



**HAL**  
open science

# El presidencialismo populista: sus efectos en el sistema político argentino contemporáneo

Julio Burdman

► **To cite this version:**

Julio Burdman. El presidencialismo populista: sus efectos en el sistema político argentino contemporáneo. Political science. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, 2015. Español. NNT: 2015IEPP0003 . tel-03507141

**HAL Id: tel-03507141**

**<https://theses.hal.science/tel-03507141>**

Submitted on 3 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Institut d'études politiques de Paris**

**ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO**

**Programme doctoral Sociologie politique comparée**

**Centre de recherches internationales**

**Doctorat en science politique, spécialisation sociologie politique comparée**

**El presidencialismo populista: sus efectos en el sistema  
político argentino contemporáneo**

**Julio Burdman**

*Thèse dirigée par Olivier Dabène, professeur des universités à  
l'Institut d'études politiques de Paris*

**Soutenue le 12 mai 2015**

**Jury :**

M. Manuel Alcántara Sáez, Catedrático de la Universidad de Salamanca  
(rapporteur)

M. Olivier Dabène, Professeur des universités, Institut d'Études politiques de  
Paris

Mme Graciela Ducatenzeiler, Professeure honoraire, Université de Montréal  
(rapporteure)

M. David Garibay, Professeur des universités, Université de Clermont  
Ferrand

M. David Recondo, Chargé de recherche, Sciences Po-CERI

## TABLA DE CONTENIDOS

PAG.

<b>Índice de Tablas y Figuras</b>	2
<b>Prólogo y agradecimientos</b>	3
<b>Capítulo 1. Introducción: los otros poderes del presidente</b>	6
1.1. Hipótesis: la relación entre el presidente y el público.....	6
1.2. Objetivos de la investigación: efectos controversiales del presidencialismo populista argentino.....	9
1.3. La cultura institucional del presidencialismo populista.....	13
1.4. ¿Viejos y nuevos liderazgos, o viejas y nuevas presidencias?.....	17
1.5. Diseño de investigación, metodología y desarrollo de la tesis.....	20
<b>Capítulo 2. Presidencialismo y populismo: estado de la cuestión</b>	25
2.1. Introducción.....	25
2.2. Estado de la cuestión: el estatus teórico del populismo.....	27
2.3. Populismo y peronismo.....	36
<b>Capítulo 3. Constitución presidencialista y populismo</b>	52
3.1. Introducción: el nacimiento del presidente-representante.....	52
3.2. El origen del presidencialismo populista argentino.....	54
3.3. La transformación de la presidencia a través de las reformas constitucionales.....	60
3.4. La reforma de 1994.....	65
3.5. Comparación con la democratización parlamentarista de Chile.....	82
<b>Capítulo 4. Neolemas: La crisis 2001-2002 y sus efectos sobre el sistema electoral argentino</b>	88
4.1. Introducción: la “solución presidencialista”.....	88
4.2. Desorden en la trilogía: ¿partidización o presidencialización del sistema electoral?.....	90
4.3. La trama política detrás de la “adaptación contingente”.....	94
4.4. A modo de conclusión: presidencia populista y sistema electoral.....	102
<b>Capítulo 5. Alfas, ranas y testimoniales: cultura política de las elecciones legislativas (1997 - 2007)</b>	106
5.1. Introducción: la cultura política de los “cabezas de lista”.....	106
5.2. Evolución cultural del diseño institucional: alfas y ranas.....	110
5.3. Las carreras políticas de los <i>ranas</i> : una evaluación de 105 alfas y betas (1997-2007).....	117
5.4. Del salto del rana al testimonial.....	128
5.5. A modo de conclusión: acerca de la cuestión de la baja autonomía del Congreso en Argentina.....	131
5.6. Anexo: elecciones y cabezas de lista 1997 - 2007.....	132
<b>Capítulo 6. Todo a un pleno: las estrategias electorales presidenciales de las “terceras fuerzas”. Los casos de ARI-CC y Recrear (2001 - 2009)</b>	147
6.1. Introducción: los partidos políticos <i>presidencialistas</i> .....	147
6.2. Alcance territorial y estrategias electorales.....	149
6.3. El problema: ¿por qué las “terceras fuerzas” no se consolidaron?.....	152
6.4. Orígenes de RECREAR y ARI: la crisis de 2001.....	154
6.5. Análisis de casos: ARI y Recrear, dos partidos presidencialistas.....	157
6.6. A modo de conclusión.....	188
<b>Capítulo 7. Atribución irracional de facultades presidenciales: experimento Néstor Kirchner</b>	193
7.1. Lógica de la atribución.....	193
7.2. Un experimento social: atribuyendo (irracional) responsabilidades a Néstor Kirchner.....	194
<b>Capítulo 8. Autoatribución de la misión presidencial: segunda presidencia de Carlos Menem</b>	202
8.1. La diferencia con el primer Menem.....	202
8.2. Elementos centrales: metonimia y transformación.....	205
8.3. El mundo.....	210
8.4. El Estado.....	216
8.5. El gobierno.....	219
8.6. El pueblo.....	222
8.7. A modo de conclusión: legitimación y autoatribución.....	224
<b>Capítulo 9. Conclusiones generales</b>	226
9.1. Resumen de los hallazgos de la investigación.....	226
9.2. Una agenda de investigación empírica.....	229
9.3. Una agenda de investigación normativa.....	230
<b>Bibliografía y fuentes</b>	241

## INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

PAG.

<i>Figura 1.1. Trayectoria del presidencialismo populista en Argentina</i>	17
Tabla 3.1. Composición de la Cámara de Diputados en 1993	67
Tabla 3.2. El Núcleo de Coincidencias Básicas (NCB) de 1993	69
Tabla 4.1. Cuatro momentos de cambio en el sistema electoral contemporáneo	93
<i>Figura 4.1. Elecciones 2003: el árbol decisorio de Duhalde</i>	100
Tabla 4.2. Concurrencia de elecciones presidenciales con legislativas y de gobernador	101
<i>Tabla 5.1. Los Premios Parlamentario 1992 – 2009, categoría diputados nacionales</i>	107
<i>Figura 5.1. Boletas electorales y candidatos alfa</i>	114
Tabla 5.2. a. Cronograma electoral 1983-2009 (sin reforma)	117
Tabla 5.2.b. Cronograma electoral 1995-2009 (post-reforma)	118
Tabla 5.3. Mandatos incumplidos: elecciones de medio-término vs. generales (en %)	122
Tabla 5.4. Renuncias y saltos por partido político 1997-2007 (%)	123
Tabla 5.5. Saltos de cabezas de lista una vez que alcanzaron la banca (en %)	124
Tabla 5.6. Los 105 “cabezas de lista” legislativos nacionales más votados (1997 – 2007)	133
Tabla 5.6.a. Cabezas de lista y ranas: elecciones 1997 (diputados nacionales)	138
Tabla 5.6.b. Cabezas de lista y ranas: elecciones 1999 (diputados nacionales)	139
Tabla 5.6.c. Cabezas de lista y ranas: elecciones 2001 (diputados nacionales)	140
Tabla 5.6.d. Cabezas de lista y ranas: elecciones 2001 (senadores nacionales)	141
Tabla 5.6.e. Cabezas de lista y ranas: elecciones 2003 (diputados nacionales)	142
Tabla 5.6.f. Cabezas de lista y ranas: elecciones 2005 (diputados nacionales)	143
Tabla 5.6.g. Cabezas de lista y ranas: elecciones 2007 (diputados nacionales)	144
Tabla 5.6.h. Los 4 primeros de la lista del FV-PJ bonaerense 2005 (diputados nacionales)	145
Tabla 5.6.i. Los 24 senadores nacionales elegidos en 2005	146
Tabla 6.1. Nuevas fuerzas en las elecciones presidenciales (1989-2011)	148
Tabla 6.2. Desempeño de Recrear en las elecciones nacionales de 2003 (presidenciales vs. diputados)	168
Tabla 6.3. Desempeño electoral de ARI-CC en las elecciones nacionales 2001-07 en grandes distritos	178
Tabla 6.4. Las alianzas de Elisa Carrió en los <i>cinco grandes</i> (72% del padrón)	181
Tabla 6.5. Reconocimiento jurídico por distrito de Recrear, ARI, PV y CPC (período 2002-2008)	183
Tabla 6.6. Afiliados a los partidos políticos de orden nacional – (datos a diciembre de 2007)	186
Tabla 6.7. Afiliados a las “nuevas fuerzas” nacionales, por distrito – fin de 2007	187
Tabla 7.1. Experimento Kirchner: Ficha técnica de los grupos de foco	195

## Prólogo y agradecimientos

En esta tesis se intentará responder a una pregunta de vieja data: ¿por qué el fenómeno populista se da con tanta frecuencia en América latina, al punto de que muchos científicos sociales identifican al "populismo latinoamericano" como una subespecie del populismo<sup>1</sup>? La respuesta, creemos, está en el régimen presidencialista, que con matices y diferencias existe en todos los países de esta región. Vamos a argumentar en las páginas siguientes, y tomando a la Argentina como estudio de caso, que el populismo es una dimensión inherente al régimen presidencial. Y vamos a analizar esta dimensión a partir de sus consecuencias institucionales en el sistema partidario, las elecciones legislativas, la retórica y el ejercicio mismo de la autoridad presidencial.

Este esfuerzo se encuentra, de entrada, con un escollo: la desintegración de dos literaturas que nos importan. De un lado está el área de estudios sobre el populismo, que analiza cómo surgen los movimientos políticos y sociales reformistas y cuál es el terreno discursivo en que se desarrollan. Y del otro los estudios de las instituciones políticas, que analizan los poderes formales de la presidencia y sus interacciones con el electorado, el Congreso, la justicia y la burocracia. Nos proponemos trazar algunos vasos comunicantes entre ambas tradiciones de abordaje, y explicar el populismo en tanto fenómeno institucional. Partimos de la convicción de que integrando temáticas, lenguajes y perspectivas se pueden compensar falencias que, por separado, evidencian ambas agendas de investigación a la hora de responder, sin ir más lejos, la pregunta inicial. La literatura sobre el populismo tiene dificultades para explicar las rutinas del liderazgo y los procedimientos democráticos, y desde el punto de vista de un politólogo institucionalista metodológicamente estructurado, cae reiteradamente en el imperdonable error de repensar los fenómenos desde sus cimientos y desestimar los lenguajes y las categorías que ya ha desarrollado la disciplina. Por su parte, así como el estudio sobre el populismo tiene dificultades para comprender la rutinización, los estudios del presidencialismo tienen problemas no menos serios para comprender los procesos de cambio

---

<sup>1</sup> De hecho, en el *Diccionario de Ciencias Sociales* de Di Tella, Fajardo, Gamba y Chumbita (2001), hay dos entradas diferentes: una para "populismo" y otra para "populismo latinoamericano"

y la incidencia del poder presidencial en los mismos. Si la crisis y la reforma son fenómenos recurrentes de la presidencia moderna, y si ello convive con los mayores niveles de estabilidad del régimen de la historia de las democracias presidenciales, ¿acaso esto no sugiere que los presidentes cuentan con dispositivos para resolver crisis y reformar arreglos institucionales? Argumentaremos que esta pregunta puede responderse desde la comprensión de los poderes populistas del presidente, aquellos que apelan en forma directa a los votos y la popularidad. Las fuentes últimas de su legitimación, a las que acude con gran frecuencia.

Para poder integrar lenguajes y conceptos, recurrí a diversos autores clásicos y contemporáneos. La clasificación de Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart sobre el poder presidencial fue la referencia de mi reflexión inicial. El interrogante que plantea Guillermo O'Donnell, sobre todo en su última etapa, acerca de las regularidades del liderazgo ejecutivo en la tradición democrática argentina, fue una preocupación que me acompañó durante todo el trabajo. Entre los estudios de la presidencia estadounidense, los hallazgos de Richard Neustadt sobre la importancia del prestigio personal del presidente para "lograr que se hagan las cosas" y, especialmente, la explicación que brinda Jeffrey Tulis acerca de la transformación de la institución presidencial, creada antipopulista, a partir de la introducción de la retórica pública, me ayudaron a pensar en cómo el factor populista incidió en la modernización de la presidencia argentina en la historia. Las investigaciones de Ernesto Laclau, Margaret Canovan y Guy Hermet me llamaron la atención sobre la dimensión populista de la vida democrática, y me impulsaron a estudiarla en el marco de la lógica de la democracia presidencialista.

Otros dos autores fueron fundamentales para mi tesis. Del constitucionalista argentino Arturo Sampay tomé la idea de que existe una historicidad institucional en el liderazgo popular, y de que los vínculos entre la constitución de 1853 y la legislación electoral del siglo XX explican el trasfondo populista de la democracia argentina. Asimismo, los trabajos de Jon Elster sobre los subproductos de la racionalidad y la transformación de los patrones de comportamiento en nuevos equilibrios de coordinación me ayudaron a incorporar una definición de cultura política y, al mismo tiempo, a superar las formulaciones culturalistas. De igual forma, las definiciones de Sigelman, Heider y otros psicólogos políticos sobre la

"atribución defensiva" me sirvieron para pensar en la vulnerabilidad populista del presidente -y de paso, para repensar la idea de la evaluación contrademocrática que propone Pierre Rosanvallon.

Mis lecturas fueron la mejor parte de mi trabajo, por lo que a todos estos autores que me inspiraron va mi primer agradecimiento. Por supuesto, que no puedo responsabilizar a ellos por los límites de mis resultados y lo mismo aplica a Olivier Dabène, mi tutor de tesis, a quien agradezco por su acompañamiento y sus buenos comentarios que me ayudaron a orientar y cerrar el largo camino de esta tesis. Agradezco profundamente a los dirigentes políticos y sociales que entrevisté para la elaboración de la tesis, cuyo listado que aparece en la parte final, al personal de la Biblioteca del Congreso de la Nación de Argentina, y a docenas de académicos y colegas que generosamente comentaron y discutieron conmigo diferentes partes del trabajo, a quienes no mencionaré para no olvidarme de ninguno; solo recordaré aquí, porque lamentablemente ya no está con nosotros, el nombre de mi amigo y colega de Sciences Po Martín Lardone. Mi reconocimiento mayor va dirigido a mi esposa Norma y mi hija Renata, por la infinita paciencia que demostraron al albergar a un *tesista de larga duración* en sus vidas.

## Capítulo 1. Introducción: los otros poderes del presidente

### 1.1. Hipótesis: la relación entre el presidente y el público

Nuestra hipótesis general es que existe una relación institucional entre el régimen presidencial y el fenómeno político del populismo, cuyo nacimiento tiene lugar en el momento en que la presidencia asume una función de representación popular no prevista por la Constitución. En Argentina, nuestro caso de estudio, esta relación se intensifica con la democratización, que en principio podemos atribuirla al acceso al voto y su expansión progresiva a lo largo de los últimos cien años, que inspiró las dos reformas constitucionales de la presidencia (1949 y 1994) que tuvieron lugar en el siglo XX. Esto nos lleva a la hipótesis específica de esta tesis: que esta relación institucional entre el presidente y la representación popular, que llamaremos *presidencialismo populista*, devino en una cultura política que transformó el funcionamiento de diferentes instituciones de la política argentina, como ha sido el caso de las carreras políticas, las elecciones legislativas y los partidos políticos.

El tema central de la investigación, por lo tanto, son los *poderes populistas del presidente*. Y su *objetivo principal* es establecer en qué consisten estos poderes, demostrar su autonomía teórica respecto de otras dimensiones ya analizadas del poder presidencial, e identificar sus consecuencias institucionales. La aspiración teórica de esta investigación no es desarrollar una conceptualización nueva sobre el populismo, ya que se ha escrito abundantemente sobre este fenómeno del liderazgo. En todo caso, la pretensión se limita a un reordenamiento de algunos términos, y a contribuir a integrar el análisis del liderazgo populista con el estudio del liderazgo presidencial. Se parte de la premisa de que analizando las dinámicas del poder populista presidencial, podremos comprender mejor aspectos que son esenciales al presidencialismo y a la historia del populismo, e intervenir más eficazmente en discusiones contemporáneas tales como la relación entre el presidente y el proceso de políticas públicas, el origen de los liderazgos populares, el llamado “hiperpresidencialismo”, o los conflictos interpoderes, entre otras cuestiones.

Para definir nuestro objeto de estudio, partimos de la ya clásica distinción realizada por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (1997) entre los *poderes constitucionales* y los *poderes partidarios* de los presidentes, y agregamos que los *poderes populistas* deben ser considerados como una tercera dimensión del poder presidencial.

***Los poderes constitucionales del presidente***, como los de designar funcionarios, emitir decretos, intervenir en el presupuesto, enviar proyectos de ley al Congreso y/o vetarlos, han sido estudiados por una gran cantidad de especialistas del derecho constitucional y la ciencia política que investigan las relaciones entre los poderes del estado. Buena parte de estos trabajos persiguen también el objetivo normativo de entender el funcionamiento de las democracias presidencialistas, y hasta de prescribir el mejor sistema posible. Las críticas del *modelo presidencialista*, cuyas falencias estructurales conllevarían riesgos para la calidad democrática y la estabilidad política, y que se inscriben en un debate recurrente acerca de las ventajas y desventajas del presidencialismo latinoamericano *vis à vis* el parlamentarismo de tipo europeo, parten de este marco.

***Los poderes partidarios del presidente*** se refieren al control que éste tiene sobre los miembros del Congreso, a partir del tamaño del bloque oficialista y de su real influencia sobre el mismo. La disciplina partidaria y el lugar que ocupa el presidente en el partido oficialista son cuestiones centrales. Suele considerarse que poderes constitucionales extendidos pueden compensar la debilidad partidista del presidente, sobre todo en los casos de gobierno dividido y bloqueo parlamentario, y viceversa; este esquema analítico anticipa que los presidentes que cuentan al mismo tiempo con amplios poderes constitucionales y partidarios son los que tienen más capacidades para aplicar su programa de gobierno.

***Los poderes populistas del presidente***, en la definición que proponemos aquí, surgen cuando el titular del Poder Ejecutivo tiene un cuasimonopolio de la representación popular de los asuntos nacionales, como sucede en Argentina. El presidente argentino tiene un poder electoral asimétrico, en relación al que pueden ostentar un diputado, senador, gobernador o intendente, porque es el único cargo electivo cuyo distrito es el territorio nacional. A él todos

lo conocen, lo han votado o lo dejaron de votar, y es observado, demandado y apelado por cada uno de los ciudadanos. Refiriéndose al presidente estadounidense, Richard Neustadt escribió que "todos esperan que el habitante de la Casa Blanca haga algo acerca de todo", y eso bien podría aplicarse a cualquier país democrático cuyo jefe de gobierno tiene un poder electoral asimétrico al resto de la dirigencia.

Este cuasimonopolio de la representación se convierte en un poder populista porque le confiere al presidente el dispositivo de las reformas de amplio alcance, las que siempre son controversiales. Cualquier legislador o dirigente político puede iniciar un proyecto de ley, e impulsar su aprobación; en algunos países y estados que lo permiten, hasta un ciudadano común puede hacerlo, a través del mecanismo de la iniciativa popular. Pero en una sociedad democrática, moderna y suficientemente libre, en la que rige el principio de soberanía popular, para realizar una reforma económica o social importante, con efectos distributivos, se requiere de una capacidad de movilizar apoyos y voluntades que muy pocos líderes poseen. El presidente está en una posición privilegiada para ello. Cualquiera sea la relación de fuerzas en el Congreso o el procedimiento que disponga la Constitución, es muy difícil introducir cambios profundos que tocan intereses, como ocurre con los derechos laborales, los servicios públicos, la burocracia o los impuestos, sin el protagonismo activo del presidente.

Los poderes populistas no le garantizan al presidente que sus objetivos políticos se concreten, como tampoco lo hacen sus facultades constitucionales ni sus recursos en el sistema partidario. Pero, sin duda, implican un tipo de influencia muy especial. Y abren un canal de doble vía, una relación directa con el público al que representa en forma privilegiada. El presidente, gracias a su posición sin igual en la representación política, puede apelar al pueblo para conseguir respaldos para su agenda programática. Y el pueblo, a su vez, puede apelar al presidente y hasta convertirlo en un arma al servicio de sus intereses. Tulis dirá, al respecto, que los padres fundadores de la Constitución estadounidense, tan antipopulistas como los argentinos, tenían más miedo de un presidente en manos del pueblo, que del pueblo en sí mismo.

Algo que buscaremos demostrar en este trabajo es que puede haber presidentes más o menos propensos al populismo, pero los poderes populistas están a disposición de todos ellos. Al igual que ocurre con el poder de enviar leyes al Congreso, o de vetarlas, el presidente puede movilizar al pueblo, o abstenerse de ello. Un concejal municipal, el director de un hospital o un ministro del gabinete no disponen de esa posibilidad. Los poderes populistas, y el canal con el público representado que se abre cuando son utilizados, forman parte del stock de herramientas del presidente.

A su vez, la existencia de esos poderes populistas, que permiten cambiar la realidad al establecer una relación con el público, da lugar a una cultura política presidencial-populista que gira alrededor de la búsqueda de poder electoral. Como veremos más adelante, tanto las elecciones legislativas como el nacimiento de nuevos partidos políticos se orientan fundamentalmente a la acumulación de poder electoral, lo que ha distorsionado algunos de sus fines originales. Y de igual forma, el cuasimonopolio representativo del presidente y su consiguiente canal abierto con el público lo someten a excesivas atribuciones de responsabilidad y a muy altas expectativas sobre su ejercicio de la función de liderazgo, que terminan por erosionar su prestigio en forma prematura.

## **1.2. Objetivos de la investigación: los efectos controversiales del presidencialismo populista en Argentina**

¿Cuál es el sentido de incorporar esta tercera dimensión a la clasificación clásica de Mainwaring y Shugart? En principio, ampliar la cantidad de procesos y mecanismos institucionales que componen el poder presidencial. Los enfoques institucionalistas en general sostienen que la implementación de los programas de gobierno se dirime primero en la negociación interpoderes, y luego en la que tiene lugar entre funcionarios electivos y burocracias no electivas, lo que supone un grado considerable de separación entre el proceso electoral que determina la representación política, y el proceso de gobierno que sucede entre elecciones. A menudo, sin embargo, se reconoce la existencia de *momentos populistas* en los que la presidencia tiene mayor o menor capacidad para implementar decisiones. Así, por ejemplo, en los períodos iniciales de los mandatos, los presidentes tendrían mayor libertad

para tomar medidas impopulares, y en vísperas de elecciones, tendrían menor libertad o estarían directamente incentivados a optar por políticas distribucionistas. ¿Pero qué sucedería si, como nuestra hipótesis sugiere, esta relación del presidente con el apoyo popular fuese constante y no cíclica o episódica? Las teorías clásicas sobre los ciclos de la popularidad presidencial, como la del “*período luna de miel*” (Kernell 1978) o el “*political business cycle*” (Nordhaus 1975) describen efectos *ad hoc* y no alcanzan a comprender en toda su magnitud la relación que existe entre el presidente-representante y los votantes-representados en una democracia presidencialista. Los poderes populistas del presidente, como los comprendemos en este trabajo, no son momentáneos sino permanentes, porque surgen de la forma en que está distribuido el poder electoral que instituye al presidente. En las buenas y en las malas, el presidente sigue siendo el beneficiario principal de los votos populares.

