfadores", por los cuales los dirigentes de las facciones derrotadas desertan rápidamente para unirse al bando victorioso, en un intento de evitar la pérdida de sus cargos en la conducción. Así, mientras que en los partidos burocratizados los dirigentes de nivel medio e incluso los de nivel alto pueden convertirse en "conservadores" (Downs, 1967: 96-97), y defender el *statu quo* desde una posición de seguridad burocrática, en el peronismo esa seguridad no existe, y por lo tanto los políticos comprueban que la estrategia de subirse al carro de los triunfadores es políticamente más segura que no ceder.²³ Esta estrategia oportunista se

**Conducción
y
oportunismo
burocrático**

²³ Si bien tales conversiones políticas se ven con frecuencia como un ejemplo de la falta de principios de los dirigentes peronistas, si se tiene en cuenta la estructura institucional del peronismo, también es posible interpretarlas como esfuerzos racionales en procura de la supervivencia política.

empleó luego de la victoria de Carlos Menem sobre el líder renovador Antonio Cafiero en las elecciones internas de 1988 para definir la candidatura presidencial. Aunque antes de 1989 el menemismo había sido una pequeña minoría en la conducción del PJ, renovadores de primer y segundo nivel desertaron en masa para unirse a él, lo que resultó en la disolución de la antes dominante facción *renovadora*.²⁴

De tal modo, la ausencia de una jerarquía partidaria burocratizada facilitó la adaptación del PJ al hacer posible la rápida entrada y ascenso de reformadores y la destitución o cooptación de líderes de la vieja guardia. La limpieza renovadora eliminó a gran parte de la conducción de la vieja guardia peronista que había dominado el partido a mediados de los años ochenta, y la victoria de Menem en 1988 dio como resultado la disolución de la coalición renovadora. El nuevo liderazgo menemista era mucho más receptivo al proyecto neoliberal que los peronistas no menemistas. Como muchos de estos actores debían su posición en el partido casi exclusivamente a Menem, sus lealtades estaban con el proyecto de éste y no con uno partidario más general. Además, como muchos menemistas carecían de una larga carrera en el PJ, tenían lazos débiles con los sindicatos y otros sectores peronistas tradicionales y por lo tanto muy poco interés ideológico o material en el proyecto peronista tradicional.

**No
efectividad
de reglas
internas y
procedimien-
tos formales**

2. *Reglas y procedimientos intrapartidarios.* La capacidad adaptativa del peronismo también se ve realzada por la naturaleza escasamente institucionalizada de las reglas y procedimientos que rigen la vida intrapartidaria. Las reglas y procedimientos formales descriptos en la carta orgánica del Partido Justicialista no se dan por definitivos y

²⁴ Entre los desertores más importantes se contaban José Luis Manzano y Roberto García, dos aliados centroequerdistas de Cafiero sin bases territoriales independientes que conservaron sus cargos en la conducción del partido (Manzano como presidente del bloque del PJ en la Cámara de Diputados y García como vicepresidente de la agrupación) gracias a su conversión al menemismo.

pocas veces restringen a los actores partidarios. Antes bien, se los elude o modifica rutinariamente de acuerdo con las necesidades de la conducción. Esta subinstitucionalización puede verse en la asiduidad con que se modifican los estatutos partidarios de conformidad con las metas estratégicas de corto plazo de la dirigencia. Los estatutos provinciales (que establecen que los candidatos deben tener por lo menos dos años de residencia en el distrito) se cambian con frecuencia para permitir la postulación de extrapartidarios o residentes en otros distritos. En la Capital Federal, por ejemplo, se tomó esta actitud en tres de las cuatro últimas elecciones legislativas, incluida la de 1993, cuando se permitió que Erman González –hasta poco antes miembro de la Democracia Cristiana de la provincia de La Rioja– encabezara la lista del PJ para la Cámara de Diputados (*Clarín*, 6 de marzo de 1993, p. 7).²⁵ De manera conexa, aunque la carta orgánica del partido otorga a los distritos provinciales la autoridad de nominar a los candidatos a gobernador y legisladores nacionales, en la práctica éstos son impuestos con frecuencia por la conducción nacional, ya a través de la intervención directa de las seccionales provinciales, o indirectamente por medio de presiones, amenazas y negociaciones informales. En varios casos, como los de las candidaturas a gobernadores de Ortega y Reutemann en 1991, la de González en la capital en 1993 y la de Jorge Escobar en 1995 a la gobernación de San Juan, estas intervenciones tuvieron una importancia decisiva para la victoria del PJ, dado que las seccionales locales estaban desacreditadas y eran incapaces de encontrar candidatos elegibles.

Ni siquiera las elecciones intrapartidarias lograron convertirse plenamente en una rutina. Aunque pasaron a ser una característica mucho más fundamental de la vida intrapartidaria desde las reformas de los renovadores, en muchos casos se las elude mediante la negociación de “lis-

²⁵ Lo mismo se hizo en Tucumán en 1991, cuando una intervención al partido local posibilitó que Palito Ortega se presentara como candidato a gobernador a pesar de haber vivido varios años en Miami (*Clarín*, 24 de mayo de 1990, p. 8; 7 de mayo de 1991, p. 22).