Una especificidad del liderazgo presidencial reside en su capacidad de influir en el pueblo, en el sujeto de la soberanía popular. Nada menos. Porque esta función no escrita, que con el tiempo puede ir fortaleciéndose a través del establecimiento de normas sociales y culturales, incrementa aún más sus capacidades formales para implementar programas de gobierno. El poder populista del presidente es un dispositivo de reforma en el sistema político presidencial. Tamaño poder, como veremos, lo convierte en una persona vulnerable: la vigilancia social a la que se somete al presidente es consecuencia de la fuerte competencia que se desata por el dominio del liderazgo.

Esta función, la del liderazgo, emana de la fuerza de sus votos y dota al presidente, un cargo unipersonal, de *poder de agenda*. Legitimado por la sociedad de los ciudadanos y la comunidad de los políticos como el emergente del proceso electoral más importante de la democracia, el presidente es el actor más influyente en el establecimiento de la agenda pública. Más aún: está obligado a serlo. Del presidente-representante, en tanto líder social, se espera que enuncie una visión sobre el país, interprete y defienda valores, *e impulse las políticas* necesarias para alcanzarlos. “Defenderse públicamente, promover iniciativas de política en todo el país e inspirar a la población”, dice Tulis, refiriéndose siempre al presidente de los Estados Unidos, “no es un deber entre varios sino el corazón de la presidencia: su tarea esencial” (Tulis 1987, p. 4). Si algo falla en la provisión de ese liderazgo,

lo más probable es que los electores representados consideren que su ejercicio del cargo está fracasando, y que la estabilidad de su mandato entre en cuestión.

Las funciones y misiones del liderazgo presidencial varían en cada república de acuerdo a una combinación de marcos institucionales nacionales, tradiciones sociales, y características universales inherentes al modelo presidencial. Sobre estas últimas, hay diferentes libros y manuales de ciencia política que buscan establecer un listado de atribuciones, que suelen incluir algunas tales como evaluar los contextos, establecer metas, fijar los criterios, movilizar los apoyos, combatir el mal desempeño, asumir responsabilidades<sup>2</sup>. El camino hacia la identificación e interpretación de las particularidades nacionales comienza con la observación de los patrones reiterados. En Francia, por ejemplo, hay una tradición propia de la V República, según la cual el presidente tiene el privilegio de delimitar cuál es el ámbito y la esfera de su poder; De Gaulle estableció que su núcleo era la diplomacia, la defensa, Argelia y las “cuestiones europeas”, y sus sucesores fueron agregando o quitando preocupaciones a su agenda<sup>3</sup>.

Todas estas atribuciones, en términos de Tulis, forman parte de la "constitución no escrita" del sistema político presidencial. Un presidente popular tiene el poder y la capacidad de impulsar nueva legislación, y de fundar coaliciones sociales y electorales. Pero a su vez, el ejercicio de esas atribuciones de liderazgo y agenda da lugar a nuevas prácticas. Una vez abierto el canal entre el presidente y el pueblo (en Argentina, esto sucedió en 1916, como veremos en el capítulo 3), el titular del Poder Ejecutivo hereda nuevas tareas que vienen aparejadas con la función de representar, liderar y establecer cuestiones públicas. Así, con el correr del tiempo, la constitución no escrita del poder presidencial agrega más normas y más convenciones.

---

<sup>2</sup> En los Estados Unidos existe una vasta literatura sobre liderazgo presidencial. Además de los mencionados Neustadt y Tulis, podemos destacar textos como la colección de ensayos editada por Terry Price y Thomas Wren, *The Values of Presidential Leadership*, el de George Edwards III, *The Strategic President*, o el de Matthew Beckmann, *Pushing the Agenda* (Price y Wren 2007, Edwards III 2009, Beckmann 2010)

<sup>3</sup> Mény (1996, p. 99) atribuye estas características del estilo presidencial, que denomina “Júpiter tronante y sanador”, a la impronta de De Gaulle, que luego habría sido tomada como referencia por sus sucesores gaullistas y no gaullistas

Hay diferentes estudios acerca de las capacidades transformadoras del presidente popular, que serán referidos a lo largo del trabajo. Esta tesis, no obstante, se concentrará en las consecuencias no intencionadas del ejercicio del liderazgo populista presidencial en el resto del sistema. A medida que el populismo presidencial se convierte en una pieza cada vez más importante del gobierno, lo mismo ocurre con la necesidad de construir popularidad y poder electoral para los líderes, y para los aspirantes a serlo. Y ello repercute en todo el engranaje democrático -las elecciones, los partidos, las carreras políticas, la comunicación gubernamental-, aún allí donde debieran primar lógicas institucionales autónomas de la legitimación presidencial.

Estas consecuencias, convertidas en subproductos culturales-institucionales, nos plantean una agenda de investigación que no pretendemos agotar, ya que aquí nos ocuparemos solo de algunas de ellas. Al hacerlo, perseguimos un doble objetivo. En primer lugar, probar la existencia del presidencialismo populista a partir de sus efectos. En el presente capítulo, y en el tercero que trata sobre la historia constitucional del presidencialismo populista, esbozamos algunas ideas e hipótesis acerca de la naturaleza y el origen de este fenómeno, que solo podrían demostrarse a través de la comprensión de procesos de evolución institucional, enhebrados por mecanismos causales. Por eso, creemos que al explicar cómo el camino hacia la popularidad ejecutiva distorsionó, por decirlo de alguna forma, las lógicas institucionales de las elecciones legislativas (capítulo 5), la construcción de un nuevo partido político (capítulo 6) o las creencias sociales sobre la autoridad (capítulos 7 y 8), y que todas estas mutaciones responden a un mismo origen, estamos probando algo. Y en segundo lugar, buscamos analizar estos efectos del presidencialismo populista en sí mismos. En esta tesis no nos planteamos el objetivo de realizar una evaluación normativa de la presidencia a partir de su dimensión inherentemente populista. En principio, solo buscamos explicarla y describirla tal cual es: la presidencia argentina, una vez que se abre el canal de la representación popular, se convierte en algo muy diferente de lo que prescribe la Constitución histórica; algo que evoluciona a través del tiempo y afecta a la política en su conjunto. Esta presidencia tal cual es tiene defectos, pero también muchas virtudes. No es ese, de todos modos, el tema de esta tesis. Pero sí lo es el de las consecuencias no deseadas. La expansión del ejecutivismo a las elecciones legislativas, o la atribución irracional de facultades al

presidente por parte del electorado, por mencionar solo dos cuestiones, impactan negativamente en la representación democrática y deberían mitigarse; nos referiremos a ello en las conclusiones finales.

### **1.3. La cultura institucional del presidencialismo populista**

Decíamos en el apartado anterior, tomando la figura de Tulis<sup>4</sup>, que la cultura política presidencial-populista en Argentina es la "constitución no escrita" de su sistema político. No es mucho lo que dicen las páginas de la Constitución acerca de la relación entre el Presidente y el pueblo. Más bien, esta relación se creó sobre una base de reglas informales y consuetudinarias.

El presidente que los convencionales de 1853 vislumbraron, al igual que el de las constituciones estadounidense y chilena que los inspiraron, tenía poca o nula relación con el público. Las reformas de 1949 y 1994 intentaron enmendarlo por vía de la eliminación de algunas de las normas que establecían mediaciones entre el presidente y el pueblo, y por ende restringían la posibilidad de un presidente populista, como la prohibición de la reelección o la elección por vía del Colegio Electoral. No obstante, la *cultura presidencial-populista* ha evolucionado más allá de la Constitución y sus reformas. Y ha impregnado el funcionamiento de otras instituciones, como veremos en la segunda parte de este trabajo.

La cultura política, según una definición clásica, es la “dimensión subjetiva del sistema político” (Almond y Powell, 1963, p. 15): los “patrones de orientación” –valores, creencias, normas- que comparten los miembros de una determinada nación. Entre los fenómenos más importantes que desarrolló la teoría de la cultura política se encuentran la identificación de la cultura elitista, el surgimiento de las subculturas, el proceso de socialización y el cambio cultural (Almond 1999, p. 196). El área de estudios de la cultura política se organizó, según Almond, alrededor de dos grandes preguntas: cuáles son los factores que la originan y la afectan, y qué rol tiene en los fenómenos políticos (op.cit., p. 212). Y en general, se ha utilizado para explicar cuatro tipos de problemas que enfrentan los gobiernos: 1. las

---

<sup>4</sup> Ver igualmente Friedman (2007), Bymes (2007, 2008)

dificultades internas de los sistemas democráticos, 2. las tensiones entre las culturas domésticas y las exigencias externas, 3. los problemas con que se encuentran aquellos que quieren profundizar o extender la democracia, y 4. las deficiencias de la gobernación global (Dror 1996, p. 111).

Una de las críticas que recibieron los estudios culturalistas fue su fuerte etnocentrismo, sobre todo desde afuera de la comunidad académica de los Estados Unidos. Los trabajos de autores como Almond, Verba y Putnam se caracterizaron por un interés normativo explicitado; sus conceptos de “cultura cívica” y “capital social” son polémicos y discutidos tanto por sus significados políticos, como por su pretendido status de categoría analítica en las ciencias sociales.

Acerca de la acusación de etnocentrismo de los enfoques culturalistas, en algunos casos parece plenamente justificada. Por ejemplo para Howard Wiarda, uno de los autores emblemáticos del enfoque político-culturalista aplicado a América latina, la democracia era una forma de gobierno extraña y tal vez incompatible con el supuesto patrón cultural latinoamericano<sup>5</sup>. En los años 70 y 80, en los departamentos de ciencias sociales de las principales universidades de América latina, Estados Unidos y Europa el enfoque culturalista competía con otras macro-teorías (modernización, dependencia, autoritarismo burocrático) en la búsqueda de una explicación estructural del ciclo político latinoamericano; los culturalistas eran frecuentemente refutados por los otros autores provenientes de otras escuelas, quienes, aún bajo supuestos diferentes, asumían en general la racionalidad de los actores bajo contextos de restricciones socioeconómicas, o internacionales<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> En un ensayo más reciente y próximo al tema de nuestra investigación, sobre cultura política y constitucionalismo en México, Wiarda es elocuente en su conclusión: "In the 1970s one might have well made the case (I did!) that democracy U.S.-style is particularistic rather than universal and that even constitutionalism itself might be the reflection of a narrower, perhaps Anglo-American conception of the good polity. But by the 1990s, with the discrediting of the alternatives (communism and authoritarianism), the end of the cold war, the remarkable spread of American cultural values (Coca-Cola, rock music, consumerism, *and, not least, democracy*), that view needs to be revised." (Wiarda 1995, 136-7). La *italica* es nuestra: como surge claramente de la lectura de este párrafo, el cambio de punto de vista que reconoce el autor no renuncia a su concepción etnocéntrica del origen de la democracia, sino que supone su posible adaptación gracias a la penetración cultural de la globalización.

<sup>6</sup> Un libro compilado por Thomas Bossert y Peter Klaren (1986) reflejaba en su selección de artículos este debate entre las diferentes teorías del subdesarrollo latinoamericano, con artículos de Cardoso y Faletto, Furtado, Laclau, Lambert, Lipset, O'Donnell, Silvert y Wiarda, entre otros.

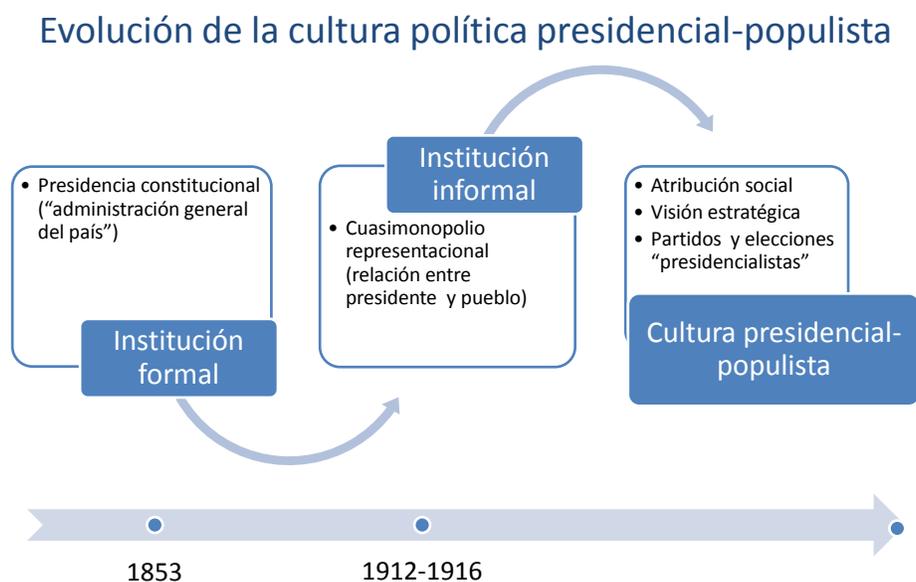
La cultura política presidencialista argentina, en la forma que la entendemos y situamos aquí, se compone de los patrones que afectan a los dirigentes políticos y sus votantes a partir del momento en que la Presidencia argentina comienza a ejercer la representación popular, hecho que transformará en forma progresiva la naturaleza del Poder Ejecutivo. Definimos cultura política a partir de Jon Elster, para quien lo cultural es un patrón constante o frecuente de conductas que se compone de equilibrios de coordinación, normas sociales, creencias, valores y conceptos compartidos e interrelacionados (Elster 2001, cap. 4). Este enfoque nos permite identificar una evolución de las prácticas, y el momento en que desde las instituciones formales surge un nuevo sistema de reglas, en principio de carácter informal, que a su vez propicia otras nuevas prácticas comunes y relativamente aceptadas, que se transforman en normas sociales compartidas que conforman equilibrios de coordinación. De esta forma, son las instituciones, a través de un proceso evolutivo, las que engendran la cultura institucional.

Alberto Dalla Vía, presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, afirma que “a las fuertes atribuciones que la Constitución originaria concentró en el presidente argentino se fueron agregando otras que provinieron de la práctica” (Dalla Vía 2008, p. 221; el subrayado es nuestro). Esto puede parecer similar a lo que sostenemos aquí, pero es claramente diferente. En la idea de que la cultura es algo que se agrega a las reglas formales, queda implícito que práctica e institución son dimensiones independientes. Esta separación se presenta en forma más cruda por parte de una tradición de estudios "culturalistas" que atribuyen a los presidencialismos latinoamericanos un funcionamiento que es históricamente exógeno a su institucionalidad "modernizadora". Autores como Mansilla o Pérez Guilhou establecen continuidades entre los presidencialismos latinoamericanos y "monismos teológicos y premodernos", como las herencias vivientes de la "España virreinal católica, el jacobinismo revolucionario y el caudillismo campero", que operarían en "afinidades entre presidencialismo y autoritarismo" (Mansilla, 1991); con una perspectiva crítica y valorativa, exploran las “causas y antecedentes que contribuirían a la explicación del hiperpresidencialismo” entre los “elementos históricos, institucionales, sociológicos y hasta antropológicos que nos han conducido al fracaso republicano” (Pérez Guilhou, 2005, p. 25).

Pero es importante destacar que la noción de la cultura como algo exógeno también está presente en académicos que, como en el caso de Dalla Vía, no se reconocerían en el "culturalismo" de Mansilla o Pérez Guilhou. Vicente Palermo, por ejemplo, sostiene que "hay una cultura política, unos mapas cognitivos y unas rutinas institucionales que conspiran contra el desarrollo de las potencialidades del presidencialismo de coalición" (Palermo 2003, p. 149), haciendo referencia a un "factor cultural" que opera dentro de un conjunto multicausal que pretende explicar los desempeños institucionales; las "herencias mentales", en este caso, se acumularían en las formas y estilos con que aplicamos las instituciones, pero podrían ser ajenas a ellas. Las culturas que analizamos aquí, por el contrario, son aquellas que emanan de la propia práctica institucional.

Hay una distinción que hacer, en ese sentido, entre nuestra perspectiva sobre la cultura institucional y la agenda de investigaciones sobre las *instituciones informales*, que se inicia con Douglass North (North, 1990), y que en el campo de los estudios latinoamericanos produjo varios trabajos (v.g. Helmke y Levitsky 2004, Levitsky y Murillo 2007, Llamazares 2004). Helmke y Levitsky, que no plantean una clara distinción entre cultura e instituciones informales, sostienen que es diferente el marco normativo que establece una institución y la regularidad de un comportamiento guiado por incentivos. Si esa distinción define a las instituciones informales respecto de la cultura, entonces lo que analizamos aquí pertenece a la segunda categoría, por cuanto el comportamiento y la norma están imbricados. Aquí veremos que son los propios incentivos de la institución original (formal) los que dan lugar a un determinado comportamiento, y esa práctica la que da origen a una nueva norma. La que luego, con el correr del tiempo puede dar lugar a nuevos comportamientos incentivados por la nueva norma (la informal) y así sucesivamente. Descartar el concepto estático de institución informal y adoptar la noción dinámica de cultura institucional, como veremos, no es una opción caprichosa: nos permite identificar el origen y la evolución de un conjunto de prácticas. Y, eventualmente, realizar una evaluación de desempeño de la institución formal a partir de la propia trayectoria de sus subproductos institucionales.

**Figura 1.1. Trayectoria del presidencialismo populista en Argentina**



#### 1.4. ¿Viejos y nuevos liderazgos, o viejas y nuevas presidencias?

De la hipótesis que guía a esta tesis, según la cual los poderes populistas de la presidencia argentina nacen con la introducción del sufragio universal, se desprende una periodización para el estudio de la institución presidencial. Como la que realizaron, para la presidencia estadounidense, autores antes citados como Neustadt y Tulis, quienes distinguen entre una presidencia constitucional y una presidencia moderna. Análogamente, podemos decir aquí que en Argentina hay una vieja presidencia, la de la Constitución histórica y la República restringida, y una nueva presidencia, la del presidente-representante, cuyo hito fundacional sería la elección de Yrigoyen en 1916 y que evoluciona hasta nuestros días, con sus avances y contramarchas, a lo largo del ulterior proceso de democratización. De esta forma, podemos entender los cambios que se producen en el ejercicio del liderazgo ejecutivo a partir de transformaciones estructurales que ocurren en el seno de la institución presidencial.

Nuestra línea de indagación se diferencia, por su foco en lo institucional, de un conjunto de trabajos que estudian las transformaciones del liderazgo democrático a partir de la llamada "metamorfosis de la representación". Inspirados en buena medida por Manin (1993), Rosanvallon (2004, 2008) y otros autores, los trabajos de Rodríguez (2014, 2012), Novaro (1994), Cheresky (2002, 2012), Pousadela (2006), por nombrar solo algunos<sup>7</sup>, toman al liderazgo representativo –Cheresky habla de los “liderazgos de popularidad”- como tema central del análisis, y desarrollan sus tesis a partir de estudios de caso en profundidad acerca de las relaciones que los líderes establecen con sus representados en las elecciones, la opinión pública, la implementación de políticas o la movilización social. Tomando distancia de lo que llaman "la ciencia política tradicional", neoinstitucionalista o enfrascada en los sistemas partidarios, el objeto de estudio de estas investigaciones son las “nuevas formas políticas” del lazo social representativo tomando en consideración múltiples variables. En el caso de Rodríguez, su tesis doctoral (2012) y otros trabajos posteriores de su autoría giran en torno a los liderazgos de Carlos Menem (1989 – 1999) y Néstor Kirchner (2003 – 2007), dos presidentes que tienen por denominador común el ascenso al gobierno en el contexto de una seria crisis socioeconómica. Por esa razón, se trata de dos casos particularmente interesantes para ser analizados desde la perspectiva de Rodríguez, para quien los nuevos liderazgos se caracterizan por al menos las siguientes propiedades: surgen en un marco de crisis de las identidades partidarias tradicionales -un fenómeno aparentemente universal-, se desarrollan en un espacio fuertemente influido por los medios de comunicación y por las demandas de confianza que vienen del orden internacional, y poseen un rol instituyente, que regenera la representación, en un contexto de incertidumbres políticas y económicas. Son liderazgos requeridos y “repersonalizados”, y a su vez, sometidos a un entorno volátil.

Aún cuando entre mi tesis y la de Rodríguez puedan encontrarse observaciones similares – sobre todo, la relativa a la centralidad del vínculo que se construye entre el líder representante y el público representado-, aunque formuladas en dos planos de preocupaciones, lenguajes y conceptualizaciones distintas, hay una diferencia sustantiva en la identificación del origen de la metamorfosis de los liderazgos. Al igual que Rodríguez, yo también identifiqué que hay una

---

<sup>7</sup> Muchos de los autores mencionados formaron parte de grupos de investigación en Argentina y Francia y participaron de publicaciones colectivas, entre las que podemos destacar las compiladas por Cheresky (2012) y Cheresky y Dabène (2013).

transformación histórica en la relación entre los presidentes y el pueblo, pero parto de la premisa de que hay una especificidad presidencial en el liderazgo ejecutivo argentino y latinoamericano, y que la centralidad de la presidencia en la dinámica política de nuestros países es un dato ineludible. Y por ello mismo, propongo comenzar a explorar estas transformaciones históricas desde la lógica de nuestra institución presidencial. Habiendo recorrido ese camino, encuentro que lo que para Rodríguez y otros es lo nuevo, desde el análisis del presidencialismo populista se trata de un fenómeno que había iniciado en las primeras décadas del siglo XX. Eso implica, entre otras consecuencias, que podríamos rastrear continuidades hacia atrás. Es probable que todos los presidentes democráticos de los siglos XX y XXI, de Yrigoyen a Kirchner, instituyentes todos ellos, hayan ejercido sus liderazgos ejecutivos populares –establecimiento de agenda, puesta en valor del poder electoral, apelación a los públicos o personalización de las ofertas electorales, entre otras dimensiones posibles- en formas similares, aún con los grandes cambios que introdujeron tendencias sociales como la fragmentación partidaria, la comunicación de masas o la propia evolución cultural-institucional de esta lógica de la representación populista; éste último aspecto, de hecho, constituye uno de los aspectos centrales de nuestra investigación. La metamorfosis de la representación presidencial es un proceso social, atravesado por los cambios sociales, pero que tuvo un origen institucional e innumerables repercusiones en la forma en que se hace política en Argentina. Por esa razón, es pertinente también explorar los cambios desde esta perspectiva, desde las instituciones, entendiendo al populismo también como un producto institucional, e identificando sus mecanismos causales, ya que ello nos permite entender en toda su complejidad endógena el fenómeno de los liderazgos populares y, al mismo tiempo, orientar una agenda de investigación hacia una cuestión de la que aún sabemos poco: la de las consecuencias del ejercicio del presidencialismo populista en nuestra política democrática.