Debilidad de los organismos formales de conducción

tas de unidad". En algunas ocasiones, se las cancela por completo.²⁶ En otras, las listas ganadoras son sustancialmente modificadas por los caciques del partido después de las elecciones internas.²⁷ La ausencia de elecciones competitivas regulares ha sido particularmente evidente en el caso de las correspondientes a la conducción partidaria nacional: en los diez años pasados desde la reforma renovadora, no se realizó ni una sola. La *composición* del Consejo Nacional y su Junta Ejecutiva se determina, en cambio, mediante negociaciones en la trastienda, y luego es "proclamada" por el congreso del partido.

Por último, la subinstitucionalización de las reglas y procedimientos del peronismo puede advertirse en la debilidad de sus organismos de conducción formales. Aunque el Consejo Nacional y el Congreso Nacional son formalmente las máximas instancias dirigentes del partido, tienen poca autoridad independiente de los poderes *de facto* dentro de éste. Las autoridades formales pierden relevancia cada vez que no concuerdan con la "verdadera" conducción del partido, dado que los líderes peronistas utilizan "cumbres" informales y organizaciones paralelas para cumplir la voluntad de las fuerzas dominantes de la agrupación. Esto sucedió en 1983, cuando las 62 Organizaciones ejercían la *autoridad de facto* y el Consejo Nacional estaba prácticamente inactivo, y en 1986-1987, cuando el bando renovador dominante actuó durante más de un año al margen del Consejo Nacional controlado por los ortodo-

²⁶ Por ejemplo, en la elección del candidato a senador por la Capital Federal en 1992, en la cual el presidente Menem impuso al *conservador no peronista* Avelino Porto contra la voluntad de muchos dirigentes locales del PJ, la conducción partidaria evitó una difícil elección interna reformando la carta orgánica del distrito a fin de autorizar al congreso partidario a "proclamar" la candidatura de Porto (*Clarín*, 28 de marzo de 1992, p. 6). De manera similar, en la provincia de Buenos Aires las elecciones internas de 1995 para diputados nacionales e intendentes se cancelaron, y la dirigencia del partido recibió un "mandato especial" para nombrar a los candidatos (*Clarín*, 18 de diciembre de 1994, pp. 12-13).

²⁷ Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, el gobernador Duhalde cambió en 1993 siete de los veinte primeros puestos de la lista que ganó la elección interna (*Clarín*, 18 de agosto de 1993, p. 5).

xos. Una similar disyunción entre las conducciones formal y real se produjo después de la victoria de Menem sobre Cafiero en las primarias presidenciales de 1988. Luego de la elección, Cafiero y los renovadores retuvieron el control tanto del Consejo Nacional como del Congreso Nacional, pero el poder real se concentró cada vez más en las manos de Menem. Por consiguiente, entre fines de 1988 y agosto de 1990, gran parte de las decisiones partidarias se tomaron en reuniones informales y a través de organismos paralelos al margen de las autoridades formales.

Así, pues, la subinstitucionalización liberó parcialmente a los líderes del partido de las "formalidades" inconvenientes o las reglas y procedimientos "adhesivos". Permitió además que el partido cerrara rápidamente las brechas entre sus conducciones formal y "real" y dio a los dirigentes mayor margen de maniobra en la elección de candidatos, la construcción de alianzas y la determinación y puesta en práctica de estrategias de corto plazo. De ese modo, tal flexibilidad estratégica brindó a los dirigentes del partido la oportunidad de responder con premura (aunque no siempre correctamente) a los desafíos planteados por las condiciones externas.

3. *Vinculación partido-sindicatos.* La relación del PJ con el movimiento obrero organizado también está escasamente institucionalizada, lo que ayuda a explicar la rapidez con que la influencia sindical en el partido se erosionó luego de mediados de la década del ochenta. El vínculo PJ-sindicatos se basó históricamente en dos frágiles instituciones informales: las 62 Organizaciones y el sistema de *tercios*. Las 62 fueron creadas como una facción peronista informal en 1957. Aunque carecía de estatutos formales y no tenía una ubicación determinada dentro del partido, el grupo se transformó en el nexo organizativo *de facto* entre el peronismo y el movimiento obrero organizado en los años sesenta (McGuire, 1992: 40), y generalizadamente se entendió que era la "rama sindical" del peronismo. El monopolio que las 62 ejercían sobre la representación gremial peronista se expresaba a través de otra institución informal, el sistema de *tercios*, que otorgaba a los sindicatos el

Las 62 organizaciones

El sistema de tercios y la representación sindical

derecho a nombrar una tercera parte de los dirigentes y candidatos del partido. Aunque en la práctica el sistema nunca funcionó plenamente, la idea de que a los sindicatos –representados por las 62– les correspondían esas designaciones se aceptó ampliamente en el peronismo hasta fines de la década del ochenta.

La relación PJ-sindicatos se desinstitucionalizó aún más después de 1983, cuando el movimiento renovador puso en tela de juicio y finalmente dismanteló tanto el sistema de *tercios* como la posición de las 62 como representantes del movimiento obrero en el PJ. El sistema de tercios fue víctima del proceso de democratización interna conducido por los renovadores, que implicó la elección directa de dirigentes y candidatos. A medida que ganaba consenso la idea de un régimen intrapartidario basado en elecciones, se hacía cada vez más difícil de sostener la factibilidad de un sistema que permitía a los sindicatos designar candidatos sin someterlos al dictamen del voto. Por consiguiente, ese “derecho” del movimiento obrero desapareció. Aunque la reforma renovadora de la carta orgánica del partido reservó 17 de los 110 asientos del Consejo Nacional para los representantes sindicales, no creó ningún mecanismo para la participación del movimiento sindical en el proceso de designaciones. En vez de “considerársela un hecho”, la representación gremial en las listas partidarias dependió, desde fines de los años ochenta, de la aptitud sindical de negociar “intercambios” con poderosas facciones políticas. Como los sindicatos se debilitaron y los dirigentes políticos obtuvieron acceso a fuentes alternativas de financiamiento, la posición negociadora de aquéllos en este “intercambio” se hizo más frágil, y como resultado cayó drásticamente la cantidad de representantes gremiales en la legislatura.

La posición de las 62 Organizaciones como “rama gremial” del PJ también se desinstitucionalizó a fines de los años ochenta. Como las 62 estaban controladas por líderes sindicales ortodoxos, los renovadores y sus aliados gremiales (la Comisión de los 25) se oponían a ellas. Pero en vez de tratar de apoderarse de su conducción (como hicieron en el caso del PJ), los renovadores y los 25 dejaron

de reconocerlas como el representante político legítimo del movimiento obrero peronista. Al atacar a las 62 como "una organización gremial que pasó a la historia y no tiene ninguna pertinencia en una sociedad moderna",²⁸ los líderes de los 25 procuraban crear una vinculación completamente nueva con el PJ. De tal modo, las 62 Organizaciones dejaron de ser la "rama gremial" indiscutida del peronismo, convirtiéndose en cambio en una mera facción sindical. La desinstitucionalización de su papel en el PJ fue confirmada por el congreso partidario de 1987, cuando la mayoría de los 17 asientos del Consejo Nacional reservados a representantes gremiales se otorgó a sindicalistas pro renovadores,²⁹ y las 62 se vieron obligadas a entablar negociaciones de último momento, para obtener únicamente un puñado de lugares.

La victoria renovadora sobre las 62 a fines de la década del ochenta constituyó de tal modo la culminación de un proceso de desinstitucionalización del papel de aquellas como vínculo organizativo primordial entre el PJ y el movimiento obrero organizado. Ninguna organización o institución estable las reemplazó como "rama gremial" del peronismo después de 1987. Más allá de una identidad política compartida e íntimos lazos interpersonales, sólo organizaciones gremiales *ad hoc* (y efímeras) para las campañas vinculan hoy a los sindicatos con el partido.³⁰ Sin una posición institucionalizada dentro del partido, la CGT

²⁸ Expresión del líder del sindicato de obreros y empleados tabacaleros, Roberto Digón, citada en *La Prensa*, 25 de octubre de 1987, p. 5.

²⁹ Por ejemplo, el vicepresidente del PJ, Roberto García, y el Secretario de Trabajo José Luis Lingieri eran miembros de los sindicatos pro renovadores.

³⁰ Por ejemplo, algunos líderes gremiales crearon la Mesa Sindical Menem Presidente para hacer campaña por Menem en 1989. Luego de las elecciones, los sindicatos menemistas la transformaron en una Mesa de Enlace, con la esperanza de que actuara como canal de comunicación con el gobierno del PJ. En 1994, los sindicatos menemistas crearon la Convocatoria de Trabajadores Peronistas (CTP) para apoyar la campaña por la reelección de Menem, y a fines de 1996 un grupo de gremios lanzó la Mesa Sindical Duhalde Presidente 1999. Ninguna de estas organizaciones demostró ser un mecanismo duradero o efectivo para vincular al movimiento obrero con el PJ.

se ha visto obligada a actuar más como un *lobby* externo que como un socio, con poca participación en la conducción y la selección de candidatos y sin mucho acceso a la toma de decisiones partidarias y gubernamentales. Este proceso de desvinculación entre el partido y los sindicatos contribuyó de manera importante a mejorar la capacidad de la conducción de Menem para encaminar al PJ en una dirección neoliberal. Los representantes sindicales en el Consejo Nacional y el bloque legislativo del partido se han contado, en general, entre los más renuentes a acompañar las reformas económicas del gobierno. Si el movimiento sindical hubiera conservado la influencia que tenía a mediados de los años ochenta sobre el PJ, es evidente que el proceso de reformas habría sido mucho más difícil.

De tal modo, la falta de una burocracia partidaria establecida y la naturaleza subinstitucionalizada de las reglas y procedimientos del partido y de su vinculación con los sindicatos dieron al justicialismo un grado importante y elevado de flexibilidad para responder al desafío neoliberal. En tanto que las reglas y prácticas institucionalizadas son "adhesivas" en el sentido de que los actores no las reevalúan constantemente en términos de sus costos y beneficios a corto plazo, y por lo tanto no cambian tan rápidamente como los intereses y equilibrios de poder subyacentes, en un contexto de subinstitucionalización las brechas entre los resultados formales y el poder y los intereses subyacentes pueden cerrarse mucho más fácil y velozmente. En cierto sentido, la subinstitucionalización "lubrica" la política intraorganizacional. Cuando las reglas y procedimientos del partido se contraponen a las estrategias de corto plazo de los dirigentes del PJ, no es inusual que se los modifique. Cuando la composición de los organismos formales de conducción no corresponde al verdadero equilibrio de poder en el partido, se los puede eludir mediante cumbres informales y organizaciones paralelas. Además, como los mandatos de la dirigencia no están sometidos a una rutina de plazos regulares, los cuerpos formales pueden recomponerse rápidamente a fin de ajustarse al "verdadero" equilibrio de poder en el partido. Por último, cuando la influencia sindical en éste se convirtió en una

desventaja política, el papel de los gremios pudo desmantelarse con bastante rapidez.