En ese sentido, también podríamos comparar nuestro enfoque con el de Fabbrini (2009), para quien la emergencia de los nuevos liderazgos ejecutivos –los “Príncipes democráticos”- es el resultado de "razones sistémicas y estructurales", que incluyen la dimensión internacional de la gobernabilidad. La función ejecutiva creció como consecuencia del propio desarrollo de sus capacidades –una idea que resulta familiar a los estudiosos del estado y las mutaciones

de la administración pública-, y luego se vio reforzada por la difusión de los medios de comunicación de masas y la emergencia de nuevos modelos de partido político alrededor de la década del 70. La explicación que ofrece Fabbrini, por tanto, es multicausal, y no desarrolla una única hipótesis teórica para la comprensión del fenómeno. Ello sin dudas resulta funcional para la argumentación de Fabbrini, que apunta a describir en forma general el ascenso del ejecutivismo en los principales países de Occidente, en los que conviven diferentes regímenes políticos, alertando acerca de la "ambivalencia" de los nuevos liderazgos -la doble necesidad de presidentes y jefes de gobierno de prometer cambios al electorado y estabilidad a las burocracias- y sobre el "excesivo poder" de los nuevos príncipes. Pero la flexibilidad teórica que resulta funcional a los fines del autor, es en cambio problemática para abordar los microfenómenos del ejecutivismo y el poder electoral en las democracias jóvenes de América latina, o para investigar las características del ejercicio democrático presidencial. Para todo ello, es conveniente contar con una explicación institucional del presidencialismo populista, como la que intentaremos en este trabajo.

### **1.5. Diseño de investigación, metodología y desarrollo de la tesis**

Con respecto a la estrategia de investigación adoptada, hay que destacar que este trabajo busca definir y caracterizar un fenómeno, el del presidencialismo populista. El interés primario de la tesis es revisar, a partir de la comprensión de la relación entre el presidente y el público, algunos conceptos vigentes acerca de la dinámica institucional del poder presidencial. Para investigar este fenómeno, opté por concentrarme en un caso nacional, luego por la política argentina como estudio de caso, y finalmente por un conjunto de diferentes métodos y técnicas de investigación para estudiarlo. Tanto la elección del caso argentino como de las metodologías a utilizar fueron de interés secundario en función de los objetivos de este trabajo. Fueron decisiones tomadas a lo largo del mismo, con el convencimiento de que eran las correctas.

Una vez alcanzada la definición del problema y su marco conceptual, tuve que decidir entre realizar un estudio comparativo regional, o dedicarme a un solo caso con mayor detalle. Dadas las aspiraciones conceptuales del trabajo, mi primera inclinación fue por el método

comparativo, con una base amplia de casos, para poder lograr generalizaciones más robustas y respaldar empíricamente mi hipótesis. Sin embargo, terminé optando por el segundo camino, una vez que entendí que yo carecía de una teoría fuerte que testear. El propio desarrollo de la tesis debía servir para profundizar en la definición –aún preliminar- del presidencialismo populista, identificando sus características y las consecuencias institucionales que se derivan de su lógica intrínseca. De acuerdo con Marradi, Archenti y Piovani (2007), cuando una investigación se interesa en definir un fenómeno general y persigue el objetivo de proveer de base empírica a una teoría en fase de desarrollo, se enmarca en la lógica del “experimento crucial” de Francis Bacon: construir un caso para demostrar su pertinencia, como “etapa previa a futuras investigaciones más abarcativas” (ibid., p. 241). Aquí, la opción por la estrategia del estudio de caso era necesaria por el estado primitivo de la conceptualización: era necesario comprender el poder populista del presidente en su especificidad respecto de otros poderes presidenciales, en sus diferentes aspectos, y convertirlo por ende en un objeto comparable. Desde ese momento, uno de los resultados esperados de esta tesis fue probar que es posible aplicar su marco de análisis a una cantidad creciente de casos en América latina.

También, influyó en esta decisión la intención de alejarse de lo que Lagroye (1991) denomina “la ilusión de las tipologías”, para referirse a los límites de la generalización en ciencia política y a la necesidad de evitar la tentación de los modelos universalistas. En nuestro trabajo, la definición de los poderes populistas del presidente nace de una historicidad, ya que al identificar su origen institucional en las reformas democráticas de principios del siglo XX (capítulo 3 de esta tesis), y luego describir su evolución en otros momentos de democratización contemporánea (capítulos 4, 5 y 6), se orienta la investigación hacia los mecanismos que constituyen el presidencialismo populista. Más allá del elemento común – “la democratización transforma la institución presidencial”-, lo que estos mecanismos sugieren es que los poderes populistas del presidente surgen de diferentes institucionalizaciones, prácticas y trayectorias, como ocurre con los casos divergentes de Argentina y Chile (capítulo 3), y que una mejor comprensión de los mismos supone comprender cada caso en su particularidad. Es posible entonces que futuras investigaciones

que pretendan generalizar los conceptos aquí expuestos, también deban basarse en estudios en profundidad de los respectivos casos.

La elección del caso argentino parece natural, por razones personales, de conocimiento adquirido, y de familiaridad. Pero más allá de eso, que no es menor, también fue pertinente por algunas características paradigmáticas del mismo. La Constitución histórica argentina de 1853 fue la más explícitamente antipopulista de Iberoamérica, dice Colomer Viadel (1993), por sus mediaciones institucionales que aislaban a la presidencia y por llegar al punto de incluir en su primera parte un llamativo artículo que califica a la petición en nombre del pueblo como un “delito de sedición”. No obstante lo cual, a lo largo del siglo XX fue apelada por diferentes proyectos reformistas que buscaron revocar su carácter y dotar de mayor fluidez a la relación (escasamente reconocida) entre presidente-representante y pueblo-representado. Mientras tanto, la vida política argentina se vio signada por liderazgos mayoritarios e inestables, la primacía de la presidencia y la persistencia del peronismo. Y es probablemente el país de habla hispana con la mayor producción académica en ciencias sociales sobre el populismo democrático, que incluye a autores internacionalmente reconocidos como Gino Germani y Ernesto Laclau. Todos estos factores, combinados, hacen de la Argentina un terreno fértil para la reflexión acerca de los vínculos entre movilización populista y política presidencial.

Una vez tomadas estas decisiones, fue lógica la adopción de un modelo multi-método o *bricolage* (Marradi, Archenti y Piovani, op. cit., p. 239). Este modelo describe a los estudios de casos que abarcan diferentes dimensiones y pueden ser abordados desde diversas técnicas y métodos de recolección y análisis de datos, formando finalmente un objeto compuesto por el resultado de los diversos abordajes. El fenómeno del presidencialismo populista, como veremos en los capítulos siguientes, afecta a la política argentina en formas muy variadas. Hay formas presidenciales de ejercer el liderazgo, proyectar las carreras políticas, competir en elecciones, dirigirse a la ciudadanía o ser evaluado por el electorado, que están condicionadas por la relación especial que existe entre el presidente y el pueblo (y seguramente, el catálogo de formas presidenciales no se agota en lo tratado en esta tesis). Cada una de esas diferentes formas, es abordada a partir de métodos diferentes.

La tesis se desarrolla en dos partes. En la primera, que incluye a este capítulo y los dos siguientes, se introducen los aspectos conceptuales, el estado de la cuestión y una historia constitucional de la presidencia y su relación con la representación popular. Aquí se establece la hipótesis y la definición del poder populista del presidente, y el marco para analizar la cultura institucional de la presidencia populista. En el capítulo 2 se realizará un estado de la cuestión, dando cuenta de los débiles vínculos históricos que existen entre dos campos de investigación: aquél que estudia la institución de la presidencia y el sistema presidencial, y el del análisis de los movimientos y el discurso populista. Y en el capítulo 3 presento una breve historia constitucional del populismo presidencial argentino, basándome en una idea de Arturo Sampay, con intención comparativa hacia el divergente caso chileno, tal vez el único país de América del Sur que carece de una cultura presidencial populista. En ambos capítulos, primará el método de investigación bibliográfica.

La segunda parte, que comprende los capítulos 4 a 8, reúne una serie de estudios que aplican el marco analítico del presidencialismo populista. El primero trata acerca de la intervención presidencial sobre el sistema electoral a partir de 1983; se analizarán las intervenciones con un modelo de árbol decisorio contextualizado a partir de la descripción densa de la trama política de los momentos reformistas del régimen electoral. Luego, en los capítulos 5 y 6, veremos cómo la cultura presidencial populista transformó las prácticas en las elecciones legislativas y la organización de los partidos políticos en Argentina: en el 5 describo como la institución formal (sistema de listas cerradas y bloqueadas), evolucionó hacia una variante informal (los "cabezas de lista" que dominan la campaña electoral) y luego a una mutación ulterior (los otrora cabezas de lista que renuncian a la banca para pasar a candidaturas ejecutivas, e inclusive los funcionarios ejecutivos que se presentan como candidatos legislativos, sin asumir jamás la banca), y explico por qué eso se relaciona con el presidencialismo populista, y en el 6 la incidencia negativa de la estrategia presidencialista de los líderes fundadores en el desarrollo de las "terceras fuerzas" desde 1983 en adelante, con énfasis en dos estudios de caso (Recrear y ARI-CC). En ambos casos, la investigación se basa en la evaluación de estrategias y resultados electorales, la composición de las carreras políticas y las candidaturas, y la evolución de las organizaciones partidarias, reconstituidas a

partir del relevamiento y posterior análisis de datos de elecciones y sistema partidario y de una descripción densa de los procesos políticos, apoyada en un conjunto de entrevistas en profundidad con protagonistas de los partidos estudiados.

Por último, en los capítulos 7 y 8 investigo la retórica y la atribución presidencial, tomando los casos de Carlos Menem y Néstor Kirchner. En el primer caso, realizo un estudio experimental en el último año de la presidencia de Néstor Kirchner, replicando seis veces un formato de grupos de foco, que me permitió comprobar el alto y desproporcionado grado de atribución de responsabilidad política al presidente de parte de los electores, mientras que en el segundo, tomando los discursos de Menem durante su gobierno 1995-1999, y utilizando un método de análisis de discurso, identifiqué el empleo intenso de un mecanismo retórico, la metonimia, por el cual el entonces presidente se auto-atribuía responsabilidad positiva por una gran cantidad de políticas y fenómenos. Estos dos últimos capítulos abordan otro aspecto del presidencialismo populista, que tiene que ver con la relación con los electores: el presidente que lidera, "envisiona", enuncia, fija agenda y protagoniza elecciones, es no casualmente visto como portador de casi todas las responsabilidades públicas.

## Capítulo 2. Presidencialismo y populismo: estado de la cuestión

*The populist image of government represents  
the people as master and the state as servant  
(Pettit 1997, p. 9)*

### 2.1. Introducción

Un análisis de la relación de afinidad existente entre la dinámica institucional de la Presidencia y el proceso social y político del populismo enfrenta la restricción de que las investigaciones sobre ambos fenómenos han ido por vías separadas. En autores de primer nivel en teoría del presidencialismo, como Duverger, Lijphart, Linz, Mainwaring & Shugart, Nohlen, Sartori, o Valenzuela, es difícil encontrar referencias o ideas acerca del fenómeno del populismo. Y es igualmente difícil encontrar referencias al presidencialismo entre los principales estudiosos del fenómeno populista, como Canovan, Gellner, Germani, Hermet, Laclau o Worsley.

Una primera explicación posible de estas omisiones se encuentra en la diferencia de enfoques y preocupaciones. En general, los autores que investigaron el presidencialismo lo hicieron desde una perspectiva institucional y entendiéndolo como un sistema de gobierno<sup>8</sup>. Y los autores del segundo grupo, o al menos muchos de ellos, entendieron al populismo como un proceso o discurso sociopolítico, autónomo de sus presuntos orígenes institucionales. Ciencia política vs. sociología, otra vez.

---

<sup>8</sup> Una primera aclaración: si bien por presidencialismo entendemos un régimen de gobierno encabezado por un presidente, a diferencia de los gobiernos parlamentarios (Lijphart 1994), el término *presidencialista* también puede ser utilizado como un adjetivo calificativo. Un avance del poder presidencial, o *presidencialización*, en el gobierno, es un hecho *presidencialista*. O *hiperpresidencialista*, según Carlos Nino. Cada vez que utilicemos el término, intentaremos hacerlo de modo tal de no dejar dudas semánticas.

No se profundizará en la cuestión de la separación, por momentos demasiado estricta, de las dos temáticas en los trabajos de los autores antes citados. Sin embargo, y dejándola pendiente para su análisis en futuros trabajos, se plantea la hipótesis de que la omisión de la *otra temática* es más sorprendente entre los estudiosos del populismo que entre los del presidencialismo. Se trata, finalmente, de dos comunidades epistémicas distintas<sup>9</sup>.

Los primeros entendieron al populismo como una categoría para clasificar a determinados partidos políticos, sea por su ideología (conf. Von Beyme 1995, Akkerman 2003) o por el tipo de coaliciones sociales que los sustentan (v.g. Di Tella 1965, Roberts 1995, Gibson 1996), y no como un concepto teórico-político que pudiese *desafiar* a los paradigmas sistémico, partidista o institucionalista de la ciencia política. Algunos estudiaron fenómenos contemporáneos del liderazgo político sin intermediaciones, como la videopolítica (v.g. Sartori 1997), pero siempre como fenómenos sociales exógenos a las instituciones del sistema político. En suma, el fenómeno populista no estaba excluido del marco analítico, sino restringido a una categoría sin estatus teórico fundamental, lo que lamenta Laclau (conf. Laclau 2005, cap. 1).

En cambio, en el segundo grupo el marco institucional del presidencialismo fue prácticamente ignorado, con dos omisiones centrales. Una de ellas es el rol del liderazgo unipersonal. Se suele considerar al liderazgo carismático como una característica comúnmente asociada al fenómeno, pero que no la define (conf. Mudde 2004, Barros 2006). En Laclau, la cuestión del liderazgo unipersonal es, desde un enfoque institucional, uno de los componentes más polémicos de su teoría del populismo como agregación de demandas, ya que su explicación es de orden semiológico: sostiene que, cuando la cadena de demandas es amplia y heterogénea, solo un nombre, el del líder, puede homogeneizarlas (Laclau 1996, cap. 3). Utiliza una metáfora, “cristalización” (2005, cap. 1), con reminiscencias funcionalistas. En cuanto al estudio comparativo de Canovan, que presta atención al populismo latinoamericano, explica la propagación de procesos de tipo peronista en causas

---

<sup>9</sup> Para una definición de comunidad epistémica y el concepto kuhniano de paradigma aplicado a la ciencia política, ver Haas (1997).

socioeconómicas (Canovan 1981). Sin detenerse, como tampoco lo hiciera Germani, en el hecho de que las constituciones latinoamericanas son presidencialistas.

Tal vez, el que la mayoría de los autores del segundo grupo sean europeos, y por ende menos familiarizados en la dinámica política presidencialista, contribuya a explicar por qué prestaron tan poca atención al régimen político vigente en la mayoría de los países con regularidades populistas.

La bibliografía sobre populismo, como suele advertirse en todo estado de la cuestión sobre esta temática, es amplia y contiene una gran variedad de enfoques y definiciones. Esto, más allá de que pueda plantear o no un problema teórico, da cuenta de la difusión del término en todos los ámbitos del conocimiento político. Como tal, su significado es inapropiable por ninguna definición. La que propone Pettit, citada al comienzo, podría ser compartida por gran parte de las definiciones utilizadas por la teoría política, la política comparada o el debate público: el populismo proyecta al pueblo como centro. Pero dada su polisemia, requiere precisiones para su uso. En este trabajo, no pretendemos redefinir nada, sino justificar su uso, desde los debates existentes, para caracterizar un tipo de presidencialismo. Partimos de la premisa de que el populismo puede ser un comportamiento y una forma política, aunque siempre bajo condiciones particulares que lo activen.

## **2.2. Estado de la cuestión: el estatus teórico del populismo**

Para llegar a nuestra premisa, vamos a analizar cómo estas dos ideas son tratadas en la literatura. Revisaremos primero el debate teórico a partir de los caracteres populistas que nos interesan destacar en nuestro enfoque analítico, y luego el caso particular de los análisis del peronismo y los interrogantes que deja abiertos.

### *Populismo como patrón de comportamiento*

Buena parte de las definiciones emplean al populismo para calificar formas particulares de fenómenos como el liderazgo (Weyland 1996), las coaliciones sociales (Di Tella 1965), la

política macroeconómica (Dornbusch y Edwards 1989) o la ideología (Mudde 2004, Shils 1956, Riker 1982), entre otros. Tantas aplicaciones del término nos sugieren, antes que nada, que lo populista no se puede reducir a solo una de ellas. Si el populismo fue entendido a lo largo de los años como una cuestión de grado en los fenómenos políticos, podemos decir que se trata de una propiedad de todos ellos. Que, más específicamente, se caracteriza por la invocación a un *pueblo*, por encima de otras ideas, poderes establecidos o valores dominantes en una sociedad (Canovan 1999).

Esta dimensión populista convive con otras dimensiones de la política contemporánea y no necesariamente es la antítesis de ellas, pero puede llegar a desplazarlas (Arditi 2003, Canovan 1999). Y la literatura sobre populismo ha enfatizado su hipótesis de desplazamiento dominante de otras esferas de la vida política: populismo asociado al autoritarismo (Germani), la crisis fiscal (Dornbusch y Edwards), la revolución (Laclau), etc. Con esa tensión alrededor del concepto, entenderlo como una dimensión de los fenómenos políticos contemporáneos no parece fácil.

Recién entre los primeros trabajos que lo definen antes como un proceso de construcción política y no como un tipo de movimiento político o ideología está el de Worsley (Worsley 1970, conf. Panizza 2009). Sin embargo, en las definiciones de Pettit y Canovan hay un sujeto: el pueblo, que es una imagen representada para Pettit o un alguien invocado para Canovan. No es un sujeto *agente*, que ejecuta la acción, sino un *sujeto paciente*, que es afectado por ella, o *causativo*, que le da origen (Diccionario RAE, 2005). La lógica del populismo, que solo es posible a partir de ese sujeto, supone un mecanismo ascendente, con un origen o una representación desde abajo, y eso lo diferencia de la demagogia, entendida ésta como pura manipulación desde arriba<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cabe aclarar que la descripción del populismo a como una relación principalmente descendente desde el líder a la masa ha estado presente en una bibliografía que lo entiende como una formación autoritaria (v.g. Hennessy 1970). Diferente es el caso del enfoque macroeconómico de Dornbusch y Edwards (1989), que entienden que las políticas económicas populistas surgen del comportamiento utilitarista de los políticos democráticos que compiten por el apoyo social.

Entendido así, podemos decir que cuando el líder político desarrolla una política simbólica o redistributiva con el objetivo (estratégico) de establecer una relación directa con el pueblo, conviene analizarlo desde la perspectiva de un proceso social o, al menos, de una relación bidireccional compleja, que contemple tanto el actor ascendente como el descendente. La disección de esta relación, seguida de la concentración de la mirada en lo descendente, es el formato habitual de muchos análisis del “liderazgo populista” que subestiman el proceso o su significado.

El patrón de comportamiento está caracterizado por el encuentro de los dos actores. Cuando uno de los dos, a partir de su comportamiento, establece las *condiciones de activación* (Elster 2007, p. 45) de la relación que comprometen al otro, hay populismo.

Muchos momentos de la vida política, sobre todo aquellos que tienen que ver con los cambios, pueden entenderse por su dimensión populista. Para entenderlos, no necesitamos grandes teorías acerca del populismo. Para demostrar esto, dentro de un espíritu de teorización intermedia comenzaremos por descartar las grandes demasiado ambiciosas de populismo. Con ese marco conceptual, luego identificaremos algunas especificidades que nos permiten analizar el caso de Argentina.

### *Populismo como forma particular*

Decíamos antes que la idea del populismo como dimensión de la política se contrapone a las líneas de investigación en ciencia política, economía o sociología que, en los últimos cuarenta años, plantearon criterios dominantes de definición. Esta tendencia a la apropiación del concepto caracterizó tanto a los críticos como a los apologetas de la dominación populista.

En la literatura de la sociología de la modernización, el populismo aparece determinado por un cambio social estructural, y es explicado como una función del mismo. Sobre la Argentina peronista y en otros casos, los primeros trabajos sociológicos sobre el origen del populismo se concentraban en el paso de la sociedad tradicional a la moderna, el advenimiento de las masas postergadas, y su resultante en una ruptura que solo puede resolverse populistamente.

Contribuciones posteriores enriquecerán el análisis de esa ruptura, introduciendo factores como las coaliciones (Di Tella op. Cit.), la brecha de expectativas (Mora y Araujo), o la mayor autonomía a los actores (Portantiero), pero siempre dentro de un enfoque estructural-funcionalista que determinaba el origen; lo excluyente de estos trabajos no se situaba en las observaciones de los autores, muchas de ellos brillantes y cuyo *feedback* tuvo una influencia en las ciencias sociales norteamericanas que todavía no se ha investigado exhaustivamente, sino en el funcionalismo predominante en la época, que requirió un quiebre de paradigma para poder incorporar aspectos importantes que quedaban fuera de la historia.

La teoría del populismo que desarrolla Laclau es un desafío mayor. Éste forma parte de un proceso de cambio social, pero no se inscribe en la tradición sociológica. Reconoce la autonomía del proceso en que el populismo surge, y la existencia del liderazgo populista, pero desestima la dimensión estratégica de éste último, que necesitamos para estudiar el gobierno y las políticas públicas. El análisis pareciera formalizarse, pero luego vemos que el significado está dado por afirmaciones extrapoladas. Tomamos algunas ideas de Laclau pero concluimos en que sus conceptos no son *homologables* fuera de su obra y estrategia.

Aquí partimos de la premisa de que es posible identificar la dimensión populista, en términos de una invocación directa y para-institucional, en múltiples relaciones y ámbitos de la política. Puede depender de cambios sociales (noción tal vez algo “dura” hoy, para nuestro mundo de cambio permanente), responder a estrategias de la oferta política o definirse por determinados antagonismos, por mencionar los tres ejemplos precedentes, pero ninguno de estos niveles es excluyente de los otros, u otros que podamos identificar.

Por último, creo que estos diferentes enfoques –me refiero a las grandes elecciones conceptuales de cada autor- pueden o deben contextualizarse en diferentes estrategias de investigación. Para O’Donnell y otros académicos estudiosos de la democratización, por ejemplo, la problemática del populismo que aquí señalamos no tiende a ser autónoma sino que forma parte de los debates sobre la democracia (y la no-democracia) (O’Donnell 1993,; Novaro 2002, Freidenberg 2007, Surel y Mény 2000). Naturalmente, para la sociología de la modernización y para los *new political economists*, el populismo termina siendo una suerte

de anomalía para el *ethos* democrático representativo o de la gestión pública, y ello en general conduce a la subestimación. Para Laclau hay una autonomía del populismo respecto de la democracia, como oportunidad para recrear una estrategia radical. Comenzamos con una definición mínima, por un lado por un principio teórico, ya que las exclusiones antes referidas se demuestran insostenibles, y derivan de presupuestos epistemológicos estrechos que pretendemos superar. Por el otro, porque incluye a nuestra estrategia de investigación. La presidencia de Néstor Kirchner, a la que nos referiremos a lo largo de este trabajo, no puede comprenderse sin las condiciones políticas y sociales posteriores a la crisis de 2001, ya que solo un liderazgo apto para enfrentar la exclusión política y social era posible, y luego la solución populista relegitima y consolida el liderazgo, enhebrando modelos políticos y económicos antes imposibles. Así, los mecanismos ascendente y descendente de la dimensión populista de Néstor Kirchner son indisociables, claramente identificables como populistas en su vinculación con las opciones del poder, y ello mal podría ser capturado desde las tres líneas antes descritas. No obstante, veremos después que la economía política del proceso no es distributiva, sino que configura una gobernabilidad conservadora. Y que no necesariamente la dimensión populista de Néstor Kirchner tiene que cristalizarse o conducir el proceso político hacia un cambio de régimen –tesis a las que nos llevan, en general, los enfoques excluyentes. En suma: la dimensión populista es autónoma, que no es aislable ni anómala respecto del proceso político general ni puede ser equiparada con el oportunismo, y discutiremos las tesis sobre su carácter distributivo y su tendencia centrifuga.

### *Populismo y políticas económicas*

En su conocido trabajo sobre “el populismo macroeconómico en América Latina”, Dornbusch y Edwards describen un posible mecanismo populista descendente. Dicen los autores que el populismo macroeconómico es "un enfoque de la economía que pone el énfasis en el crecimiento y la distribución del ingreso, y se lo quita a los riesgos de inflación y déficit, a las restricciones externas, y a las reacciones de los agentes de mercado frente a agresivas políticas anti-mercado" (Dornbusch y Edwards 1989). No fue esta la primera vez que se recurrió a la idea de "populismo (macro)económico"; el estudio que hace Frieden (1997) sobre el populismo monetario también versa sobre el rol de las políticas expansivas.

El primer trabajo de Dornbusch y Edwards, creemos, es mejor que lo que después volcarán en el libro. En el primero, los autores definen al populismo macroeconómico, aunque con dejo peyorativo, de manera concreta, como venimos de ver: la preferencia por determinadas políticas expansivas. En el libro, en cambio, se acercan más a la teoría de que esas políticas son propias del populismo como proceso político. Ello, de acuerdo con toda una serie de trabajos que hablan del populismo neoliberal, no es tan así. En el trabajo de 1989 hablaban – a veces, indistintamente- tanto de macroeconomía populista como del “programa económico del populismo”, de la podría inferirse que populismo macroeconómico, y que todos todo populismo sea macroeconómicamente populista, son lo mismo. Pasaremos esa contradicción semántica por alto, y usaremos la primera versión: allí, Dornbusch y Edwards simplemente describen un comportamiento o mecanismo, pero no intervienen en la comprensión del proceso social o los intereses en juego que lo condicionan. Por otra parte, esa definición discute con la que la escuela estructuralista realiza de las mismas políticas, debate en el que no entraremos acá, salvo en este punto, que agregamos a la definición de Dornbusch y Edwards: el carácter populista de una determinada política económica expansiva, esta dado precisamente por esas condiciones que le dan sentido y configuran la decisión, sean estas demandas sociales, intereses determinados u otras. Eso define la apelación popular, y no la expansividad en sí misma, que los estructuralistas podrían definir como parte de un diseño planificado de política económica. No veo necesario –aunque muchos lo hagan- que la atribución de populismo a determinadas políticas económicas sea descalificativo de las misma, ni parte inexorable de una batalla de ideas de la ortodoxia con el estructuralismo y la heterodoxia; he encontrado que varios economistas heterodoxos –incluyendo a los radicalmente heterodoxos- distinguen entre un programa estructuralista, y el populismo cuya raíz esta en determinados objetivos que la política le impone a la programación económica. El límite parece difuso: el investigador del campo deberá establecer, sin apriorismos, si esta frente a un caso u otro.

Otras interpretaciones político-económicas del populismo, a diferencia de Dornbusch y Edwards y en general informadas por variantes teóricas de la *new political economy*, buscaron extender la frontera y explicar más cosas acerca de la naturaleza del populismo,

incorporándole una teoría individualista de pretensiones universales. Mientras que Alesina y Roubini (1998) mejoran el modelo del "political business cycle" de Nordhaus incorporando a los partidos políticos y su ideología -y no solo a candidatos oportunistas-, como actores (Alesina et Roubini 1998), una serie de trabajos sobre la "economía política de las reformas económicas" (EPRE) utiliza una lectura oportunista del populismo, en el contexto de su objetivo de identificar las condiciones de posibilidad del mencionado "proceso reformista", concebido casi como una variable independiente (Tommasi et al. 2000). Para Frisell, si bien admite que "otras definiciones son posibles", el populismo es la conformación de la opinión popular para obtener ventajas, y las políticas populistas serían las que buscan favorecer a partes significativas del electorado con el objetivo de ganar elecciones, aun cuando, estas políticas sean inferiores porque no se eligen sobre la base de la eficiencia (Frisell 2004). Cukierman y Tommasi (1998) desarrollaron un modelo para describir el caso de los políticos que, por contar con ciertas credenciales populares, tienen mayores posibilidades de convencer a sus votantes sobre la conveniencia de seguir políticas impopulares, utilizando el ejemplo de Nixon en China, pero también inspirado, como reconocen en un trabajo posterior, en el caso de Menem (Tommasi et al. 2000). Reducido a la pura estrategia oportunista, estos enfoques excluyeron todo mecanismo ascendente -la agregación de demandas. A diferencia de ellos, Lodola y Etchemendy (2004) observan que el despliegue de estas estrategias populistas es concomitante con cambios sociales emergentes por los efectos redistributivos del nuevo modelo, que exigían mecanismos compensatorios.

### *Laclau, la búsqueda del pueblo perdido*

Laclau, que lleva décadas escribiendo sobre la cuestión del populismo, busca una teoría general del "momento constituyente" –una categoría lacaniana- del mismo. En este apartado nos basaremos principalmente en su libro *La razón populista* (2005), al que el mismo autor refiere como un trabajo integrador, aunque con referencias a otros textos y publicaciones anteriores.

Un gran aporte de Laclau dentro de la problemática contemporánea del populismo latinoamericano es haber reintroducido un análisis sobre los mecanismos ascendentes, tras la

oleada de literatura concentrada en lo descendente, el liderazgo oportunista, la manipulación, lo compensatorio o su imputado carácter amenazante de la gobernabilidad económica; muchos individualistas metodológicos -no todos- se olvidaron del proceso social detrás de los liderazgos populistas, o lo tomaron como algo dado, que no merecía mayor reflexión. Y también, a reinstalar la relativa autonomía del proceso populista como objeto de análisis. Pero luego, el “problema” que plantea la teoría de Laclau a nuestro enfoque analítico es que termina construyendo una teoría ambiciosa y específica del populismo.

Con respecto a lo primero, el trabajo de Laclau ayuda a regresar la mirada al mecanismo ascendente: sin demanda y representación popular, no hablamos de populismo sino de otra cosa. El problema, es que las definiciones de Laclau entran en colisión con otros aspectos no menos importantes, porque solo cobran sentido dentro del marco conceptual que utiliza, y de sus estrategias de teorización. Simplificando el recorrido que nos propone, su teoría del populismo como identidad está hecha basándose en conceptualizaciones propias: los significantes vacíos, las demandas sociales como unidad de análisis, las equivalencias, la cristalización. Las diferentes demandas, con sus diferentes contenidos, ascienden y se enhebran en el momento de mayor movilización, una vez que se constituye la frontera antagónica entre excluidos y poderosos, cristalizando un significante vacío; el líder, suele convertirse en la identificación de esas demandas en principio diferentes, unidas por equivalencias. Esta estructura teórica es más descriptiva que explicativa, aunque atractiva para el cientista social porque es aplicable a un sinnúmero de situaciones -cualidad de tantas otras construcciones lacanianas / postestructuralistas. A su vez, al rastrear el trasfondo explicativo de cada uno de estos elementos, encontramos que en el “universo Laclau” no hay mecanismos psicológicos o sociales, sino que hay atribuciones de sentido que son extrapoladas (no solo desprovistas de prueba u observación empírica, sino también de explicación interna). Hay tres grandes extrapolaciones.

En primer lugar, cuando Laclau habla de “articulación de las demandas sociales”, sostiene que hay una lógica política schmittiana (identificación antagónica del otro, y luego de sí mismo). En Schmitt, el antagonismo no es predefinido sino que se propone. Mudde, por ejemplo, sostiene que el populismo es antagonismo del pueblo contra los poderosos, pero eso

lo define -con más claridad- en términos de una "ideología populista". En este caso, no se aclara por qué esa articulación siempre tiene que ser, necesariamente, antagónica.

En segundo lugar, la atribución de igualitarismo. Señala Arditi (2004) que el populismo resulta atractivo para muchos por sus afinidades con el discurso igualitarista. Apelando al "pueblo", difícilmente el discurso populista no tenga un contenido igualador. Ello le puede intersectar con la tradición socialista, que se plantea un conjunto de metas más amplias y concretas, pero no lo superpone. De hecho, hay populismos conservadores y "neoliberales", para no ahondar aquí en la cuestión de los programas y contenidos de lo igualador. En Laclau, la lógica política del populismo conduce a la alternativa radical: la política es la alternativa de las demandas sociales y de reconocimiento, contra la hegemonía excluyente de lo político-social. Cuando Laclau equipara populismo y política, esto se hace más visible: el concepto de lo político, es el gramsciano -alternativa contra la hegemonía- derivado de la acción.

Como observa Barros (2006), hay una brecha entre la descripción "formalizada" de la constitución del populismo, y las construcciones teóricas que dan contenido al lenguaje de este autor. Agregaríamos a eso, que la teoría se defiende más desde esas construcciones casi exógenas, que desde el núcleo. Por ejemplo, para diferenciarlo de la "demagogia trivial", Laclau no puede hacerlo desde su descripción de demandas, articulaciones y constituciones (nada de ello excluye la posibilidad de la demagogia), y apelando a la idea del sujeto histórico. Solo así puede restarle autonomía -por caso, para manipular- al líder. De esta forma, Laclau reconstruye un reverso de los ultra-individualistas, que solo distinguen al populismo como electoralismo, en un marco más amplio en el que la política es la competencia por el elector dentro de una puja permanente por el poder y la distribución de recursos. Si el populismo es, para un Frisell, la sublimación de la política en los términos antes mencionados, para Laclau lo es inversamente, en tanto política sea la práctica del antagonismo contra-hegemónico. Ese reverso, es la idea del "sujeto histórico" que vuelve a plantear en *La razón populista*.

En esta recreación del sujeto, la trayectoria de Laclau propone un antagonismo (los excluidos contra el poder), equipara acción política con lucha, y le atribuye la demanda igualitaria. La

estrategia teórica del autor es reconstruir una teoría política para la izquierda (Laclau 2004). Tras la crisis del paradigma socialista que estalla en 1989, como parte de los cambios sociales mundiales que conocemos, el dilema central para la izquierda radical no es la pérdida del poder sino la fragmentación de su sujeto, o la "crisis subjetiva del proletariado" como la llama un autor. El "sujeto histórico" es un elemento imprescindible para el sistema marxista. El movimiento teórico que hace Laclau, sin embargo, no pasa por considerar a las reivindicaciones identitarias y particularistas de nuestro tiempo como un sucedáneo de la fragmentación del tronco proletario, sino que revisa gramscianamente el determinismo original ("el desarrollo histórico de las fuerzas productivas...", etc.) y plantea la necesidad de "articular" nuevos sujetos. Otros autores, más directamente, manifiestan el problema y plantean la necesidad de sustituir al sujeto "proletariado" por el sujeto "pueblo", a partir de la recuperación de los símbolos populares (Evita o el Che Guevara, por ejemplo, en Argentina). Para Dri, el fracaso del marxismo fue por no haberse actualizado rápidamente en 1917, habida cuenta que fue el "pueblo" ruso el que hizo la Revolución, y no el "proletariado industrial" inglés. El marxismo clásico desestima las formaciones populistas porque cercenaban el sujeto histórico del proletariado, pero Dri y Laclau regresan hacia ese punto de bifurcación para buscar el cetro perdido y otorgárselo al "pueblo populista". Uno puede sospechar, también, que Laclau busca reencontrarse con su propia historia intelectual<sup>11</sup>. Sin pretender profundizar en una hermenéutica de la teoría marxista, concluiremos con la "subjetividad histórica" deriva de la gran teoría, de la que Laclau no escapa en este aspecto.

### **2.3. Populismo y peronismo**

El caso del análisis del peronismo como populismo, se inscribe en general dentro de los enfoques sobre el populismo como un tipo de movimiento político. Sin embargo, la bibliografía acumulada a través del tiempo reconoce diferentes componentes.

#### *El antecedente del peronismo en el análisis del populismo latinoamericano*

---

<sup>11</sup> Laclau es parte de una generación de marxistas argentinos que, enmarcada en el particular clima de la Argentina anti-peronista 1955-1973, adhiere a la tesis de que el peronismo es el "sujeto histórico" de la clase obrera, y se suma al movimiento peronista aunque albergaba profundas dudas acerca de la propia figura de Perón. Contradicción que no terminarán de resolver.

Aunque existe una vasta literatura acerca del fenómeno populista, en este universo se reconoce en el populismo latinoamericano una especificidad. El peronismo, como concluyen varios autores<sup>12</sup>, se transformó en un modelo de populismo para las ciencias sociales, tanto en la caracterización como en su historia de origen.

Las historias del populismo (Canovan, Gellner y Ionescu, Laclau, etc.) suelen comenzar con los antecedentes de la democracia jacksoniana (1829-1837), pasando revista a los "populismos fundadores" como los llama Hermet -narodniki rusos, farmers norteamericanos, el fallido boulangierismo- hacia fines del siglo XIX. Aunque, en la búsqueda del mito fundacional, algunos autores se remontan a épocas antiguas y distintas civilizaciones-, movimientos de características diferentes pero que tenían en común la apelación a los intereses del pueblo, simultáneamente con un antagonismo hacia "los ricos" o el poder establecido. En el populismo latinoamericano del siglo XX, las ciencias sociales han identificado a movimientos políticos y sociales que respondieron a las nuevas condiciones políticas de sociedades en transición hacia la modernización. Los movimientos populistas, de esta forma, nacían en un contexto de incorporación tardía de las masas a la política, la urbanización y una política económica nacional-industrialista -conocida, sobre todo en Argentina, como "Industrialización por Sustitución de Importaciones" (ISI). Perón, Vargas, Cárdenas y Haya de la Torre son los emblemas del fenómeno.

Un aspecto sustancial de la investigación clásica sobre el populismo latinoamericano, inspirado en Max Weber, es la vinculación entre la aparición de estos movimientos de liderazgo carismático y el proceso de modernización social. Migraciones internas, urbanización, crecimiento económico, y el cambio tecnológico producido por la incipiente industrialización, producen un quiebre en las condiciones preexistentes y el advenimiento de una nueva estructura social; la incapacidad del sistema político existente para canalizar el proceso de cambio, requiere una rearticulación de las fuerzas sociales y, en ese contexto, aparece en escena la figura de autoridad carismática. Autores como Germani y Lipset, al analizar al peronismo y al varguismo, enumeraban sus rasgos relevantes en tanto corrientes

---

<sup>12</sup> Ver la revisión bibliográfica de Akkerman (2003)

políticas, y correlacionaban su surgimiento con los cambios profundos en la estructura social. Este enfoque, que con sus variaciones definía al populismo en términos de coaliciones movilizacionistas, centradas en el liderazgo, que incorporan a las masas desplazadas a un nuevo Estado protector, y sirvió de base para los trabajos de autores como Guillermo O'Donnell y Osvaldo Sunkel sobre la economía política de la ISI en las décadas del 50 y 60.<sup>13</sup>

Así, el elemento más característico del peronismo y los populismos latinoamericanos, era la (nueva) participación masiva de las clases obreras en el nuevo proceso político, y la emergencia de una identidad social diferenciada de los sectores medios y tradicionales, que luego derivaría en una suerte de polarización. Entre el proceso de modernización económica y las restricciones a la participación de la clase obrera se produce un desajuste que el peronismo viene a compensar. La redistribución del ingreso, operada desde el poder político, será uno de los elementos distintivos del populismo latinoamericano. Elemento que hubiera podido compartir o disputar con las tradiciones políticas socialistas y socialdemócratas, pero que terminó monopolizando.

En general se sostiene que la primera camada de investigaciones sobre el peronismo como movimiento populista, notablemente las de Gino Germani, tendían a una extrapolación algo lineal de los marcos analíticos europeos a la realidad de los países latinoamericanos, y en general exhibían un análisis peyorativo del movimiento, al que caracterizaban por oposición a las democracias modernas e institucionalizadas, e inspirados en los marcos analíticos que se habían utilizado en los años previos para explicar el surgimiento y la estructura del fascismo europeo. Además de las obras que detallaban la formación fascista de Perón y las características fascistoides que impuso a su organización política (las ideas de orden vertical y comunidad organizada, la exaltación del nacionalismo y la figura del líder, la utilización de la maquinaria publicitaria del Estado, el espíritu antiliberal y al mismo tiempo antimarxista de su “doctrina”), los sociólogos políticos de los sesenta sostenían que la organización sindical del peronismo lo emparentaba con la experiencia de Mussolini (para Lipset, se trataba de un fascismo de izquierda). Sin embargo, y a pesar de las ideas pseudo-fascistas

---

<sup>13</sup> Ver Vilas (1988) para un análisis de las “condiciones estructurales” del populismo.

que pudiera haber albergado Perón, y de que había algunas características del primer peronismo que permitían alguna analogía con el fascismo europeo de los 30, el peronismo no fue un movimiento fascista. La historia argentina era distinta, y el concepto no era extrapolable: no sólo porque el peronismo era un partido político con un mensaje orientado a los pobres, sino porque no se observaban la violencia y el culto a la muerte del fascismo, ni se cayó en la ilegitimidad democrática, ni fue un movimiento racista o militarista (Rein 1998).

Lo peyorativo en los estudios de ciencias sociales sobre el peronismo, también pudo verse en el caso de los migrantes rurales. Los estudios empíricos de Germani revelaban que los nuevos habitantes del conurbano bonaerense que conformaron las masas peronistas, que venían del interior del país -"la Argentina profunda"- en la mayoría de los casos, no solo carecían de conciencia de clase y educación, sino que al provenir de culturas políticas paternalistas, llevo a Germani a concluir que estos "cabecitas negras" fueron "presa fácil" del carisma del General, mientras que los trabajadores de origen europeo, más educados y con conciencia sindical, siguieron votando por el Partido Socialista y otras fuerzas de izquierda (Germani era europeo, socialista y antiperonista). Luego, Portantiero y Murmis vinieron a relativizar esa hipótesis, cuando llegaron a la conclusión de que no había tal dualidad entre nuevos y antiguos trabajadores. Sin embargo, otra implicancia de los análisis sociológicos de Germani y Lipset, que afirmaba que lo inorgánico del sindicalismo de entonces fue funcional a su absorción por parte del emergente populismo, se mantuvo en las generaciones posteriores de investigadores -aún tras los trabajos de James y otros, que destacan el rol central del sindicalismo organizado en el origen del peronismo.

No son esas las únicas características atribuidas a los movimientos populistas latinoamericanos. En general, los estudiosos desestimaron la existencia de una "ideología populista", y más bien observaron que se trataba de un conjunto de lemas y principios, a veces contradictorios y generalmente cambiantes, lo que se atribuían en algunos casos a que el peronismo y el varguismo respondían a una amplia base de representación -y, por lo tanto, debían cuidarse de no inclinar la balanza ideológica hacia las consignas de ninguno en particular; otros realizaban una lectura más cínica de las vaguedades ideológicas del

peronismo, y las explicaban aludiendo a la baja institucionalización del movimiento o deliberadas tácticas manipuladoras por parte del líder. El carácter multclasista de los populismos latinoamericanos, por lo tanto, era otra de sus características; en los años setenta, los intelectuales de la izquierda revolucionaria -buena parte de la cual integraba el mismo movimiento peronista- pregonaba las tesis leninistas que acusaban al populismo y multclasismo del peronismo clásico como elementos reaccionarios, mecanismos de control social que retrasaban la llegada de la "Revolución"<sup>14</sup>. Casi coincidentemente, varios autores han definido al populismo peronista como un movimiento de masas "que no se propone grandes transformaciones muy profundas del orden existente", para diferenciarlo de la izquierda tradicional y del fascismo (Di Tella). También, se identificaba como parte del populismo peronista la exaltación de la cultura popular y la socialización de sus consignas políticas a través de la maquinaria propagandística estatal, esto último una de las características más autoritarias y totalizantes del periodo. Asimismo, una cualidad sobresaliente del populismo peronista, que destaca la mayoría de la bibliografía sobre el tema, es la relación directa entre líder y masa, tanto en el nivel del discurso y la comunicación como de los hechos políticos<sup>15</sup>.

### *El populismo del peronismo*

Hasta aquí, veníamos identificamos lo que la dimensión populista no es. Aislado sus definiciones excluyentes al descartarlo como mera función, pura demagogia o sujeto hegeliano.

Concibiendo al populismo como una dimensión de la política, una deontología de lo popular, que podemos observar en el discurso o modo de representación, las políticas de un gobierno, la legislación o cualesquiera de los ejes de acción de la política, todo lo cual lo convierte en una problemática de estudio, queda pendiente identificar lo específico de la dimensión populista que merece ese nombre, respecto de la demagogia u otros conceptos con los que mantiene fronteras.