Semejante fluidez institucional contrasta de manera pronunciada con la dinámica intrapartidaria en partidos más institucionalizados. En Venezuela, por ejemplo, entre 1988 y 1993, durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, los líderes de la vieja guardia de la AD se mantuvieron atrincherados en poderosos organismos partidarios como el Comité Ejecutivo Nacional y la Convención Nacional, y su uso efectivo de esos cargos contribuyó al debilitamiento y caída de aquél (Coppedge, 1994: 11-67, 161; Corrales, 1996). Además, el papel de los sindicatos en la AD está bien institucionalizado a través del Buró Sindical, que tiene una participación fija en la conducción partidaria, reuniones regulares, reglas establecidas de funcionamiento y un grado sustancial de autoridad autónoma dentro de la agrupación (Coppedge, 1988: 169-170). Aunque el movimiento obrero venezolano es más débil que el argentino en términos de recursos puros de poder, la Oficina Sindical se las ingenió para mantener y hasta expandir su poder en la AD a fines de los años ochenta (Coppedge, 1988: 170; 1994: 31, 102).

Arraigo en la base: fortaleza organizativa y estabilidad de base. No obstante el alto grado de flexibilidad y autonomía de la conducción del PJ, es un error llegar a la conclusión de que éste se transformó en un partido "electoral profesional" basado en los medios (Novaro, 1994: 88-89). Tal caracterización minimiza el grado de arraigo organizativo que el peronismo conserva en la sociedad obrera y de clase baja. El PJ es un partido de masas, con aproximadamente tres millones de afiliados y miles de seccionales locales a lo largo y a lo ancho del país. Esta fortaleza organizativa básica ayudó al justicialismo a mantener una base de apoyo estable al mismo tiempo que el partido cambiaba sustancialmente en el nivel de la élite.

La presencia peronista en las zonas obreras y de clase baja es masiva pero en gran medida informal. Al margen de la Iglesia Católica y otros grupos religiosos, el peronismo constituye la única presencia organizacional en mu-

**Fortaleza
organizativa
y apoyo de
base estable**

chas zonas pobres, y una vasta mayoría de los dirigentes vecinales de esos lugares está vinculada a él. Esta vinculación asume una diversidad de formas, que incluyen sindicatos, organizaciones parapartidarias, instituciones intermedias, barras de "hinchas" de fútbol, actividades ilícitas como las drogas o el juego, o redes personales. Aunque estas redes de apoyo "semiorganizadas" difícilmente puedan constituir la base de una organización partidaria formal, los dirigentes locales del PJ pueden explotarlas con confianza para la distribución de prebendas, la movilización en las concentraciones y el voto en las elecciones. Aportan al justicialismo, en las zonas obreras y de clase baja, una presencia "orgánica" que ningún otro partido argentino puede emular.

La organización territorial del peronismo se basa en seccionales locales llamadas *unidades básicas* (UB). Aunque las UB son formalmente parte de la burocracia partidaria, en la práctica actúan casi completamente al margen de la organización formal del partido. Cualquiera puede abrir una UB en cualquier momento, y la mayoría de ellas no figuran en los registros de la conducción partidaria. Las autoridades locales del PJ no tienen medios de transmitirles instrucciones o asegurarse su obediencia, y las UB no poseen mecanismos efectivos para canalizar las demandas locales a organismos de superior nivel o elegir dirigentes locales para integrar esos organismos. Sin embargo, pese a su naturaleza informal, las UB desempeñan un papel central en la organización peronista en el nivel de base. Funcionan primordialmente como parte de redes informales de favores políticos, cuyos elementos básicos son los *punteros* barriales. Éstos tienen estrechos lazos tanto con sus barrios como con los funcionarios peronistas de menor nivel, lo que les permite cumplir la función de intermediarios decisivos en la política de base del peronismo. Para los residentes locales, los *punteros* pueden aportar soluciones a los problemas cotidianos gracias a su acceso a los recursos estatales. Para los funcionarios locales del PJ, sirven como ejes de distribución, movilizadores de votos e importantes fuentes de información (Auyero, 1996). Los *punteros* y las UB se unen en *agrupaciones*, o

Unidades básicas y clientelismo político

facciones informales de base que compiten en las elecciones internas. Las *agrupaciones* financian las actividades sociales y organizativas de las UB, a menudo con el uso de recursos estatales, a cambio del apoyo del *puntero* local en las elecciones internas. Este sistema se reproduce en niveles más altos del partido, en los que las *agrupaciones* se reúnen en "líneas internas" o coaliciones *ad hoc* detrás de candidatos provinciales o nacionales.

Pese a su naturaleza informal, la organización de base peronista es a la vez extensa y relativamente estable. En las zonas urbanas pobres, prácticamente puede encontrarse una UB por cuadra. Estas unidades básicas cumplen un papel organizativo directo durante los procesos electorales, con su trabajo de afiliación y de aporte de activistas para pintar paredes, instalar carteles y movilizar votantes en las concentraciones. En los periodos entre elecciones, muchas UB siguen desempeñando un papel central en la vida barrial (Auyero, 1996), distribuyendo alimentos, medicamentos y ropa, así como servicios sociales como atención legal y médica, educación de adultos, instrucción escolar y hasta cortes de pelo gratis. También actúan con frecuencia como centros culturales, con la organización de actividades deportivas para los jóvenes, viajes de vacaciones para jubilados y fiestas de cumpleaños en el barrio y durante las celebraciones peronistas. La presencia del peronismo en la sociedad obrera y de clase baja también es estable. En realidad, puede decirse que gran parte de la actividad peronista en las bases está institucionalizada, porque se apoya en una amplia gama de roles, prácticas y pautas de comportamiento bien conocidas y generalizadamente aceptadas. Aunque estas reglas del juego muy pocas veces son formales o explícitas, están enraizadas en normas y expectativas vastamente compartidas, y desempeñan un papel importante en la estructuración de las actividades locales (Auyero, 1996). Estas instituciones informales de base incluyen prácticas de movilización específicas (como el uso de *bombos* y la entonación de la "Marcha Peronista" en todos los acontecimientos peronistas), la celebración de fechas históricas del movimiento y –tal vez lo más importante– la realización de "tra-

**Unidades
básicas y
asistencialismo
social**

bajo social". Si bien la resolución de problemas barriales y la distribución de comida, ropa y medicamentos tiene fines clientelistas nada ambiguos, el clientelismo peronista implica mucho más que el mero intercambio de bienes por apoyo. Antes bien, este tipo de intercambios se insertan en roles, tradiciones, lenguaje y símbolos peronistas que, aunque no escritos en ningún manual partidario, son difundidos y notablemente similares en las distintas UB.³¹

En consecuencia, a pesar de los cambios de gran alcance emprendidos por la conducción nacional peronista, en muchos aspectos el peronismo de las bases no cambió mucho desde 1989. Las actividades y discurso de los dirigentes locales y de muchos de nivel provincial sigue siendo "peronista" más que "menemista" o liberal.³² En realidad, como el acceso del PJ a los recursos estatales aumentó mucho desde 1989, en cierto modo los dirigentes de base pudieron ser más "peronistas" que nunca antes.³³ Puede sostenerse, entonces, que parte de la base peronista sigue "organizativamente encapsulada" (Wellhofer, 1979), en el sentido de que el peronismo sigue siendo una subcultura política organizada capaz de "aislar a sus miembros de las afiliaciones rivales" y "restringir el mercado de apoyo" para otros partidos (Wellhofer, 1979: 205-206; Lipset y

³¹ Según Auyero (1996: 50), los *punteros* peronistas locales no sólo son intermediarios, sino más bien "figuras cardinales en la producción y reproducción de un modo 'especial' de distribuir bienes, servicios y favores, y en la articulación del 'lazo de amor' imaginario -y la ideología implícita- que relaciona a punteros y clientes. De tal modo, el clientelismo y los vínculos puntero-clientes se convierten en representaciones ceremoniales; representaciones en las cuales los actores 'se desempeñan en roles particulares' [y] [...] sus interacciones pueden verse como 'rituales y etiqueta social'".

³² En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, el PJ conservó un perfil más "peronista", al mantener su asociación con las obras públicas y el gasto social. El gobernador Eduardo Duhalde procuró repetidas veces diferenciarse del gobierno nacional, declarándose "peronista y no menemista" y hasta caracterizando al PJ como de "centro izquierda" (López Echagüe, 1996: 114).

³³ Habida cuenta de este grado de continuidad en la base, tal vez sea prematuro sostener que el PJ se transformó en un partido derechista (Abal Medina, 1995: 188), y más exacto ver el menemismo como una "adaptación" de corto plazo.

Rokkan, 1967: 51). En muchas zonas de bajos ingresos, el peronismo es todavía, social, organizativa y políticamente, el "único juego del lugar". Los otros partidos son virtualmente inexistentes, y la competencia política primaria se produce dentro del peronismo. Semejante continuidad de la "encapsulación" política, aun cuando sea parcial, brinda al PJ significativas ventajas políticas. Lo más importante es que le suministra un colchón electoral que permite que el partido "fracase" políticamente (como en el período 1983-1985) sin desaparecer de la escena política, y también que se adapte programáticamente a los desafíos de las condiciones externas sin arriesgarse a la pérdida inmediata de su base electoral. Así, mientras que una estructura de conducción subinstitucionalizada entraña niveles bajos de "adhesividad" de las reglas y procedimientos intrapartidarios, es posible sostener que una organización de base enquistada y parcialmente encapsuladora implica niveles más elevados de "adhesividad" de la base electoral.

"Encapsula- política

Para resumir el argumento, la combinación en el PJ de una estructura partidaria subinstitucionalizada y fuertes (aunque informales) vinculaciones con la sociedad de la clase obrera parece haber permitido que el partido sobreleva cambios de largo alcance en el nivel dirigente y mantuviera al mismo tiempo una base de apoyo estable en el nivel de masas. Esta configuración de características organizativas, por lo tanto, puede ser particularmente conducente a la adaptación y supervivencia del partido durante periodos de rápido cambio de las condiciones externas, puesto que le proporciona a la vez flexibilidad estratégica y estabilidad en la base, y con ello evita la transacción entre flexibilidad y resistencia antes analizada.