---

<sup>14</sup> Ver Teran (2006), cap. IV pag. 194-207, o Casullo (2006), para un relato de aquel debate

<sup>15</sup> Rein (1998) cree que esa apreciación se ha exagerado, y sostiene que el rol central de la dirigencia intermedia peronista esta subestimado por los historiadores

Veíamos entonces que hay interpretaciones del populismo que lo definen de forma excluyente según lo ascendente, o su fenómeno inverso. Quienes suscriben, hegelianos y funcionalistas, que el populismo peronista es un “sujeto histórico”, se contraponen a quienes lo describen desde la manipulación del liderazgo. Entre estos últimos no sólo encontramos a los trabajos más reduccionistas de la *new political economy*: también esta idea se filtra en algunos enfoques más holistas. Por ejemplo, en el siguiente párrafo de Ranaan Rein, donde termina atribuyendo el núcleo a la estrategia del líder, o mecanismo descendente:

*“La necesidad de hallar una solución a la cuestión social mediante la integración de las masas, con el objeto de impedir una fermentación prorrevolucionaria en su seno, es el núcleo del populismo latinoamericano en general, y del peronismo en particular”* (Rein, 1998).

En la historia del peronismo, sobran ejemplos sobre la diferencia entre ambos mecanismos, ascendente y descendente, que proponemos como definición. Torre se anima a imaginar que, de no haberse materializado, el 17 de octubre, el peronismo no hubiera existido, y las corrientes políticas de izquierda -socialismo, comunismo y otros- hubieran liderado las demandas sociales de los trabajadores, que se hubieran producido tarde o temprano, aunque tal vez no hubieran logrado la inmediata y fenomenal transferencia distributiva que Perón les concedió en su primer gobierno. Como Laclau, Torre imagina un indispensable momento de *constitución*. Pero si las fuerzas de izquierda iban a canalizar las demandas sin una dimensión populista, ¿Era el populismo la forma única que podían adquirir las demandas sociales en la Argentina de mediados del siglo XX? Si esa canalización no populista de las demandas era posible –pensemos, sobre todo, en los socialistas y radicales que hubieran ganado las elecciones, que suscribían las ideas distribucionistas, estatistas y keynesianas de la época, pero creían en la mediación institucional-, ¿Fue verdaderamente la *intensidad* de la transferencia redistributiva hacia los sectores que puso en marcha Perón, una respuesta necesaria, acorde o “funcional” a las demandas ascendentes?

Ambas preguntas están planteadas para conducirnos a lo siguiente: el peronismo no puede entenderse sin las demandas ascendentes del cambio social, así como tampoco sin la estrategia populista que Perón desplegó. Que el “sujeto” estaba creado por la historia es relativo porque había otras opciones, pero ellas no estaban al alcance de Perón.

Torre explora una hipótesis de historia contra-fáctica. Buena parte de la literatura supone una alianza explícita entre Ejército y sindicatos / trabajadores peronistas en la construcción de ese movimiento político, sellada en el "dejar hacer" de los militares el 17 de octubre frente a la movilización popular que se desplazaba desde la periferia de la ciudad de Buenos Aires hasta la misma Casa de Gobierno, para pedir la liberación del coronel encarcelado. La fecha revolucionaria originaria del peronismo. En ese estudio, Torre focaliza el análisis en los actores. En lugar de desarrollar el análisis holístico de la "alianza" entre Ejército y proletariado, concentra los hechos en la decisión que enfrentaba el general Abalos, a cargo del regimiento de Campo de Mayo, sobre reprimir o no la movilización.

Entre los autores han estudiado los orígenes del peronismo, todos con variaciones y diferencias de énfasis, lo habitual es contextualizar las opciones de Perón en 1945 como una suerte de dilema entre grandes fuerzas. Horowicz (2005), introduce la variable internacional: era 1945, la segunda guerra había terminado, y la Argentina -que sostuvo casi hasta el final una polémica neutralidad, en la que la presión del sector filo-nazi el Ejército entonces en el poder jugó un rol destacado- debía reposicionarse.

La tesis que desarrolla Horowicz es la siguiente: en el Ejército había dos corrientes de opinión: por un lado los nacionalistas, a esta altura avergonzados por su posición pro-Eje durante la guerra, y por el otro los liberales, partidarios de una nueva alianza con Gran Bretaña, que recelaban de un acercamiento con la potencia emergente, los Estados Unidos, fundamentalmente por su relación estrecha con los sectores tradicionales del campo argentino; éstos últimos siempre vieron en los norteamericanos la competencia agrícola que amenazaba a su sector. Entonces no quedaba, prácticamente, posición pro-norteamericana entre los militares, salvo aisladas excepciones. Aunque en la Argentina de posguerra, ya no tenían la capacidad de imponerse políticamente, sin realizar alianzas. Los norteamericanos,

embarcados en el espíritu antifascista de la nueva Doctrina Wilson, apoyaban el regreso de los radicales y los partidos políticos democráticos reunidos en 1946 en la Unión Democrática. Les quedaba, a los militares, el incipiente movimiento obrero, lejos también de los Estados Unidos. El hombre clave, la bisagra entre esos dos aliados impensados, era Perón. Para el movimiento obrero, sin Perón les esperaban opciones que hubieran significado retrocesos respecto de las conquistas 1943-1945, cuando Perón desde la dictadura militar impulso las avanzadas reformas laborales. Y para Perón, sospechado de nazismo por el Departamento de Estado norteamericano, la no-concreción de esa alianza decidía su futuro entre el ostracismo, el destierro, la cárcel como opciones predominantes. Es decir, que fue ese encuentro de fuerzas y racionalidades el que surge el peronismo tal cual fue, con un Perón como punto de equilibrio de un complejo mecanismo.

Halperin Donghi, que también intenta explicar esa impensada alianza que permitió, como única alternativa, tanto al movimiento sindical como a los militares la cercanía con el poder, agrega que a pesar de ello, la desconfianza entre ambos "socios" nunca llega a ser superada, y destaca que ello tuvo como consecuencia "la consolidación de la posición dominante de Perón en el nuevo régimen".

Ello permite identificar varias razones, que no se excluyen entre sí. Por un lado, como destacan tanto Horowicz como Halperin Donghi (nos centramos en estos dos autores, pero sin olvidar tantos otros como James, Portantiero, Puigross), los líderes obreros y sindicales tenían en claro que sin el apoyo continuo de Perón, el ala militar de la coalición iba a restringirles el acceso y la participación. El célebre desplazamiento de Eva Perón de la fórmula presidencial Perón - Perón de 1952, es un ejemplo clásico de esos límites internos. Por otra parte, los militares necesitaban a Perón para contener al ascendente movimiento sindical. Una tercera lectura, destaca que en este juego de equilibrios y límites, estaban las concesiones. El desplazamiento de Evita, ¿fue un límite que los militares imponen a Perón, o una concesión de Perón hacia los militares?

Por esa misma razón, el populismo que estudiamos es el que tiene representación en el pueblo invocado, particularmente cuando nuestro objeto de estudio son los gobiernos populistas y

no a movilizaciones populares sin acceso al poder (Laclau (2005) habla de totalidades significantes, y no de partidos o gobiernos). El “pueblo” como actor es un factor de análisis, que atañe a las acciones y decisiones de Perón, sin que ello nos conduzca a subestimar el rol que juegan las decisiones y opciones del propio Perón.

Perón, una figura fuerte de equilibrio en su propia coalición, nunca institucionalizó su movimiento, al que por entonces vislumbraba como un frente de agrupaciones peronistas de diferente raigambre, y a él por encima de todos ellas. Y no permitió la conversión de los líderes sindicales a dirigentes políticos, y tras haber impulsado la creación del Partido Laborista 20 días después del mítico 17, con Cipriano Reyes (frigoríficos) y Luis Gay (telefónicos), entre otros líderes sindicales, a la cabeza, lo disolvió tras su triunfo electoral en las elecciones presidenciales de 1946, para la constitución de un único "Partido Peronista".

Ese juego peroniano de los límites y las concesiones, parecía repetirse en el contexto diferente -ya caracterizado por una radicalización abierta- de fines de los 60 y principios de los 70. Perón, desde el exilio, cultivó lo que llamaba "sus dos manos"<sup>16</sup>: por un lado, a la izquierda revolucionaria peronista ya preparada para lanzarse a la lucha armada, y por el otro, al sindicalismo peronista, ya sin Vandor, como columna vertebral de un partido que podía garantizar la gobernabilidad (e impedir el avance de la extrema izquierda). Ambas "manos" de Perón, lo necesitaban y Perón, una vez más, buscaba el “justo medio” (Recuérdese que el seudónimo de Perón, cuando escribía sus columnas periodísticas, era Descartes) de un complejo entramado, teniendo que integrar a sus dos alas en un gobierno de concertación. Nuevamente se convirtió en un centro imprescindible de la realidad política, lo que le valió su aplastante triunfo electoral, por más del 60% de los votos, en 1973. Su juego político hubiera sido brillante, de no haber sido porque todo ello fracasó y sumergió a la Argentina en una espiral de violencia.

La dimensión populista del primer gobierno peronista -muchas de esas cuestiones, estaban en el espíritu de la época-, no se constituye solo de demandas sociales latentes, ascendentes por la acción inexorable de un *éthos* de la historia, sino que también están presentes, y en

---

<sup>16</sup> Jorge Abelardo Ramos, “Adiós al Coronel”, *La Patria Grande*, 1ro. de julio de 1994

forma determinante, las acciones de los actores con poder de incidir en el curso de los acontecimientos. El populismo de Peron, es indisociable del juego de límites y concesiones que Perón configuró. Fue moldeado por él, y esas formas con las formas que Perón articuló. La dimensión populista del Perón clásico, particularmente durante su primer mandato, cobra forma en una confluencia de factores sociales (las demandas de los trabajadores, las fuerzas políticas y los grupos de poder, el contexto internacional), que convirtieron a Perón en un personaje central de esta historia, y de las acciones individuales (la visión y decisión del propio Perón acerca de la movilización de las masas, y el juego de concesiones y límites hacia las fuerzas sociales que desplegaría para conseguirla).

Torre (2003) destaca el rol del intenso proceso redistributivo iniciado por Perón en su primer gobierno, como parte de su batalla por la legitimidad de su liderazgo. En eso, se asemeja a la visión del populismo de los macroeconomistas políticos y la *new political economy*, que define al populismo en términos distributivos y fiscales, como una función del ciclo electoral o las necesidades de consolidación política -como algo opuesto al "margen de maniobra" que permite implementar políticas de ajuste-.

Sobre la cuestión del populismo como "sujeto histórico", carácter que le atribuyen no solo los post - marxistas sino también Di Tella<sup>17</sup>, el caso del peronismo nos permite una reflexión derivada: el contenido de las políticas. En el sujeto histórico definido por los marxistas, el contenido de su triunfo esta dotado por una biblia ("la socialización de los medios de producción", etc.). Las políticas populistas son guiadas por una deontología de pueblo, y no por una teleología del pueblo: esa, la disputará con liberales o socialistas. La dimensión populista, que no es una ideología, hablamos de una consideración que se impone sobre otras. En el caso de las políticas populistas del primer peronismo, podemos identificar a la redistribución del ingreso en forma de aumentos salariales, subsidios y otras transferencias, como populista. Pero si el nacionalismo, antinorteamericanismo, 'tercera posición' o la industrialización sustitutiva de importaciones lo eran, es por lo menos polémico, salvo que tengamos una biblia alternativa que lo estipule. ¿Formaban parte del "sujeto histórico" o de un programa diseñado por una dirigencia alternativa a la que había predominado hasta el

---

<sup>17</sup> Di Tella (2001), Pag. 567

advenimiento de Perón en 1943-46? ¿De que forma se constituían en *triumfos del proletariado*? ¿Los trabajadores efectivamente portaban ese programa de gobierno (y en ese caso, la pregunta es como se construye ese plan)? Esta diferencia, nada menor, fue la que permitió que un sociólogo como Germani sostuviera que los trabajadores peronistas eran una masa maleable al servicio del líder, y que para Abelardo Ramos, otro holista, el peronismo fuera un sujeto histórico de la clase obrera revolucionaria rumbo al socialismo. Diferencias mayúsculas, polarizantes, que ponen de manifiesto los fuertes límites que median entre dimensión populista, sujeto histórico marxista y políticas públicas. Aún cuando Germani, Di Tella, Ramos y Laclau coinciden, con todas sus diferencias de lenguaje: el populismo surge del advenimiento de las clases trabajadoras postergadas, en un marco de expectativas reprimidas y baja apertura de la política.

### *Menemismo y peronismo*

Sólo dos presidentes lograron durante su mandato reformar la Constitución e incorporar la posibilidad de reelección inmediata. En ambos casos fueron reelectos por un segundo período, en comicios donde obtuvieron la mayoría absoluta de los votos. Ese dato de la historia abre una línea de investigación.

Entre 1945 y 1989 la fisonomía simbólica y programática del peronismo aparece ligada a su relación con las clases trabajadoras. La base tradicional del peronismo en la sociedad argentina fue una mezcla de la casi totalidad de la franja pobre extrema de la sociedad, todo el segmento sindicalizado, más de la mitad de los asalariados no sindicalizados y una parte relativamente menor de los cuentapropistas (Mora y Araujo 1995, p. 52). A partir de 1989 el partido peronista, que ha atravesado una suerte de cambios durante el primer gobierno de la experiencia democrática, conduce un gobierno de transformaciones radicales, desvinculado del movimiento obrero y basado en un cambio de rumbo en las orientaciones de política económica y política exterior. En un contexto de metamorfosis de la relación Estado-Sociedad: nueva estructura de poder social, modificación de la estructura de distribución de ingresos, reconversión productiva y división de trabajo. Ha modificado sus símbolos y sus programas, pero como varios autores reconocen, ni la irrupción de elementos nuevos en la

identidad peronista ni la ruptura con varios de sus elementos tradicionales implican necesariamente la inexistencia de continuidades y patrones comunes. De hecho, varios académicos intentan dar cuenta del sentido de la transformación política, económica y sociocultural operada por el gobierno de Menem buscando continuidades antes que diferencias.

La particularidad de Menem, como apunta Halperín Donghi (1994) es la de ser el primer presidente peronista de una etapa que marca el fin de la sociedad peronista. El estilo de Menem inicia un cambio profundo en las formas de hacer política: desvinculándose del movimiento obrero y centralizando la decisión de las nuevas orientaciones políticas en el liderazgo presidencial antes que en el justicialismo, alimenta desde arriba un proceso que ya se venía gestando desde abajo como es la pérdida de confianza en las estructuras partidarias y en los dirigentes instalados.

Programáticamente, el período menemista parece 1945-55 al revés, reflejado en un espejo. En general, todos los observadores coinciden en esta materia: nacionalizaciones vs. privatizaciones, nasserismo internacional vs. alineamiento automático con EE.UU., mercado interno vs. convertibilidad monetaria, corporaciones vs. desregulación, redistribución del ingreso vs. concentración económica. Aunque como método de aproximación resulta muy arbitrario, las oposiciones parecen extenderse a todas las áreas de lo público: sobreextensión de la vida política vs. desmovilización, monopolio de la información vs. prensa independiente, nacionalismo cultural vs. país abierto.

Portantiero (1995, pp.103-117) lleva a cabo una lectura de las continuidades peronistas de ambos líderes en el estilo político, definido por las formas de hacer política y la comunicación con la “sensibilidad profunda” de la identidad peronista en la construcción del discurso.

Por un lado, en las formas, Menem ha sabido contraponer la decisión política al procedimiento institucional; en este aspecto, las enseñanzas de Perón se continúan tanto en el establecimiento de reglas de juego, valga la redundancia, *lúdicas*, como la apelación de la excepción. La metáfora de Perón como un estratega clausevitziano que se adapta al clima

argentino y se convierte en el Viejo Vizcacha, un baqueano sabio y criollo/pícaro (cuya astucia nunca es superada a lo largo del *Martín Fierro*), es ofrecida por Portantiero como un elemento constitutivo del estilo peronista de liderazgo que Menem ha sabido encarnar. En cambio, los peronistas renovadores socialdemócratas de los 80 -que sí reclamaban la herencia programática de Perón, para oponer a la tecnocracia del Plan Austral- efectivamente *buscaron* una ruptura con esta modalidad.

Respecto de la excepción política como fuente prescriptiva de decisión, esta ha caracterizado al liderazgo peronista en varios momentos históricos<sup>18</sup>, planteo que encuentra similitudes con el mencionado de O'Donnell sobre las “democracias delegativas” y el de otros autores como Torre, que recuperan el debate sobre el decisionismo para comprender la paradoja de sociedades como la argentina que, aún saliendo de experiencias autoritarias y con el imperativo sistémico de recrear una cultura política democrática y fortalecer sus instituciones, se ven temporalmente condicionadas por la necesidad de gobiernos *fuertes* para enfrentar la crisis fiscal del Estado.<sup>19</sup>

Pero esta característica de las preferencias electorales no agota las alternativas del liderazgo de Menem ni se engarzan cómodamente en una visión prospectiva. Como ha señalado Mora y Araujo (1995-a, p. 2), gran parte de la victoria de Menem surge de su mejor adaptación al reclamo de reforma económica, el principal nuevo vector de la demanda política de los votantes. Pero que la existencia de otro nuevo vector, segundo eje de preferencias, como es la demanda de transparencia, austeridad y reforma del estilo político, indica una demanda social en movimiento y la posibilidad de que otros ejes de preferencia puedan pasar al primer plano.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Ver el proyecto de reforma constitucional del constituyente peronista John W. Cooke (1948), particularmente el capítulo de sus fundamentos y oportunidad.

<sup>19</sup> O'Donnell (1993), Torre (1991). Ver también Etchemendy, S. citado en Kvaternik (1995) pág. 14, para una confrontación empírica.

<sup>20</sup> De hecho, el notable avance del Frepaso en el campo de la oposición política, que está basado en un programa de moralización política -en desmedro del espacio que antes ocupaba la UCR alfonsinista- y la novedad de los “dirigentes diferentes”, tanto en el oficialismo como en la oposición, que acusan una imagen de honestidad y un estilo político desapegado de las estructuras partidarias (Bordón, Alvarez, Ortega, Cavallo, Béliz; aunque el modelo orgánico de partido de la UCR dificulta el surgimiento de figuras políticas independientes de la estructura partidaria, la actual revalorización de figuras como De la Rúa, Usandizaga, Terragno o Rodríguez Giavarini, distanciadas del Pacto de Olivos y con imagen de honestos puede emparentarse con los casos

El otro aspecto del liderazgo de Menem que, según Portantiero, refleja una continuidad con Perón y permite los peronistas identificarse con él a través de la persistencia de identidades y significantes (en los términos de Laclau, 1996), está en su comunicación y puesta en escena, con consignas agudas pero extremadamente sencillas. Aunque Portantiero parece referirse básicamente a sus campañas electorales, de esta dimensión participa también una suerte de “ética de la autenticidad”: Menem describe sus estrategias y “se abre” ante el espectador, informa y se comunica pragmáticamente (contra el “normativismo comunicacional” de Alfonsín) y apela a las emociones. Para Sidicaro (Sidicaro, 1995), la alianza que el peronismo de los 90 mantiene con ciertos sectores socioeconómicos predominantes provoca como resultado una desestructuración de los sistemas de relaciones sociales que sostenía la identidad colectiva peronista y esto lo condena a la gradual pérdida de apoyo popular<sup>21</sup>, por lo que la idea de continuidad en este caso se asemeja más a la metáfora del castillo en ruinas que a la del nuevo inquilino. Reformulándolo, Sidicaro sostiene que el voto peronista de hoy aparece vaciado de sentido, y que si los sectores populares peronistas continúan votando por Menem ello es porque los procesos sociales transitan etapas. Reconoce la temporalidad de las transformaciones identitarias -cosa que no hacen autores como Borón, quien considera paradójica la *persistencia* del apoyo y se pregunta *por qué aún*. Pero a pesar de sus menciones, descuida la cuestión de la heterogeneidad espacial de la coalición peronista. Desde el análisis sociológico de las coaliciones electorales, definiendo al conservadurismo básicamente a partir de su base social -la representación de los intereses de las clases dominantes en la dinámica del sistema político, Gibson (1996) sostiene que la absorción, por parte de los populismos latinoamericanos de la posguerra y particularmente del peronismo, de los partidos conservadores que los precedieron en el escenario, estaba signada por la coexistencia de dos coaliciones en el mismo movimiento político (quizá esto defina, estructuralmente, lo que lo hacía movimiento y no partido, más allá de las explicaciones *orgánicas*): la metropolitana, basada principalmente en la clase obrera, y la periférica, donde había proletariado muy reducido y contenido tradicional, basada en los grupos conservadores y alianzas multclasistas. Esta doble coalición histórica, de acuerdo con las conclusiones de

---

anteriores), está diciendo que los políticos deben acomodarse a las demandas sociales para sobrevivir, lo que da indica formas de representación democrática.

<sup>21</sup> Ver pág. 154-6 del citado artículo, que fue escrito antes de las elecciones de mayo de 1995

Gibson, facilita al peronismo de los 90, al desarticular sus relaciones con el movimiento obrero, reposarse sobre estas otras coaliciones que formaron parte de su partido y la *conservatización* del mismo, pero no niega la trascendencia de la desarticulación obrera, que cambia la naturaleza de la coalición metropolitana.

### *Presidencialismo y populismo en Néstor Kirchner*

Conjugando la anterior revisión de las teorías existentes, y nuestra propia síntesis, decíamos que en un concepto simplificado proponemos distinguir dentro de la dimensión populista dos mecanismos principales: el ascendente (el que surge desde la fuerza de las demandas sociales, que se constituye en “pueblo” u “opinión pública”), y el descendente (el que se activa desde la acción del liderazgo). Probablemente, cuando podamos observar los dos aspectos, la frontera que los separe sea difícil de distinguir, sobre todo una vez que está activado el mecanismo populista. Estos mecanismos ascendente y descendente en la configuración del populismo no admiten existencia el uno sin el otro.

Naturalmente, que en ello se juega el énfasis del cientista social según su marco teórico de referencia. En Laclau, el populismo es básicamente ascendente, a pesar de que a lo largo de su obra, anote algunos ejemplos de mecanismo descendente, pero que no parecen relevantes ya que no intervienen más que en la “constitución del pueblo populista”, en la que el líder es solo una “cristalización” de las demandas agregadas. El sustituido concepto de sujeto histórico se encuentra con el espíritu hegeliano de la historia. La “cristalización” de Laclau y la objetivación Hegel / Lacan son afines; en los tres casos, son fenómenos poco explicados.

En el caso de Kirchner, él pertenecía al peronismo y estaba afiliado a su agrupación partidaria principal, el Partido Justicialista, y con eso solo alcanza para contrastarlo con los marcos teóricos y analíticos del populismo peronista. El peronismo, nada menos, adquirió con el tiempo la importancia de ser un caso de referencia para el análisis comparativo del populismo en las ciencias sociales (Akkerman 2003), y no parece casual junto a las sucesivas mutaciones en su historia se haya disparado un debate de actualización teórica sobre el populismo. Todos los peronismos fueron estudiados de acuerdo a un marco conceptual de populismo, con

excepción de la del peronismo revolucionario de los años 60 y 70. Dos razones podrían explicar su omisión: la primera es que los propios cuadros intelectuales del peronismo revolucionario adoptaron la tesis antipopulista del primer leninismo, que consideraba al populismo como algo reaccionario y retardatario de la revolución socialista<sup>22</sup>. Y la segunda, es la ausencia de un elemento clave: el líder, presidencial o presidenciable.

Como veíamos previamente, el primer peronismo (1945-1955) concitó gran atención en las ciencias sociales. De hecho, todos los elementos característicos del peronismo (nacionalismo, industrialismo, distribucionismo, clasismo, liderazgo fuerte / autoritario) han formado durante décadas el glosario de las caracterizaciones sobre el populismo, al punto de plantearnos la duda sobre si el populismo no se trataba de un concepto ad hoc para clasificarlo. El peronismo menemista (1989-1999) fue categorizado como (neo)populismo por varios autores, a pesar de sus políticas económicas neoliberales y sus políticas exteriores pro-norteamericanas, por la persistencia del elemento distributivo y del liderazgo carismático (y también, a partir de acepciones negativas del populismo, como la del anti-institucionalismo).

Kirchner aparece en el mapa político argentino en un contexto de fuertes demandas de inclusión social y representatividad, y para no desaparecer, necesita consolidarse dentro de la propia coalición. Es una bisagra de necesidades políticas sociales, e imperativos personales. El discurso populista y plebiscitarismo que surge de esas pinzas, configuran una suerte de populismo *necesario* en el contexto de la crisis. Solo un líder dispuesto y apto para conducirlo era posible. Kirchner opera la dimensión populista y directa, y al mismo tiempo, ello legitima y consolida en el poder. Su modelo económico, no obstante, responde a otras lógicas; de hecho, en su primer gobierno, no llega a ser sustancialmente redistributivo.

---

<sup>22</sup> La discusión entre Lenin y los populistas rusos giraba alrededor de la posibilidad de la revolución, que estos últimos descartaban porque, decían, en Rusia no se podía realizar la plusvalía –y, por ende, tampoco el capitalismo– por falta de mercado; Lenin respondía que la existencia de acumulación bastaba para la creación de las condiciones prerrevolucionarias (Lenin, 1986). En la izquierda revolucionaria latinoamericana, la principal discusión de los marxistas con el populismo era por la naturaleza del sujeto histórico: en Argentina, por ejemplo, el guerrillero Santucho, que definía al populismo como “enfermedad ideológica del campo popular” –casi como Marx se refería a la religión– acusaba al peronismo de sustituir “Pueblo” por “Nación”, lo que tenía como consecuencia la alianza reaccionaria entre sindicatos y “burguesía nacional”, enfrentando en conjunto a los enemigos externos, a modo de chivo expiatorio (ver Santucho, 1974).

El modelo económico de Kirchner es relativamente autónomo de su dimensión populista, pero requiere un liderazgo legitimado.

### **Capítulo 3. Constitución presidencialista y populismo**

#### **3.1. Introducción: el nacimiento del presidente-representante**

Como veíamos en el capítulo 1, la primera gran cuota de poder que los latinoamericanos cedemos a nuestros presidentes democráticos está estipulada en las Constituciones, que otorgan a los titulares del Poder Ejecutivo facultades administrativas, legislativas y de veto tales que, toda vez que interactúen favorablemente con sus poderes partidarios, los convierten en los actores centrales del sistema político. Y la otra, factor determinante del poder presidencial, la que no estaba establecida en las constituciones históricas latinoamericanas, es el hecho de que los presidentes en ejercicio asumen preponderantemente la representación de la soberanía popular, dotándose de *poderes populistas* que potencian sus poderes constitucionales y partidarios.

El presidente-representante puede apelar directamente a la opinión pública y, con el apoyo de ésta, fijar la agenda política. Este mecanismo de iniciativa le otorga al Presidente el liderazgo programático en el proceso de gobierno: es él, y no el Congreso, el gestor y responsable de las principales políticas públicas de cada período gubernamental. |

En la Constitución argentina, sancionada en 1853 y luego reformada, estas funciones de representación y liderazgo programático estaban reservadas al Congreso, y sobre todo a su Cámara baja. Los representantes del pueblo eran los diputados nacionales, mientras que los miembros del Senado representaban a las provincias y el Presidente era el jefe del gobierno y la administración. El diseño electoral reflejaba la naturaleza de cada una de estas funciones, ya que la Cámara de Diputados era el único cuerpo de autoridades nacionales que se elegía directamente por el voto popular; el Senado y el Presidente, en cambio, eran elegidos por los miembros de las legislaturas provinciales y el Colegio Electoral, respectivamente.

Esta última institución de elección indirecta fue copiada de la Constitución estadounidense, pensada y redactada con el objetivo de poner límites a la relación electoral entre el Presidente y el pueblo, sin eliminarla, como hubiera sucedido si el Presidente surgiese directamente del Congreso (Tulis 1987, 34). El Colegio Electoral, más específicamente, implicaba una mediación por parte de las élites en el acto eleccionario, que en su origen estuvo motivada por razones que los investigadores interpretaron de diferente forma, pero coincidiendo siempre en lo que respecta a su sentido de separación<sup>23</sup>.

En este capítulo se plantea una hipótesis acerca del momento en que esta relación se construyó históricamente. En Argentina, la reforma constitucional de 1994 reconoció la obsolescencia del diseño restrictivo de la constitución histórica y barrió con sus intermediaciones electorales, al eliminar el Colegio Electoral y la elección indirecta de los senadores nacionales. Desde ese momento, todos los cargos electivos nacionales alcanzaron el estatus de representantes del pueblo. Sin embargo, la relación entre presidente y pueblo ya estaba construida; de hecho, su reconocimiento constitucional ya había sido uno de los argumentos centrales de los reformistas de 1949.

La coyuntura crítica en este proceso histórico institucional es la ampliación del sufragio entre fines del siglo XIX y principios del XX. La introducción del sufragio universal (masculino) y secreto, que en Argentina se da a partir de la Ley Sáenz Peña de 1912, es un momento clave en el tránsito hacia la democracia desde un régimen oligárquico o aristocrático. Y de acuerdo a Arturo Sampay, uno de los constituyentes de 1949, la confluencia entre la democratización electoral de 1912 y algunos elementos “potencialmente democráticos” en el espíritu de la Constitución de 1853, dotaron de contenidos sociales a la naciente democracia argentina. En nuestra hipótesis, extendemos la idea de Sampay acerca del contenido transformacional del

---

<sup>23</sup> Muchos estudiosos de los orígenes de la Presidencia estadounidense coinciden en que los *Framers* persiguieron este propósito, tesis que se respalda en la revisión de los debates de la Convención, en los que se pueden encontrar diferentes advertencias por parte de los Constituyentes sobre la ignorancia del pueblo y el peligro de hacer al presidente dependiente de ella (Conf. Bimes 2007, 243-246; Tulis 1987, 33-35); Tulis entiende, asimismo, que otras limitaciones constitucionales, como el mandato presidencial fijo y limitado, respondían al mismo objetivo de evitar el surgimiento de líderes presidenciales populares (ibid.). En cuanto a las diferentes lecturas sobre la motivación de los fundadores, Tulis enfatiza la cuestión del temor a la ignorancia del pueblo y la demagogia que podría resultar del encuentro entre ésta y el presidente, mientras que Bimes cree que la preocupación específica no fue la demagogia en sí misma, sino el posible aprovechamiento de ella por parte de élites, lo que incluiría a enemigos externos.

encuentro entre ambos momentos institucionales, 1853 y 1912, a la naturaleza del presidencialismo.

Sobre el final del capítulo, vamos a contraponer el caso argentino con un análisis sucinto del chileno. En este país, la transición de la oligarquía a la democracia siguió un patrón parlamentario, configurando una relación histórica entre presidente, Congreso y los votantes más alejada de la política populista.

### **3.2. El origen del presidencialismo populista argentino**

Arturo Sampay (1911 – 1977), constitucionalista y redactor principal de la polémica reforma de 1949, fue el intelectual que sentó las bases para el estudio del populismo argentino a partir de su historia institucional. Su línea de análisis, aunque incompleta –probablemente por las reiteradas interrupciones por razones políticas que sufrió su carrera académica–, permite reconstruir la relación fragmentada entre la dinámica institucional del presidencialismo y el fenómeno político del populismo, al advertir la crisis en que entran los elementos antipopulistas de 1853 una vez que el régimen político se democratiza.

La Constitución histórica argentina, se escribió siempre, tiene imagen en la estadounidense, aunque adaptada a las preocupaciones y debates locales de la época. Las *Bases* de Alberdi son la fuente principal con la que interpretamos ese debate. Cuando se diseñaron los modelos políticos latinoamericanos, los países europeos eran monarquías y Estados Unidos proveía el primer caso republicano de referencia. Pero, como Alberdi conocidamente argumentó, apoyándose en una frase atribuida a Bolívar<sup>24</sup>, la Argentina no reunía las condiciones para ser una República y, por lo tanto, su Presidente debía tener menos ataduras que las del modelo de Filadelfia. Encontró inspiración, y así lo dice en las *Bases*, en la Constitución chilena de 1833, a la que admirada por ser “monárquica de fondo y republicana de forma” (Alberdi 1991, 72), ya que otorgaba al presidente amplias facultades administrativas y legislativas, en desmedro del Congreso del modelo original.

---

<sup>24</sup> “América latina necesita reyes con nombre de Presidentes”

Todas las constituciones históricas americanas fueron, desde un punto de vista liberal democrático contemporáneo, elitistas. Pero la argumentación de Alberdi a favor del desequilibrio presidencialista, además de compartir con los *framers* del norte la desconfianza en el pueblo soberano y su comprensión de lo público<sup>25</sup>, agrega su preocupación por la cuestión del orden: “la Constitución es el medio más poderoso de pacificación y de orden (...) Un poder ejecutivo vigoroso es un poderoso guardián del orden, misión esencial del poder, cuando es realmente un poder (...) No puede formar equilibrio la división del ejecutivo y el legislativo, ni sostener la Constitución” (Alberdi 1991, pp. 184 – 185).

Su conocida defensa *temporal* de la “república posible” frente la “república verdadera” concluye en una defensa de la presidencia fuerte. En el modelo de Filadelfia, en cambio, los temores llevan al equilibrio de poderes. El Congreso es el centro de la creación política, y en tanto órgano representante del pueblo concentra la función de legislar; el Presidente es el jefe de la administración y la fuerza, guardián y protector de la ley, que exime a los representantes de esas tareas<sup>26</sup>. Adicionalmente, como a todo guardián, se le confiere un poder de última instancia y excepción: la prerrogativa de controlar a las mayorías legislativas, potencialmente tiránicas, a través del veto presidencial. Quedaba una contradicción entre amplios pasajes de la Constitución argentina de 1853, inspirados en la imagen de Filadelfia, y su espíritu de “república posible” que relegaba a un segundo plano al órgano de la representación popular. En más de un sentido, podríamos decir, la Constitución argentina no era sincera, por la contradicción que existe entre el formato republicano que prescribe y su arraigada desconfianza en la capacidad del pueblo para intervenir en la vida pública.

Para Botana, hay una diferencia entre el concepto de representación popular de las nuevas repúblicas latinoamericanas, desde México hasta la Argentina, y el que primó en la revolución estadounidense: las primeras se vieron influidas por una tradición abierta en la

---

<sup>25</sup> Aunque tal vez más pronunciada en el caso de Alberdi, si tomamos en consideración su drástica visión acerca de la población nativa, expresada en las mismas bases, y su ideal de reemplazo progresivo de la misma por inmigrantes europeos.

<sup>26</sup> Aunque Bimes (op. cit.) matiza esta visión y sostiene que la relación entre la presidencia y el poder popular estaba abierta y en tensión, ya que los convencionales, a pesar de no haber alentado expresamente el liderazgo presidencial, “crearon una oportunidad para que los presidentes ejerzan el liderazgo popular en batallas sobre política pública” al haber admitido un rol popular en la selección presidencial (p. 254).

revolución francesa y su reinterpretación en los círculos liberales de España y Portugal (Botana 1995-A, p. 469). A la manera de Sieyès, la vieja soberanía del monarca pasa a ser reasumida por una entidad contractual. Su tesis es que los nuevos regímenes políticos evolucionaron de una tensa amalgama entre estas nuevas ideas liberales acerca de la nueva soberanía, y un antiguo régimen, estamental y oligárquico, que las adoptaba pero no conciliaba fácilmente sus consecuencias democráticas potenciales. El voto indirecto y restringido aliviaba esta tensión –y prefiguraba formas patronales y clientelares de la organización política. El concepto de Nación de Sieyès, en tanto asociación de individuos dotados de derechos naturales, sustituyó al de Pueblo, lo que constituye una de las más notorias diferencias entre los preámbulos de ambas constituciones.

Se ha destacado que, dentro de las constituciones latinoamericanas, la argentina fue la que asumió “la actitud más radical sobre el carácter estricto de la democracia representativa, excluyente de toda participación popular que no sea a través de delegación y, por tanto, fiel al concepto clásico de soberanía nacional” (Colomer Viadel 1993, 187). El antipopulismo de 1853, seguramente alentado por el espíritu *antirrosista*<sup>27</sup> de los convencionales, llegó a la redacción de su crudo artículo 22, aún vigente, que dice que:

*“Art. 22. - El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione en nombre de éste, comete delito de sedición”.*

La Constitución histórica, por tanto, contenía una profunda tensión acerca de la representatividad de la institución presidencial. Tal vez mayor que la que escondía la

---

<sup>27</sup> Juan Manuel de Rosas (1793 – 1877) fue un caudillo que gobernó en forma absoluta la provincia de Buenos Aires entre 1835 y 1852, período en el que también asumió funciones presidenciales. Líder del partido federal bonaerense, es tal vez la figura más controversial de la historia argentina, ya que fue demonizado por los historiadores clásicos y la tradición liberal, que califica a su período de tiranía, y reivindicado por una corriente alternativa y nacionalista de la historiografía, los llamados revisionistas, y por la tradición populista. La Constitución de 1853 fue sancionada una vez que Rosas fue derrotado y empujado al exilio. Una de las características de Rosas fue que era un líder popular, aunque cabe aclarar que la evaluación de popularidad de su tiempo no se corresponde con los criterios de la participación democrática del siglo XX. Uno de los indicadores de popularidad en la era del caudillismo argentino era la capacidad de formar y liderar una amplia milicia.

estadounidense. La soberanía era popular y el régimen era representativo, y la presidencia, que contemplaba –como no podía ser de otra forma- cierto rol popular en su mecanismo de selección al admitir el voto restringido e indirecto, era el elemento central del sistema político, aunque en buena medida aislado de la soberanía popular. Los temores que, en la interpretación de los autores contemporáneos, habrían desvelado a los convencionales estadounidenses, fueron en Argentina aún más descuidados, ya que un presidente poderoso tenía mayores instrumentos para convertirse en un demagogo, habida cuenta de sus amplias facultades constitucionales, e inversamente, el pueblo podía encontrar en la presidencia el “arma en sus manos”<sup>28</sup> más eficaz para transformar la realidad política.

Solo bastaba, para que ese cambio cualitativo ocurriese, que las restricciones electorales cayesen. Esto fue lo que entrevió Sampay. La presidencia, sin necesidad de cambiar una sola coma de la Constitución escrita, pasó a ser el canal de la representación popular. En sus primeras décadas de vida, respetuosas de mandatos y períodos, la presidencia estuvo protegida por un conjunto de equilibrios internos en el seno de la *élite* gobernante. Pero con la emergencia de la democracia de masas, los partidos burocráticos y el sufragio universal masculino a principios del siglo XX, ella fue el eje del cambio como consecuencia del propio peso que se le había previsto en el proceso de gobierno.

Sólo la presidencia, finalmente, era capaz de implementar cambios, y el primer gobierno popular surgido de una ampliación cualitativa del sufragio, el del radical Hipólito Yrigoyen (1916 – 1922), se asentó sobre las facultades del poder presidencial. Mantuvo relaciones conflictivas con las mayorías opositoras en el Congreso, e intervino reiteradamente en las provincias gobernadas por los conservadores. Las intuiciones de Alberdi fallaron: el preveía que la gradual y progresiva<sup>29</sup> democratización del futuro, el acceso a la “república verdadera” defensora de las libertades individuales, sería por la vía parlamentaria. De hecho, pese a que sus *Bases* fueron un alegato elocuente contra la monarquía, en un momento posterior de su reflexión política –en *Del gobierno de Sud América*, redactado entre 1862 y 1864– a esta

---

<sup>28</sup> Parafraseando a Theodore Roosevelt: “We advocate, not as ends in themselves, but as weapons in the hands of the people, all governmental devices which will make the representatives of the people more easily and certainly responsible to the people’s will”. Citado en Friedman (2007, p. 197)

<sup>29</sup> “Las reformas parciales y prontas son las más convenientes”, decía en las *Bases* (1991, 109)

forma ideal de gobierno “la identificó con la fórmula de la monarquía constitucional” (Alberdi (Terán) 2005, p. xxii).

No parece haber previsto Alberdi el surgimiento de la presidencia populista a partir del propio sistema de Ejecutivo fuerte que él había ideado. Aquella institución en la que Alberdi reconocía los rastros de un pasado monárquico destinado a desaparecer con el tiempo, pero cuya existencia plena era dramáticamente necesaria en los tiempos que corrían, se convertiría en el instrumento de modernización política y social de las masas.

Para Sampay, la introducción del sufragio universal masculino por parte de la ley Sáenz Peña de 1912 fue el momento que puso fin a las restricciones de 1853, transformando la constitucionalidad argentina. Dice este autor que la Constitución original era “oligárquica y liberal, excluyente de las masas populares, pero potencialmente democrática”, y rescata para su argumento el objetivo del *bienestar general* enunciado en su Preámbulo, y la afirmación de que los derechos de propiedad deben ejercitarse “conforme a las leyes”, lo que a su juicio anticipaba los principios regulacionistas del constitucionalismo social (Sampay 1973, pp. 115 – 117).

En esta lectura, tanto el radicalismo como el peronismo, movimientos fundados sobre la nueva definición electoral de la soberanía popular, pasaron a interpretar mejor que la “oligarquía” el proyecto de nación “potencialmente democrático” de 1853. Por eso, para Sampay la reforma de 1949 no era la sustitución de la constitución de 1853, sino una suerte de actualización reparadora de la misma. La nueva constitución “reparada” por el sufragio, al proporcionar las vías de acceso al poder para las mayorías, planteaba una antinomia interna entre una nueva (la de los movimientos populares) y una vieja (la de la “oligarquía”) interpretación de la misma. La relación populista entre Presidente y pueblo es una forma de zanjar esta antinomia.

En esta línea argumental podemos interpretar la visión yrigoyenista acerca de la antinomia entre reparación y régimen, o la lucha semántica por la apropiación de la verdadera constitución. Hipólito Yrigoyen, el primogénito de la nueva presidencia populista, era el

portador de una causa reparadora, en clave nacional, republicana y legitimacionista: “la UCR es una comunión ciudadana para resolver los problemas fundacionales de la nacionalidad” (Etchepareborda, 1952). Un documento del Comité Nacional de la UCR llevaba por título: “El restablecimiento moral e institucional de la República”. Lebensohn, con lenguaje mitrista, decía que “la república nace con una causa”, que es la que Yrigoyen venía a *reparar*<sup>30</sup>. No en vano, decía Yrigoyen que “su programa era la Constitución Nacional”, mientras que el Congreso era el refugio del “régimen”. Nunca tuvo un Congreso que le respondiera: entre 1916 y 1918 logró la mayoría en la Cámara baja pero sólo 4 de los 26 senadores. En las elecciones de 1918, 1920 y 1922, el radicalismo aumentó la cantidad de legisladores, pero para entonces se había resquebrajado la disciplina partidaria. Tampoco comenzó bien la relación con el Congreso de Perón en su primera presidencia.

Asimismo, tanto el yrigoyenismo (1916-1930) como el peronismo (1946-1955) se opusieron al Colegio Electoral y propugnaron la elección popular directa del presidente. Dice Sampay sobre la reforma constitucional de 1949 que “hizo efectivo el predominio político de los sectores populares con la posibilidad de elegir directamente al Presidente de la República y reelegir al jefe de los sectores populares victoriosos”. Contrariamente, hacia comienzos de la década del 70, la reforma electoral propuesta por el gobierno militar del general Lanusse, con vistas a la convocatoria a elecciones que se estaba preparando y en las que iba a vencer el peronismo, proponía la supresión del Colegio pero para introducir otro cuerpo de intermediación, el Congreso, retornando al modelo de la Constitución de 1819; en sus argumentos no explica claramente por qué de la propuesta, salvo que “cabe tener presente que países con un sistema presidencialista similar al nuestro reservan al Congreso la facultad de decidir cuándo, entre los dos más votados, ninguno de ellos hubiere obtenido la mayoría absoluta” (Ministerio del Interior, 1971).

---

<sup>30</sup> Decía Lebensohn que Yrigoyen “no venía a realizar un gobierno, así fuese un gran gobierno desde el punto de vista normal; venía al cumplimiento de una misión superior, enraizada en los orígenes de la nacionalidad” (1958, IX). Dice Yrigoyen en 1905 que “la Unión Cívica Radical no es propiamente un partido en el concepto militante, es una concepción de fuerzas emergentes de la opinión nacional, nacidas y solidarizadas al calor de reivindicaciones públicas” (citado en Orlandi 1958, 13).

En suma, podemos decir que en la construcción histórica del presidencialismo populista, incidió considerablemente el diseño de 1853, el Presidente de la república posible alberdiana. Primero, porque la república pre-democrática se amplió a partir de la misma presidencia, poderosa pero socialmente aislada hasta 1912, liberada de sus ataduras en su relación con el pueblo a partir de entonces. Bajo esas circunstancias, la presidencia asumió de un día para otro una función representativa popular que la letra de la Constitución preveía para el Congreso. Segundo, porque este nuevo formato y su práctica a través del tiempo legitimaron al Presidente como fuente de la agenda pública y la legislación. El resultado fue la transformación de la Constitución argentina, ya que la representación política y la relación social que ella supone se volvieron inherentes al ejercicio de la presidencia: recepción y satisfacción de demandas, proposición de una agenda pública y desempeño de un liderazgo programático son algunas de las funciones no escritas del Presidente argentino.