El caso peronista sugiere con ello la necesidad de incorporar la subinstitucionalización y la institucionalización informal a los análisis sobre la organización y el cambio de los partidos. La figura 1 indica una manera de hacerlo. Si se agrega la dimensión de institucionalización formal a la dimensión burocrática de masas/electoral profesional antes analizada, obtenemos cuatro tipos ideales. El lado izquierdo de la figura corresponde a los partidos institucionalizados que predominan en la bibliografía dedicada a los

casos europeos. En la esquina superior izquierda, tenemos partidos con vinculaciones formalmente institucionalizadas (es decir, burocráticas) con una base de masas. Se trata de los clásicos partidos burocráticos de masas. Como antes se señaló, tales partidos se benefician con la estabilidad organizativa y electoral pero suelen ser estratégicamente inflexibles. En la esquina inferior izquierda, tenemos los partidos no burocráticos institucionalizados, que corresponde al tipo *ideal* de partidos "electorales profesionales" de Panebianco. De ellos puede esperarse que sean más flexibles pero menos estables que los partidos burocráticos de masas. El lado derecho de la figura corresponde a partidos subinstitucionalizados o informalmente institucionalizados. En la esquina inferior derecha, tenemos los partidos de estas características sin vinculaciones sustanciales con una base de masas. En esta categoría encontramos partidos fluidos, personalistas y basados en los medios —a los que Rial (1995: 99) calificó de "parapartidos"—, como Cambio '90 en Perú. Éstos representan un extremo en términos de flexibilidad e inestabilidad. Aunque potencialmente muy adaptativos, con frecuencia demuestran ser efímeros. Por último, la esquina superior derecha corresponde a partidos subinstitucionalizados o informal-

Figura 1
Una tipología de los partidos políticos
basada en las dimensiones de institucionalización
y vínculos organizativos con una base de masas

	Elevada institucionalización formal	Baja institucionalización formal
Alta vinculación con la base de masas	Partido burocrático de masas	Partido de masas informal o subinstitucionalizado
Baja vinculación con la base de masas	Partido electoral profesional	Partido personalista electoral

mente institucionalizados con fuertes vínculos con una base de masas. Estos vínculos pueden ser primordialmente carismáticos, clientelistas o, como en el caso del peronismo, una mezcla de ambos.

De estos tipos ideales, los partidos informales de masas pueden poseer una combinación de características organizativas que tal vez facilite especialmente la adaptación y la supervivencia. Por un lado, y debido a sus fuertes vinculaciones con una base de masas, cabe esperar que se beneficien con una estabilidad organizativa y electoral más grande que los partidos puramente electorales. Por el otro, sin embargo, tales partidos no poseen las reglas y procedimientos institucionalizados o las estructuras burocráticas que limitan la flexibilidad estratégica en los partidos burocráticos de masas. Lo que yo sostengo es que es esta conjunción de características la que permitió a los dirigentes del PJ responder con tanto éxito al desafío liberal.

Conclusión

Este trabajo ha sostenido que el cambio socioeconómico profundo es difícil de absorber políticamente, y que con frecuencia suscita crisis en organizaciones políticas como los partidos. Las crisis partidarias y del sistema de partidos pueden desestabilizar a las nuevas democracias. Cuando los partidos fracasan y el sistema partidario se fragmenta o desintegra, se pone en peligro la calidad, si no la estabilidad de las jóvenes democracias. De modo tal que la adaptación y supervivencia de los partidos pueden ser importantes para determinar la suerte de los regímenes democráticos en el contexto de un cambio social y económico. El artículo examinó el caso del PJ en la Argentina, un partido que se adaptó exitosamente al desafío neoliberal, y señaló algunos de los rasgos organizativos de ese partido que pueden haber facilitado la adaptación.

El trabajo sugiere la necesidad de repensar dos ideas concernientes a la relación entre partidos y democracia en América Latina. En primer lugar, asocia la estabilidad de-

**La
institucionalización
como
elemento
restrictivo**

mocrática con niveles más bajos –y no más altos– de institucionalización partidaria. La institucionalización de los partidos y otras instituciones representativas es vista en términos generales –y en gran medida correctamente– como positiva para la democracia (O'Donnell, 1994; Mainwaring y Scully, 1995). En un contexto de crisis o rápido cambio de las circunstancias externas, *sin embargo, tal vez valga la pena cuestionar esta noción*.³⁴ La institucionalización restringe la gama de opciones a disposición de los actores y pone obstáculos a quienes proponen soluciones situadas al margen de esa gama. Si bien la estabilidad de las expectativas y los horizontes temporales más amplios que entraña la institucionalización son sin duda cruciales para el normal funcionamiento de mercados, sistemas de partidos, democracias y otros regímenes, también limitan la capacidad de los actores de responder rápida y creativamente a desafíos novedosos o imprevistos. Durante periodos de crisis, esa rigidez puede revelarse problemática. Los niveles más bajos de institucionalización, en contraste, pueden aportar la flexibilidad necesaria para que las organizaciones o los regímenes se adapten y sobrevivan a esos periodos críticos. Como los edificios que se construyen para “aflojarse” durante los terremotos a fin de impedir su caída, cierto grado de flexibilidad institucional en las reglas y procedimientos dentro de las organizaciones o regímenes puede contribuir a asegurar su adaptación y supervivencia en tiempos de crisis.

Una segunda área en la que el argumento presentado en este trabajo se contrapone a la bibliografía sobre partidos y democracia se refiere a la concertación o elaboración de pactos entre partidos. Gran parte del debate académico acerca de los partidos y la democracia en América Latina se centró en el papel de los dirigentes partidarios en la construcción de las reglas políticas y socioeconómicas del juego en torno de las cuales podría sostenerse un consenso democrático (O'Donnell y Schmitter, 1986; Di Palma,

³⁴ Schedler plantea este argumento con respecto a los sistemas de partidos.