### **3.3. La transformación de la presidencia a través de las reformas constitucionales**

Las tensiones en la relación entre el gobierno representativo y el pueblo soberano se remontan a la retórica fundacional de la Argentina. Esteban Echeverría, en su *Dogma Socialista* de 1837, fue uno de los primeros en exponerlas con claridad: la élite gobernante necesita del pueblo para impulsar cambios, y el pueblo puede aprender a aprovechar la oportunidad:

*“Los legisladores de la Revolución hicieron lo que pudieron. Conocieron sin duda que la inteligencia del Pueblo no estaba en sazón para valorar su importancia: que había en sus sentimientos, en sus costumbres, en su modo de ver y sentir, ciertos instintos reaccionarios contra todo lo nuevo y que no entendía; pero era necesario obrar y obraron (...) Necesitaban del pueblo para despejar de enemigos el campo donde debía germinar la semilla de la libertad, y lo declararon soberano sin límites. No fue extravío de ignorancia, sino necesidad de los tiempos. Era preciso atraer a la nueva causa los votos y los brazos de la muchedumbre, ofreciéndole el cebo de una soberanía omnipotente. Era preciso hacer conocer al esclavo que tenía derechos iguales a los de su señor, y que aquellos que lo habían oprimido hasta entonces, no eran más que unos*

*tiranuelos que podía aniquilar con el primer amago de su valor; y en vez de decir: la soberanía reside en la razón del pueblo, dijeron: el pueblo es soberano”.* (Echeverría 1915, 220).

Para Botana (1995-B), la hegemonía de la oligarquía durante el *régimen conservador* anterior a la ley de ampliación del sufragio conllevaba la contradicción entre una representación estamental, ya establecida y continuadora del pasado virreinal, y el criterio emergente de la representación republicana. Se fusionaron el espíritu liberal de la revolución independentista y el conservador de la era hispánica en un mismo programa de gobierno, con el objetivo de construir la estatalidad en un territorio cuasi-desierto salpicado por comarcas pre-modernas. El positivismo posterior a la sanción de la Constitución de 1853, la “Generación del 80”, concibió a la política como una empresa de creación programática y unificadora, cuyo efecto y culminación era la modernización. La modernización desciende al pueblo, el cual pese a (o por razón de) permanecer aislado de la decisión política, encontró otras formas de participar de la esfera pública, como sostienen los trabajos de diversos historiadores (vg. Devoto 1985, Sábato 1992, Gutiérrez y Romero 1995)<sup>31</sup>.

Estas tensiones, como veíamos, forman parte del debate medular de la constitucionalidad argentina y se reproducen en cada uno de los procesos de reforma del régimen político. El análisis de la evolución de la república liberal y su Estado de derecho, del *imperio de la ley* en tanto uno de los tres elementos institucionales de la relación moderna Estado-ciudadanía (Offe 1991, cap. 7), es también una de las limitaciones del análisis de los procesos de reforma, porque hay un desencuentro entre los presupuestos y objetivos del constitucionalismo liberal y la historia del discurso político constitucional argentino. Las constituciones liberales persiguen el objetivo de poner límites al poder: la mayor parte de los afectados por lo que se establece en una asamblea constituyente son generaciones que aún no han nacido (Elster

---

<sup>31</sup> Los trabajos mencionados identifican distintas prácticas sociales y participativas, amparadas en un clima de libertad pública amparada por la Constitución, al margen de los procesos electorales y la representación política. El trabajo de Sábato, sobre el período 1850-1880, describe el surgimiento de una sociedad civil, crecientemente escindida del régimen político. Fernando Devoto estudia la organización de las colectividades inmigrantes, tampoco incorporadas a la vida política. Y los ensayos de Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero estudian las asociaciones barriales (inmigrantes, políticas, religiosas, culturales) en la Buenos Aires de principios del siglo XX.

1995, 33). Respecto del espinoso tema de la reelección presidencial, que dos veces logró ingresar en una convención constituyente, la doctrina del constitucionalismo liberal presupone que el político individual tiene ambición de poder y que la norma debe contener ese particular tipo de voluntad. También lo sostiene el análisis político inspirado en el mismo supuesto; señala Serrafero que la cuestión de la reelección presidencial apareció cuando un partido pretendió establecer una influencia hegemónica sobre el sistema político y bajo liderazgos políticos concretos, como en los casos de Perón en 1949, de Alfonsín –su intento, en este caso, de instalar la cuestión de la reforma constitucional y el “tercer movimiento histórico”- alrededor de 1986, y Menem en 1994 (Serrafero 1994-B, 80-81) . Para nuestra hipótesis, más allá de los casos históricos y sus razones coyunturales, la competencia no se produce únicamente entre individuo y norma, sino también entre constituciones escrita y no escrita.

La primera asamblea reformadora fue la Convención *Ad Hoc* de 1860, cuya existencia estaba basada no en las declaraciones de necesidad del artículo 30 sino en la norma contractual entre la Confederación y la escindida provincia de Buenos Aires establecida por el Pacto de San José de Flores y el convenio Complementario de 1860. A través de ella se formalizó la reincorporación de Buenos Aires a la Nación, con las prerrogativas del nuevo estado de revisar el contenido de la norma sancionada y ponerlas en consideración de una convención nacional *ad hoc* (convocada especialmente). Es decir, que la vinculación de la primera convención con el poder constituyente se daba por fuera de los mecanismos institucionales reformadores, por tratarse de una fundamentación originaria. Por lo tanto, la historia reconoce a la Constitución Nacional como de 1853/60, ya que las dos instancias aparecen, de acuerdo a la mayor parte de las interpretaciones, como de un mismo orden de sanción (“acto constituyente múltiple”; “poder constituyente abierto”).<sup>32</sup>

En 1866, una segunda convención constituyente es convocada por ley, lo que la convierte en la primera reforma parcial de la Constitución. El objetivo era la introducción de reformas en el artículo 4 y en el inciso 1 del artículo 67, referidas a los derechos de exportación. En 1881

---

<sup>32</sup> Este breve resumen histórico de las reformas constitucionales está basado en Vanossi (1993), Borea Odría (1993) y Ekmekdjian (1995).

se procedió a la elección de otra convención reformadora para la declaración de Buenos Aires como la Capital permanente de la república, sometiendo la reforma a una condición de convocatoria por parte del presidente Roca: lo haría únicamente en caso que la provincia de Buenos Aires no la cediera antes de un plazo determinado. La cuestión fue resuelta por vía militar y no fue necesario acudir a la instancia constituyente, resolviéndose por el artículo 3 de la Constitución relativo a los poderes constituidos (Vanossi 1993, 15).

La segunda reforma parcial de la Constitución tuvo lugar en 1898, declarada su necesidad a efectos de incorporar modificaciones respecto del número de habitantes por diputado -dada la enorme expansión demográfica del país-, la cantidad de ministros del Ejecutivo y la supresión de una parte del inciso 1 del artículo 67, que impedía la instalación de aduanas libres en la Patagonia. Asimismo, esta Convención registra para la doctrina la primera vez que una ley de Convocatoria establece claramente el plazo de la Convención y otros aspectos que hacen a su competencia y funcionamiento, por lo que esta reforma alcanza una relevancia mayor por su procedimiento que por sus contenidos en la historia constitucional.

La del año 1949 fue la reforma más importante, y abrió una fuerte polémica. Incorporó los derechos sociales y laborales y la noción de función social de la propiedad, entre otros principios del constitucionalismo social, y en lo que a nuestro tema respecta, transformó la naturaleza representativa del Presidente, que a partir de ese momento sería “elegido directamente por el pueblo y a simple pluralidad de sufragios, formando a este fin las provincias, Capital Federal y territorios nacionales un distrito único” (art. 82), y puede ser reelegido sin restricciones (art. 78).

Sus detractores acusaron al peronismo de alterar el sentido de la Constitución histórica y de no respetar los procedimientos reformistas; para Vanossi, quien reivindica la decisión de la oposición al peronismo de impugnar –sin éxito- el proceso de reforma<sup>33</sup> y luego retirarse de

---

<sup>33</sup> La oposición, conformada por la Unión Cívica Radical y otros partidos que habían integrado la Unión Democrática en las elecciones de 1946, criticaba que la ley 13.233 de declaración de necesidad de reforma constitucional “no explicitaba si el llamado era a una reforma total o parcial” (Vanossi op.cit, 301), y que su sanción legislativa tuvo lugar con la aprobación de 2/3 de los legisladores presentes, y no de 2/3 del total de ambas cámaras. Al haberse retirado la oposición, el nuevo texto fue tratado y aprobado solo por los convencionales del bloque mayoritario.

la Convención, la Constitución de 1949 no se inscribe “en el género de las Constituciones de las democracias constitucionales” (Vanossi 2005, 312), porque le atribuye “una acentuada centralización del poder central y concentración total del Poder Ejecutivo Nacional (...), sumado al reeleccionismo sin límites” (ibid, 313), entre otras características, aunque la mayor parte de las facultades que menciona con adjetivos (estado de sitio, intervenciones federales, jefatura de la Capital Federal, etc.) ya formaban parte de la Constitución de 1853, y otras nuevas a las que atribuye carácter cuasi-totalitario, como las bases para la prohibición de los partidos políticos antisistema (art. 15 de la Constitución de 1949)<sup>34</sup>, inspirados en el clima antifascista de posguerra, anticipatorias de otras cláusulas luego incluidas en las constituciones española de 1979 y aún en la argentina de 1994.

Sobre los tramos finales de su gobierno, en 1955, enfrentado con la Iglesia, Perón impulsa una reforma constitucional parcial para proceder a la separación efectiva de la Iglesia y el Estado, llegándose a declarar la ley de necesidad de reforma, pero el proceso fue abortado por la llamada Revolución Libertadora. El gobierno surgido del derrocamiento de Perón dispuso, en su proclama, la vigencia de la Constitución de 1853/60 con sus reformas, anulando la de 1949. Asimismo, en 1957 se declara por decreto la necesidad de reformar la Constitución, invocando fines revolucionarios e, implícitamente, la facultad pre-constituyente de impulsar una reforma. Fue una Convención muy compleja por las circunstancias políticas que la acompañaron, y su validez procedimental fue cuestionada en ámbitos políticos y académicos. El resultado fue, junto al restablecimiento de la Constitución histórica, la incorporación del artículo “14bis” que rescataba sucintamente los derechos sociales incluidos en 1949.

En síntesis, la historia de la Constitución argentina hasta 1994 conoce 8 convenciones: dos originarias (1853 y 1860), dos que no llegaron a reunirse (1881 y 1955), dos reformas parciales (1866 y 1898), una reforma audaz y fallida, anulada ocho años más tarde y una controvertida convención (1957), cuyo cometido principal fue anular la reforma peronista.

---

<sup>34</sup> “El Estado no reconoce organizaciones nacionales o internacionales cualesquiera que sean sus fines, que sustenten principios opuestos a las libertades individuales reconocidas en esta Constitución, o atentatorias al sistema democrático en que ésta se inspira”. En la misma línea, el artículo también prohíbe “la organización y el funcionamiento de milicias o agrupaciones similares que no sean las del Estado”.

### **3.4. La reforma de 1994**

Carlos Menem fue el mentor de una reforma que, en el año 1994, reincorporó al texto de 1853 el modelo presidencial-representativo de 1949. El proyecto reformista comienza a gestarse promediando su primer gobierno (1989-1995); ya a mediados de 1993 su ministro del Interior, Gustavo Béliz, renuncia a su cargo argumentando no estar de acuerdo con la operación política que procuraba “conseguir la reforma a cualquier precio”. Menem, decía su ministro, tenía la voluntad de desplegar todos sus recursos para lograr reformar la Constitución de 1853, en ese momento prácticamente inalterada en lo que respecta a la institución presidencial, e incluir la reelección consecutiva.

La intención reformista de Menem era pública, como así también su apelación a la opinión pública para lograrla. Los diarios informaban sobre un plebiscito, a convocarse por un decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo, con el que se pretendía presionar al Congreso. Hubo marchas y contramarchas respecto de este tema en el seno del gobierno, y finalmente fue prevista una votación para el 21 de noviembre de 1993; el plebiscito implicaba la probabilidad de un enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Congreso, porque su sola convocatoria significaba la búsqueda de una legitimidad electoral popular paralela y contraria al procedimiento parlamentario previsto en la Constitución. El dirigente sindical Luís Barrionuevo organizaba una movilización popular, "La Plaza del Sí" (a la reforma y la reelección) como mecanismo de demostración de respaldo y fuerza.

Simultáneamente, el oficialismo en la Cámara baja impulsaba la aprobación de una ley de necesidad de reforma constitucional, como estipula el artículo 30 de la Constitución como paso previo a la convocatoria a una convención constituyente, pero se repetía una polémica de 1949. El mencionado artículo dice que esta ley debe ser aprobada con dos terceras partes de sus miembros, pero deja una ambigüedad abierta a interpretación: ¿dos terceras partes del

total de los miembros del Congreso, número muy difícil de alcanzar para cualquier mayoría sin el acuerdo de la oposición, o de los miembros presentes al momento de la votación, una meta posible en el juego parlamentario? El 3 de noviembre de 1993, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó un despacho favorable a un proyecto del diputado aliado al menemismo, De Durañona y Vedia, que interpretaba el artículo 30 de la segunda forma, acercando un poco más al menemismo a la consecución de su objetivo y demostrando que la voluntad de alcanzarlo era firme, sino total. Tras las elecciones de diputados nacionales de octubre de ese año, en las que el PJ se imponía con el 43,4% de los votos frente al 30% obtenido por la UCR, la futura cámara baja se compondría con un 50% de diputados justicialistas, un 32% de radicales y un 18% correspondiente a otros partidos.

La tabla 3.1 muestra que, en 1993, al oficialismo le hubiera resultado imposible aprobar la ley de necesidad de reforma sin el apoyo de al menos un sector del radicalismo. Los dos tercios del total de la Cámara significaban 167 bancas, 39 más de las que poseía el justicialismo. Y ello suponiendo una disciplina partidaria absoluta. Una adhesión del 100% era difícil, más aún lo era entre los 29 legisladores conservadores y de partidos provinciales que eran aliados potenciales para otros proyectos<sup>35</sup>, e imposible entre los 9 socialistas y frentegrandistas que luego formarían una alianza. Los números no daban.

---

<sup>35</sup> De hecho, los 4 diputados conservadores por Corrientes estaban entonces distanciados del gobierno, a raíz de la intervención federal a la provincia.

**Tabla 3.1. Composición de la Cámara de Diputados en 1993**

DISTRITO	PJ	UCR	CENTRO- DER	CENTRO-IZQ	OTROS	TOTAL
BS.AS.	38	20	3	2	7	70
CAP.FED	9	11	1	4	-	25
CATAMARCA	3	2	-	-	-	5
CORDOBA	8	9	1	-	-	18
CORRIENTES	3	-	4	-	-	7
CHACO	3	2	2	-	-	7
CHUBUT	3	2	-	-	-	5
ENTRE RIOS	5	4	-	-	-	9
FORMOSA	2	2	-	-	1	5
JUJUY	2	2	2	-	-	6
LA PAMPA	3	2	-	-	-	5
LA RIOJA	3	2	-	-	-	5
MENDOZA	6	3	1	-	-	10
MISIONES	4	3	-	-	-	7
NEUQUEN	2	1	2	-	-	5
RIO NEGRO	2	3	-	-	-	5
SALTA	4	-	3	-	-	7
SAN JUAN	4	-	2	-	-	6
SAN LUIS	3	2	-	-	-	5
STA. CRUZ	3	2	-	-	-	5
SANTA FE	8	6	2	3	-	19
SGO. ESTERO	3	4	-	-	-	7
T.DEL FUEGO	2	-	3	-	-	5
TUCUMAN	5	1	3	-	-	9
TOTAL	128	83	29	9	8	257

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del Centro de Estudios Nueva Mayoría y la Dirección Nacional Electoral

El jueves 21 de octubre, sin embargo, fue declarada la necesidad de reforma en el Senado. La negociación en esta Cámara es un capítulo aparte en esta historia. Sobre un total de 48, el PJ contaba con 28 senadores (30 nominalmente, pero dos de ellos, José Octavio Bordón y Alberto Rodríguez Saá se opusieron al proyecto) y el apoyo del Movimiento Popular Fuegoño. Para lograr una mayoría de dos tercios, se necesitaba el apoyo del senador bloquista sanjuanino Leopoldo Bravo, con quién Eduardo Bauzá comenzó a negociar seriamente después de las elecciones del 3 de octubre. El bloquismo sanjuanino había

ocupado el tercer lugar en las elecciones que habían tenido lugar 18 días atrás, con sólo el 12% de los votos, lo que se ubica en una tendencia decreciente de la influencia política local de esta agrupación en los últimos años. El partido, y especialmente sus dirigentes más veteranos, veían languidecer su membresía en la sociedad distributiva de cargos electivos. El senador Bravo exigió sin pudores, y el oficialismo cedió. Entre otras cosas, pidió que se excluya del proyecto reformista la elección directa del presidente y la supresión del Colegio Electoral, y que la legislatura sanjuanina lo reelija con antelación como senador nacional para el período 1995-2001, aún antes de la renovación electoral de los legisladores.

En la historia, todos estos pasos audaces dados por el justicialismo quedaron como antecedentes de la negociación con la UCR, que finalmente se concretó. El 5 de noviembre de 1993, en el domicilio del ex canciller radical Dante Caputo, el entonces presidente Carlos Menem y el ex presidente radical Raúl Alfonsín tuvieron el primer encuentro en el que delinearon lo que sería el acuerdo para la Reforma de la Constitución. La reunión fue desmentida durante varios días. Del lado de la UCR, el primero en reconocerla ante la prensa fue Mario Losada, y no lo hizo sino cinco días después.<sup>36</sup> Alfonsín no asumiría la presidencia del partido sino el 12 de noviembre, siete días después, y una de las razones de la discreción radicaba en ese hecho: la entidad de Alfonsín como firmante del acuerdo.

De las reuniones entre Menem y Alfonsín surgió el Núcleo de Coincidencias Básicas (NCB): Menem podría ser candidato en 1995 y la Capital Federal elegiría a su Intendente por el voto popular, entre otras cuestiones. La ley 24.309 que declara la necesidad de la reforma, sancionada el 29 de diciembre, incluía 13 puntos del NCB, que eran los temas habilitados por el Congreso para su debate por la Convención Constituyente (ver tabla 3.2).

Una encuesta realizada durante los meses posteriores al acuerdo indicaba que la mayor parte de la población desconocía el contenido de la Reforma, salvo respecto de la cuestión de la reelección<sup>37</sup> (que se buscaba extender, a través de una cláusula transitoria, a todos los gobernadores de provincia). Se los acusó a Menem y Alfonsín de hacer una reforma “a

---

<sup>36</sup> Diario *La Nación*, 10 de noviembre de 1993, pág. 6

<sup>37</sup> Revista *Noticias*, 13 de febrero de 1994. La encuesta era de la consultora Graciela Römer y Asociados

espaldas del pueblo”, negociando en secreto, pactando un paquete cerrado de modificaciones, mientras que sus defensores buscaban legitimación en metáforas históricas, como el radical César Jaroslavsky que hacía referencia del Pacto de Olivos como una reedición del abrazo entre Perón y Balbín -figura simbólica histórica de la reconciliación entre peronistas y radicales-<sup>38</sup>, o los peronistas que comparaban al principio de no-reelección de la Constitución vigente como una “proscripción”, que alcanzaba tanto al presidente Menem como a los gobernadores justicialistas más populares -Duhalde, Reutemann, Ortega.<sup>39</sup>

**Tabla 3.2. El Núcleo de Coincidencias Básicas (NCB) de 1993**

A. Creación de un Jefe de Gabinete de Ministros, designado y removido por el presidente
B. Reducción del mandato presidencial en dos años, con la incorporación de la reelección inmediata por un período
C. Eliminación del requisito confesional para el presidente
D. Creación del tercer senador por distrito. Modificación de los mandatos y elección directa de los senadores
E. Elección directa del presidente; establecimiento de un mecanismo de doble vuelta (*)
F. Reforma política de la Capital Federal y elección directa de su intendente
G. Regulación de los decretos de necesidad y urgencia, y “agilización” del trámite legislativo
H. Creación del Concejo de la Magistratura, para la selección de jueces de tribunales inferiores
I. Modificaciones al mecanismo de elección de jueces federales, y para su remoción
J. Control de la Administración pública a cargo de la Auditoría General de la Nación
K. Establecimiento de mayorías especiales para leyes que modifiquen el régimen electoral o de partidos políticos
L. Intervención federal como facultad del Congreso

(\*) Si ningún candidato obtiene más del 45 por ciento de los votos o si, habiendo obtenido más del 40 por ciento, no existiera una diferencia sobre el segundo mayor a diez puntos de ventaja

**Fuente:** Elaboración propia en base al texto de la ley 24.390

Finalmente, la ley se aprobó con el apoyo de los dos partidos mayoritarios, la Convención sesionó en Santa Fe, y el 24 de agosto de 1994 se juró la nueva Constitución. El NCB acordado en el Pacto de Olivos fue aprobado sin modificaciones. Otros temas se incorporaron

<sup>38</sup> Entrevista a César Jaroslavsky: “El Pacto de Olivos consolida la democracia”, *Actualización Política*, N° 19, marzo de 1994 (1994)

<sup>39</sup> El más popular de los programas periodísticos de la época, *Tiempo Nuevo*, conducido por Bernardo Neustadt, trató en su emisión del 12 de julio de 1994 a la cuestión de la reelección. Allí pueden verse a los justicialistas Eduardo Duhalde (entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires), Carlos Corach (ministro del Interior) y Mario Moine (candidato a la gobernación de Entre Ríos) comparar la prohibición de reelección con una proscripción, del tipo de la sufrida por el peronismo entre 1955 y 1973.

a la Carta Magna, como se había previsto en el artículo 3 de la ley 24.390. No obstante, hubo un debate sobre los procedimientos seguidos y el acuerdo político que fue su condición de posibilidad.

El punto A del Núcleo de Coincidencias Básicas del Pacto de Olivos, intitulado “atenuación del sistema presidencialista”, se refiere a la creación de la figura del jefe de Gabinete de Ministros, nombrado y removido por el presidente de la Nación y con responsabilidad política ante el Congreso. Otros puntos que se refieren o al sistema presidencialista o a las atribuciones y características del mandato presidencial son el B (reducción del mandato), C (requisito confesional), E (régimen de elección presidencial) y G (regulación de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo), junto con otras disposiciones que afectan más indirectamente la actual naturaleza del cargo, como las que se refieren a modificaciones en la designación de magistrados, la autonomía municipal de Buenos Aires, el control de la administración pública o el llamado a consultas populares, entre otros.

De las modificaciones a la institución presidencial incluidas en la reforma de 1994, analizaremos con mayor detalle tres de ellas en función de la hipótesis sobre el presidencialismo populista: la creación del jefe de gabinete, la introducción de la reelección presidencial, y la adopción del sistema electoral de doble vuelta.