**Cooperación
partidaria y
consolidación**

1990). Por ejemplo, los investigadores subrayaron la importancia de la concertación o suscripción de pactos entre partidos para la consolidación democrática (Karl, 1986; O'Donnell y Schmitter, 1986; Karl y Schmitter, 1991). Como se indicó antes, el caso argentino se caracteriza por niveles comparativamente bajos de cooperación partidaria. En rigor de verdad, los grandes partidos fracasaron repetidas veces en el intento de creación de mecanismos de concertación relacionados con las reglas políticas o socioeconómicas del juego. Sin embargo, pese a esta falta de concertación y a la notoria falta de interés del gobierno de Menem en el fortalecimiento de las instituciones republicanas, la democracia argentina se ha consolidado. Retrospectivamente, entonces, es posible que factores orientados hacia la dirigencia, como la aptitud para gobernar el estado democrático y la suscripción de pactos, no hayan sido tan determinantes como lo sugiere la bibliografía existente en la configuración de los resultados de los regímenes latinoamericanos. En realidad, variables más estructurales, como la conformación del sistema de partidos y la consolidación (o no) del proceso de reformas económicas, parecen haber tenido más importancia para la estabilidad de las democracias de América Latina a lo largo de la última década.

Esta idea conduce a una conclusión en cierto modo paradójica con respecto a la democracia argentina en el período de Menem. El gobierno de éste mostró poco respeto por las instituciones representativas, y a veces actuó al margen de la constitución. Por otra parte, el modelo económico que implementó ha sido generador de exclusiones y dislocaciones sociales. No obstante, el éxito del peronismo al lograr sacarse tanto a sí mismo como a la economía argentina de la profunda crisis de la última década bien puede haber creado la base para un régimen más estable y efectivo en las décadas venideras. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, Juan Manuel (1995), "La 'normalización' del sistema partidario argentino", en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (eds.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 175-198.

Abós, Álvaro (1986), *El posperonismo*, Buenos Aires, Legasa.

Adrogué, Gerardo (1995), "El nuevo sistema partidario argentino", en Carlos H. Acuña (ed.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Appleton, Andrew (1994), "The Formal Rules Versus Informal Rules of French Political Parties", en Kay Lawson (ed.), *How Political Parties Work: Perspectives From Within*, Westport, Praeger.

Auyero, Javier (1996), "Performing Evita: Brokerage and Problem-Solving among Urban Poor in Argentina", mimeo, Sociology Department, New School for Social Research.

Bartolini, Stefano y Peter Mair (1990), *Identity, Competition, and Electoral Availability*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cárpena, Ricardo y Claudio A. Jacquelín (1994), *El intocable*, Buenos Aires, Sudamericana.

Cavarozzi, Marcelo (1986), "Political Cycles in Argentina Since 1955", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Cerruti, Gabriela (1993), *El Jefe: vida y obra de Carlos Saúl Menem*, Buenos Aires, Planeta.

Collier, Ruth Berins y David Collier (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press.

Coppedge, Michael (1988), "La política interna de Acción Democrática durante la crisis económica", *Cuadernos del CEDES* 7, pp. 159-179.

———, (1994), *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.

Cordeu, Mora, Silvia Mercado y Nancy Sosa (1985), *Peronismo: la mayoría perdida*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta.

Corrales, Javier (1996), "State-Ruling Party Relations in Argentina and Venezuela, 1989-1993: Neoliberalism through Party Building", trabajo presentado en la conferencia "Economic Reform and Civil Society in Latin America", Universidad de Harvard, 12 de abril de 1996.

Di Palma, Giuseppe (1990), *To Craft Democracies*, Berkeley, University of California Press.

Di Tella, Torcuato (1968), "Stalemate or Coexistence in Argentina", en James Petras y Maurice Zeitlin (eds.), *Latin America: Reform or Revolution*, Greenwich, CT, Fawcett Publishers.

Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Company.

Duverger, Maurice (1963), *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Nueva York, John Wiley and Sons [traducción castellana: *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957].

Etchemendy, Sebastián (1995), "¿Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formación de la legislación laboral: 1983-1994", en Ricardo Sidelcaro y Jorge Mayer (eds.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, pp. 127-154, Buenos Aires, Eudeba.

García, Raúl Alberto y Néstor Montenegro (1986), *Hablan los Renovadores*, Buenos Aires, Ediciones de la Galera.

Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1996), "La política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular", *Desarrollo económico* 36, pp. 733-768.

Gibson, Edward (1996), *Conservative Parties and Democratic Politics: Argentina in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Grupo de los Ocho diputados (1990), "Hay otro camino", *Unidos* 6, pp. 129-139.

Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) (1994), *Ajuste y consenso en la era menemista*, Buenos Aires, IDEP.

Jepperson, Ronald (1991), "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism", en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.

Karl, Terry Lynn (1986), "Petroleum and Political Pacts", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

—, y Philippe C. Schmitter (1991), "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal* 128, pp. 269-284.

Katz, Richard S. (1990), "Party as Linkage: A Vestigial Function?" *European Journal of Political Research* 18, pp. 141-161.

——, y Peter Mair (1994), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Londres, Sage Publications.

——, y Peter Mair (1995), "Changing Models of Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics* 1, pp. 5-28.

Kelsey, Sarah y Steven Levitsky (1994), "Captivating Alliances: Unions, Labor-Backed Parties and the Politics of Economic Adjustment in Argentina and Mexico". trabajo preparado para el XVIII Congreso Internacional de la Latin America Studies Association, Atlanta, GA, 10 a 12 de marzo de 1994.

Kirschelmer, Otto (1966), "The Transformation of Western European Party Systems", en Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds), *Political Parties and Political Development*. Princeton, Princeton University Press.

Kitschelt, Herbert (1994), *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Koelble, Thomas (1991), *The Left Unravelled: Social Democracy and the New Left Challenge*. Durham, Duke University Press.

Kvaternik, Eugenio (1995), "El peronismo de los '90: un análisis comparado", en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (eds.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 33-44.

Levitsky, Steven (1996), "Institutionalization and Peronism. The Concept, the Case, and the Case for Unpacking the Concept", mimeo, Department of Political Science, University of California, Berkeley.

——, y Lucan A. Way (de próxima aparición), "Between a Shock and a Hard Place: The Dynamics of Labor-Backed Adjustment in Argentina and Poland", *Comparative Politics*.

Lipset, Seymour Martín y Rokkan, Stein (1967), *Party Systems and Voter Alignment*. Nueva York, The Free Press.

López, Artemio (1994), *El nuevo mapa electoral argentino IV: apuntes sobre las elecciones para constituyentes*. Buenos Aires, Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.

López Echagüe, Hernán (1996), *El otro. Una biografía de Eduardo Duhalde*. Buenos Aires, Planeta.

Lozano, Claudio y Artemio López (1991), *El nuevo mapa electoral argentino: las elecciones en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Mair, Peter (1984), "Party Politics in Contemporary Europe: A Challenge to Party?", *West European Politics* 7, pp. 170-184.

——, y Gordon Smith (eds.) (1989), *Understanding Party System Change in Western Europe*, Londres, Frank Cass.

March, James G. y Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.

McGuire, James (1992), "Union Political Tactics and Democratic Consolidation in Alfonsín's Argentina, 1983-1989", *Latin American Research Review* 27, pp. 37-74.

——, (1994), "Economic Reform and Political Shenanigans in Menem's Argentina, 1989-1993", trabajo preparado para el XVIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Atlanta, GA, 10 a 12 de marzo de 1994.

——, (1997), *Peronism Without Perón: Unions, Parties, and Democracy in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.

Menem, Carlos y Eduardo Duhalde (1989), *La revolución productiva*, Buenos Aires, Peña Lillo.

Michels, Roberto (1962), *Political Parties*, Nueva York, The Free Press [traducción castellana: *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, 2 vols.].

North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press [traducción castellana: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993].

Novaro, Marcos (1994), *Pilotos de tormenta: crisis de representación y personalización de la política en la Argentina (1989-1993)*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena.

——, (1995), "Menemismo y peronismo: viejo y nuevo populismo", en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (eds.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 45-74.

O'Donnell, Guillermo (1973), *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley, Institute of International Studies.

——, (1994), "Delegative Democracy?", *Journal of Democracy* 5.

———, (1996), "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere", *Journal of Democracy* 7, pp. 34-51.

———, y Philippe Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Ostiguy, Pierre (1997), "Peronism and Anti-Peronism: Political Identity and Social-Cultural Differentiation", disertación del Doctorado de Filosofía, Department of Political Science, University of California at Berkeley.

Palermo, Vicente (1986), *Democracia interna en los partidos*. Buenos Aires, Ediciones del IDES.

———, y Marcos Novaro (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

Panebianco, Angelo (1988), *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge, Cambridge University Press.

Partido Justicialista (1983), *Plataforma de gobierno*. Buenos Aires, El Cid.

Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press.

Rial, Juan (1995), "Los partidos políticos en América del Sur en la primera mitad de los años noventa", en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zoviatto (eds.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Santoro, Daniel (1994), *El hacedor. Una biografía política de Domingo Cavallo*. Buenos Aires, Planeta.

Schedler, Andreas (1995), "Under- and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Propositions Concerning New and Old Party Systems", Kellogg Institute Working Paper # 213, The Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

Smith, Gordon (1989), "Core Persistence: System Change and the 'People's Party'", en Peter Mair y Gordon Smith (eds.), *Understanding Party System Change in Western Europe*. Londres, Frank Cass.

Unamuno, Miguel et al. (1984), *El peronismo de la derrota*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Ware, Alan (1992), "Activist-Leader Relations and the Structure of Political Parties: 'Exchange' Models and Vote-Seeking Behavior in Parties", *British Journal of Political Science* 22, pp. 71-92.

Wellhofer, Spencer E. (1972), "Dimensions of Party Development: A Study in Organizational Dynamics", *Journal of Politics* 34, pp. 152-182.

Wellhofer, Spencer E. (1979), "The Effectiveness of Party Organization: A Cross-National, Time Series Analysis", *European Journal of Political Research* 19, pp. 205-224.

Wolinetz, Steven B. (ed.) (1988), *Parties and Party Systems in Liberal Democracies*, Londres, Routledge.

———. (1990), "The Transformation of Western European Party Systems", en Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press.

Yannuzzi, María de los Ángeles (1995), *La modernización conservadora: el peronismo de los 90*, Buenos Aires, Editorial Fundación Ross.

Zelaznik, Javier y Helena Rovner (1995), "Crisis y transformación del sistema de partidos en Argentina: probables escenarios", en Ricardo Sidiáero y Jorge Mayer (eds.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 199-216.