### *El jefe de gabinete*

Las competencias de este cargo, luego detalladas en la ley de Ministerios, aparecen en la Constitución reformada: ejercicio de la administración general del país, nombramiento de los empleados de la administración federal, coordinación del gabinete de ministros, intervención en la globalidad de los recursos del Estado -lo que incluye la ejecución de la ley de Presupuesto), el refrendo de decretos, obligación de información al poder legislativo.

La observación de la evolución de esta nueva institución interesa, fundamentalmente, en su desempeño respecto de los fundamentos de su creación: la atenuación del sistema presidencialista. Alfonsín era un partidario entusiasta de ella:

*“La figura del jefe de gabinete representa una verdadera transformación institucional. El poder político ya no se concentrará únicamente en el presidente. Se abre la posibilidad de que la competencia política pierda su carácter de juego de “suma cero” ya que los acuerdos y coaliciones darán mayor participación a los partidos que no controlan directamente el Ejecutivo. Los partidos que no accedan a la presidencia tendrán injerencia en la formación del gobierno a través de la posibilidad de votar una moción de censura para remover al jefe de gabinete. Esta injerencia parlamentaria en la formación del gobierno puede culminar en la integración de estos grupos políticos tradicionalmente opositores al mismo”.*  
(Alfonsín 1996, p. 391)

Refiriéndose a la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, Alfonsín agrega: *“Con la nueva Constitución tenderán a disminuir los bloqueos, ya que el jefe de gabinete es un nexo interpoderes que expresa el consenso entre los dos órganos elegidos por el pueblo. Si el gobierno no contara con respaldo parlamentario en ambas cámaras, deberá cogobernar con la mayoría legislativa que, en caso contrario, podrá censurar a quien ocupa el cargo. Teniendo en cuenta el poder que al jefe de gabinete le otorga el refrendo de los actos del presidente, a éste no le va a quedar otra salida que un gobierno de coalición. Si, en cambio, cuenta con respaldo legislativo podrá gobernar sin inconvenientes bajo estricto control de la oposición. Lo que nunca podrá hacer es gobernar desde la excepcionalidad -como hasta ahora-, atento que cualquiera de sus dos institutos (decretos de necesidad y urgencia y legislación delegada) requieren la aprobación del Congreso, en la que la mayoría opositora de una de las cámaras le hará sentir su peso”.*<sup>40</sup>

La primera de las afirmaciones de Alfonsín arriba citadas ha merecido varios cuestionamientos. Especialistas en derecho constitucional como García Belsunce, Fanelli Evans, Cassagne, García Lema, Ekmekdjian y Bidart Campos han distinguido, más o menos con los mismos argumentos, entre titularidad y ejercicio administrativo del poder ejecutivo. El carácter unipersonal del Poder Ejecutivo establece una relación jerárquica con el

---

<sup>40</sup> Alfonsín 1996, pág. 392

administrador de gabinete que consiste en el poder de designación y remoción, de impartirle instrucciones para la ejecución de leyes, las delegaciones administrativas previstas por la constitución y la ley de ministerios, y la supervisión, por parte del presidente, de las tareas que desarrolla el jefe de gabinete.

Estas opiniones se refieren no tanto al poder como a la autoridad, en sentido weberiano, pues una de las características del jefe de gabinete es su carencia de recursos en ese sentido. Lo que implica que el poder con el que cuenta depende de circunstancias *políticas*, en las que piensa Alfonsín. Y en esta dimensión, los análisis realizados por autores como Goretti y Ferreira Rubio (1995-A) y Serrafiero (1995), opinan diferente: para ellos, el diseño institucional no ha equilibrado las atribuciones del presidente, el Congreso y el jefe de gabinete, quedando este último en una posición débil al no contar con recursos para respaldar su posición ni ante la remoción del presidente ante los embates del Congreso (Goretti y Ferreira Rubio 1995-A, p. 80). La poca claridad en la delimitación de competencias (o más bien, sus limitaciones), en la medida que aparecen como “delegaciones presidenciales” que pueden reasumirse a voluntad, define el predominio presidencial. Asimismo, cabe preguntarse qué tipo de cohabitación podría darse entre un jefe de gabinete y un Presidente proveniente de partidos opositores -si pudiera darse alguna vez-, dada la vulnerabilidad del cargo y la dependencia del presidente para el desarrollo de tareas<sup>41</sup>.

La censura parlamentaria no es una institución que permita afirmar un giro parlamentario en el sistema (ibid, p. 83). Aún así, la posibilidad de que la censura parlamentaria se convierta en un instrumento de poder para un Congreso opositor depende, una vez más, de la performance de la nueva institución. Si no es percibida como un actor relevante e independiente de la estructura presidencial, el resultado será distinto.

---

<sup>41</sup> Entre 1995 y 2011, hubo solo un caso de un jefe de gabinete que no pertenecía al sector político del presidente: Rodolfo Terragno, en el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001). De la Rúa y Terragno pertenecían al mismo partido, la UCR, pero no eran de la misma línea interna y tenían opiniones divergentes. El experimento fue breve: duró solo unos meses en el cargo. El resto de los jefes de gabinete de estos 16 años fueron personas que contaban con la confianza personal del presidente.

Sobre la atenuación del juego “suma cero”, las incertidumbres en la materia se remiten al campo de la cultura política. En la medida que logre ser considerado “un segundo premio” por los partidos políticos, como lo llaman Goretti y Ferreira Rubio (ibid, p. 84), instrumentador de formas de distribución de poder, funcionará como incentivo para coaliciones y formas consensuales.

Asimismo, el equilibrio de poderes implica un mutuo control y en el caso del jefe de gabinete argentino, hay bloqueos no contemplados. Por ejemplo, en el caso un Congreso hostil, que censura a su jefe de gabinete permanentemente, no puede disolver el Congreso: un recurso que sí tienen los regímenes de sesgo parlamentarista (ibid, p. 85).

Otra de las posibilidades introducidas por el nuevo cargo, que fue uno de los principales argumentos del radicalismo, consiste el jefe de gabinete como “fusible” en caso de crisis política. Alfonsín pensaba en posibles quiebres de la democracia y en la crítica de Linz a la inestabilidad del presidencialismo. Pero eso depende, al igual que la capacidad de generar consensos alrededor de su figura, de la cuota de poder que detente. En estos 15 años el jefe de gabinete ha venido desarrollando funciones de administración general, eventualmente de nexo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para el tratamiento de leyes requeridas por el gobierno, y en algunos casos asumió competencias de vocero oficial. En su definición de tareas, como dice García Lema -en un artículo que escribe después de ser designado secretario de Coordinación de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros (García Lema 1995, p. 1251) - ha hecho que la antigua Secretaría General de la Presidencia sea una suerte de antecedente de la nueva institución, ya que inicialmente el traspaso de funciones y estructuras poseídas por aquella formó parte del nacimiento del nuevo cargo.

Pero a pesar de que el jefe de gabinete no ha mostrado, hasta el momento, diferencias con el secretario general de la Presidencia -más allá de una denominación autoritativa pero incorrecta, ya que el jefe de gabinete no tiene titularidades y por ello se ha dicho que “no ejerce jefatura alguna”<sup>42</sup>-, García Lema era optimista respecto de la nueva institución. Advertía entonces que la atenuación del presidencialismo en favor de la descentralización

---

<sup>42</sup> Cassagne, citado en García Lema (1995), pág. 1253

que necesariamente debe introducir este nuevo cargo es una evolución gradual, como ha sido característico de la historia del desenvolvimiento de los gabinetes de ministros en Europa<sup>43</sup>.

El interrogante acerca de la nueva figura se formula, también, alrededor de la siguiente afirmación de Alfonsín: *“la escena política será protagonizada así, de manera principal en un futuro próximo por el presidente y por su jefe de gabinete”* (Alfonsín 1996, 391). Definido por su actividad y sus competencias jurídicas e institucionales, parece una evaluación exagerada. Valorado por sus mecanismos de posibilidad, el escenario político del corto plazo no sugiere que se vaya a producir ninguna situación de testeo, por lo que la observación de su performance se extenderá -según lo previsto- por varios años.

### *La reelección*

Varios partidarios de eliminar la cláusula que prohibía la reelección argumentaban que la misma no existe en los países desarrollados y que la reelección limitada es la oportunidad que tienen estas sociedades de mantener en el cargo “a los gobernantes notorios, que raramente aparecen” (García Lema 1993, 1130; ver también Molinelli 1993, 88). La cláusula prohibitiva era uno de los contrapesos al presidencialismo previsto por la Constitución de 1853, pero García Lema señala que el fantasma del presidente dictador, que motivó el consejo de la no reelección en Alberdi, ya había desaparecido de la política argentina.

Molinelli aportaba otros cinco argumentos en favor de la reelección: 1. que pretender eliminar la tendencia al personalismo en la política argentina (y latinoamericana en general) con la inhibición del cargo a un sólo individuo es ingenuo, ya que si los presidentes-caudillos latinoamericanos no pueden ser reelectos, conservan su influencia a la sombra de un

---

<sup>43</sup> Ibid, pág. 1264. Goretti y Ferreira Rubio también consideraban la evolución de esta institución como un interrogante, mientras que respecto de la atenuación de los poderes del presidente, decían que ha sucedido lo contrario. Este reforzamiento consiste básicamente en 1- el nuevo sistema electoral que da fundamento, con la legitimidad reforzada de la segunda vuelta, a la pretensión presidencialista de unificar la voluntad nacional en el Ejecutivo y 2- “la carta de ciudadanía” que otorga la reforma a una serie de herramientas “informales” del poder ejecutivo, como los decretos, la delegación de facultades legislativas y la promulgación parcial de leyes (1995-A, 85). Ver también, de los mismos autores, el artículo referido a la legitimación de las facultades legislativas del presidente en (1995-B). Por su parte, el constitucionalista Miguel A. Ekmekdjian (1995) va aún más lejos, al decir que la reforma de 1994 “lejos de atenuar el presidencialismo acentuó los poderes del presidente hasta caer en un ‘cesarismo cuasi-democrático’”.

presidente adicto; 2. que interfiere en la voluntad popular de optar libremente -a lo que García Lema agrega que “presupone un juicio de disvalor respecto de la aptitud política de la ciudadanía” (op.cit., 1132); 3. que también interfiere en la dinámica del liderazgo político, elemento necesario del sistema democrático, a partir de una cláusula jurídica, cuando lo adecuado sería el rechazo de las urnas; 4. que produce una disociación entre el poder real y el formal, como ocurriera con los presidentes argentinos y Roca después de 1886 o, en otro contexto, con la proscripción de Perón; 5. que afecta el vínculo de “responsabilidad” que mantiene una administración saliente con los electores, como ocurre en los EE.UU., donde los presidentes rinden cuentas con el electorado al presentarse a la reelección (Molinelli 1993, 87-92).

Con excepción del punto 2, de formulación más normativa, los demás argumentos que da Molinelli provienen de la experiencia. El 1 y el 4 están estrechamente relacionados. Alberdi observó, años después de la publicación de las *Bases*, polos del poder *real*: “*De un lado es el Gobernador -Presidente [de la provincia de Buenos Aires], cuya candidatura forzosa es una verdadera reelección; y del otro es el presidente cesante, que para asegurar su reelección en el período venidero, promueve para sucederle en el período intermedio a uno de sus subalternos, bajo un pacto subentendido de devolverle la presidencia a su vez*”<sup>44</sup>.

Los argumentos “pragmáticos” de Molinelli toman como dada la institución de la presidencia populista, y pueden ser traducidos de la siguiente forma: 1. la representatividad de la presidencia ya forma parte del régimen, 2. por lo tanto, la prohibición de la reelección limita es un límite a la misma, y 3. de esa forma interfiere en la relación entre presidente y pueblo. Precisamente, la reelección o no-reelección del presidente forman parte del régimen, porque la sucesión es constitutiva del mismo. Volviendo a Alberdi, esta vez interpretado por los historiadores, éste percibe que la operatividad prescriptiva del régimen instaurado en el país en 1880 es la modalidad de la sucesión. Caracterizada por la famosa fórmula de la “representación invertida”, según la frase acuñada por Botana, donde “los gobernantes son los electores de los gobernantes”.

---

<sup>44</sup> Alberdi, *La república Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por Capital*, citado en Botana (1995-A), página 67

La sucesión es constitutiva del régimen político. Y en palabras de Carlos Floria, “*la reelección plantea un problema de sucesión, y cuando se plantea un problema de sucesión, no existe el régimen. O existe entre paréntesis*”.<sup>45</sup> La reelección caracteriza la lógica de cada tipo de régimen presidencial (Serrafero 1994-B, 85). Así, podemos decir que su inclusión implica cierta apertura a la dimensión populista de la presidencia argentina, y su prohibición un intento de restringirla.

### *El régimen electoral presidencial*

La reforma constitucional de 1994 incorporó dos modificaciones fundamentales al régimen electoral presidencial: la elección directa del presidente en distrito único y el mecanismo de doble vuelta electoral para garantizar la mayoría absoluta de votos a uno de los candidatos presidenciales. El sistema de balotaje argentino de 1994 es de mayoría especial ya que, como veíamos, convoca a segunda vuelta sólo si ningún partido supera el 45% o si existe una diferencia inferior al 10% de los votos entre primera y segunda minoría (de producirse una diferencia igual o mayor a diez puntos porcentuales ganaría aquella fórmula que hubiese obtenido como mínimo 40% de los votos).

La elección directa en distrito único alteró, principalmente, la relación de incidencia que mantenían los distritos provinciales con la elección del presidente. Incorpora un principio de proporcionalidad, que tiende a reproducir con mayor fidelidad la distribución de los votos en el cargo. De esta forma, la provincia de Buenos Aires, que contaba con el 23,6% de los electores en el antiguo sistema de Colegio Electoral, reúne el 37% del padrón de 1995 (Fraga 1995, 66), mientras que las provincias más chicas, que antes contaban con un mínimo asegurado de 2,3% de los electores del Colegio cada una, prácticamente desaparecen dentro del caudal nacional de votos con el nuevo sistema.

---

<sup>45</sup> Entrevista a Carlos Floria, “La Argentina aún se encuentra en transición a la democracia”, *La Avispa*, año 1 N° 1, pág. 21

No es casualidad, como veíamos anteriormente, que el senador Bravo (Partido Bloquista, San Juan) hubiera planteado como condición para apoyar el proyecto reformista previo al Pacto de Olivos la no-modificación del régimen de elección indirecta: asumía, de esa forma, la representación de los intereses de las provincias chicas. El poder electoral de la provincia de Buenos Aires, gobernada entonces por Eduardo Duhalde, crecía sustancialmente: aumentaba en 14 puntos porcentuales netos la influencia electoral de su distrito en la elección del primer mandatario.

En lo que hace a la institución del balotaje, su introducción tuvo importantes consecuencias para el sistema político. De acuerdo a los clásicos, el balotaje -como también lo hace, aunque en menor medida, la opción por la elección directa- refuerza la legitimidad del presidente electo, un problema bien conocido por la Argentina tras las elecciones presidenciales de 1958 y 1963. Y paralelamente, impulsa a los partidos políticos a formar alianzas electorales.<sup>46</sup>

En términos de Sartori (1992), la relación entre régimen electoral y eficacia gubernativa nace de la influencia que el sistema electoral ejerce sobre el elector, y a partir de ahí de una influencia indirecta de éste sobre el sistema de partidos. Así, por ejemplo, el elector en una circunscripción uninominal se siente presionado para votar de una determinada manera -lo que Sartori denomina *manipulación*, que produce el efecto reductor del sistema partidista en la percepción del elector y el fortalecimiento *de facto* de la estructura de partidos. Y el sistema uninominal facilita el formato bipartidista y dificulta el multipartidismo.

Un aspecto interesante de la introducción del balotaje, que reforzó la capacidad del presidente de obtener resultados mayoritarios, es que también tiende a modificar estrategias de los partidos políticos en función de sus aspiraciones presidenciales. Es decir: los partidos se vuelven *aún* más presidencialistas. En un trabajo sobre el sistema de partidos escrito en aquellos años, Gerardo Adrogué (1995, 54-57) reconocía que las condiciones de posibilidad para el “fin del bipartidismo” en la Argentina estaban dadas por las modificaciones de 1994. Pero analizando los escenarios posibles de la política argentina con la vigencia del sistema de doble vuelta, suscribía uno de los argumentos que predicen la continuidad del

---

<sup>46</sup> Ver Sabsay (1995, 293). Con la “lectura clásica” sobre el balotaje, nos referimos a Duverger.

bipartidismo, según el cual la particularidad del sistema de mínimos porcentuales de la Constitución podrá llevar a los partidos a orientar sus estrategias electorales hacia la alianza en el primer turno electoral en vez del segundo. Simultáneamente, la continuidad del bipartidismo aparecía favorecida por el poco futuro que le veía a la posibilidad de que fuerzas distritales se unan a nivel nacional o a la capacidad del Frente Grande/Frepaso y el MODIN para ampliar sus bases territoriales y socioeconómicas de voto. Respecto del primero, lo veía en 1995 (escribe unos meses antes de las elecciones del 14 de mayo de ese año) más como una consecuencia de la protesta circunstancial y la volatilidad electoral que como un fenómeno de larga duración, y como aspirante de espacios poco probables dada su tensión con el radicalismo (Adrogué op.cit., 56). No obstante, reconocía una suerte de problema estratégico en el centro de la cuestión: “en la medida que las élites dirigentes partidarias no crean conveniente establecer alianzas electorales en el primer turno electoral, que por el contrario prioricen la obtención de un caudal electoral propio con el cual establecer *a posteriori* las condiciones de participación en una coalición de gobierno, y que en consecuencia los votantes no reproduzcan una lógica de polarización del voto, las puertas hacia un sistema multipartidista se abren para la Argentina de los años 90” (ibid).

Adrogué hacía bien en advertir que el costado más incierto del futuro sistema de partidos estaba en las percepciones estratégicas de los actores antes que en “la lógica del sistema” y que la novedad del balotaje afectaba principalmente a esa dimensión.

Al modo de un dilema del prisionero, Adrogué centra la incertidumbre acerca del futuro sistema de partidos sólo en las alternativas de la oposición (cuyas opciones serían: A-“aliarse y negociar ahora” o B-“no aliarse y negociar después”) y en las condiciones de probabilidad de incorporación de un tercer partido. Pero las alternativas estratégicas del caso particular se complican más aún. Si hay tres actores electorales -como distingue implícitamente Adrogué- con diferente caudal de voto, es natural que la autopercepción de los mismos construya una escala ordinal, en base a información objetiva (los anticipos que brindan los sondeos de opinión) y/o subjetiva (las propias expectativas, optimistas o pesimistas, basadas en otros cálculos o creencias). Hay tres puestos en la escala a distribuir: 1, 2 y 3. La opción A aparece como más cercana de aquellos que se perciben en 3 y la B de aquellos que se perciben en 2,

salvo que la polarización del debate lleve a los dos no-1 (ambos pueden percibirse como 2, o uno como 2 y otro 3, y más difícilmente ambos como 3) a resignar las expectativas utilitarias de la negociación y se unan contra 1.

La especulación sobre estrategia, llegado este punto, superpone las alternativas de los partidos, respecto de su posición en el sistema, con las estrategias preelectorales, lo que implica desplazarse de los partidos hacia los electores. Adrogue (op.cit., 56) distinguía acertadamente entre la existencia de tres opciones electorales de peso y la vigencia de un multipartidismo estable. Por lo tanto, en adelante cuando me refiera a los partidos no estaré pensando en términos de sistema, sino de los actores de la oferta electoral.

Todo predisponía al PJ a autoperibirse como el 1: además de los datos de los sondeos de opinión, de la historia reciente de los resultados electorales y de la existencia de bastiones o cuasi-bastiones electorales (distritos de predominio, en algunos casos cercanos a la hegemonía) como la poderosa provincia de Buenos Aires, hay otros elementos subjetivos de la identidad peronista que refuerzan la evidencia empírica en la percepción de triunfo; Portantiero (1995, 106-7) define -en parte- al peronismo como un conjunto particular de concepciones e intuiciones sobre la forma de hacer política, transmitida a sus líderes de las enseñanzas de Perón y que permite a sus seguidores identificarlo en ellas, y la “ley de hierro” de los peronistas decía que nunca pierden una elección nacional.

Pensando en la posibilidad de que la elección presidencial se repita, la estrategia de 1 respecto de los otros dos aparecía caracterizada por la oportunidad de la división. Además de la lógica del prisionero que lleva a ambos a percibir que son 2, hay otros condicionantes *estructurales* en ambos partidos que podían rechazar las alianzas. En la UCR, la tradición: desde su fundación (y hasta 2007), este partido nunca había resignado el liderazgo en una fórmula de candidatos presidenciales en el marco de una frente electoral; eventualmente, los aliados ocupaban el segundo lugar. En el caso del Frepaso, la lógica identitaria<sup>47</sup> de una fuerza política que, después de buenas performances electorales, aspira a convertirse en un partido

---

<sup>47</sup> Para Erikson, en el proceso formativo de la identidad es necesario que sujetos y organizaciones “se hayan encontrado a sí mismos” antes de poder “perderse en el otro”. Ver resumen en De Levita (1977), cap. 2

político, le desaconseja perder la oportunidad de afirmarse en la oferta electoral como una opción de referencia. Eso no cambiará mañana. Ni tampoco impide que, como los dilemas de prisionero raramente se repiten, ambos juzguen irracional presentarse por separado ante la evidencia del triunfo justicialista en primera vuelta. Pero la superación del prisionero y el imperativo de no traicionar ninguno de los “impedimentos estructurales” de la lógica de ambos partidos requerirá de una alianza muy equilibrada entre ambos, lo que apresuraría el reconocimiento y/o la constitución del Frepaso como unidad de sistema.

En cuanto al PJ, su comportamiento estratégico frente a los escenarios posibles de elección presidencial está *anticipado*. Tocqueville sostenía la idea que cuando un actor realiza y *anticipa* una situación estratégica, es probable que los otros no acepten pasivamente los sucesos *anticipados*.<sup>48</sup> Tal vez, aquí esté la condición de posibilidad más proclive a favorecer una alianza “racional” -cuidadosamente equilibrada entre los no-1.

En *La democracia y la organización de los partidos políticos*, Ostrogorski estudia a fondo la estructura del *caucus* en Estados Unidos e Inglaterra, principalmente durante el período previo a la formación de los partidos como hoy los conocemos. Había una situación que se repetía con frecuencia en estas asambleas: ante una votación, un grupo de presión creía ser la primera fuerza -sin saber exactamente con cuantos votos contaría, porque los representantes no estaban ligados a organizaciones y era poco factible la disciplina que se verifica en los parlamentos de partidos políticos. Sin embargo, los no-1 también participaban de la incertidumbre respecto de la relación de fuerzas. Como el grupo organizado, a simple pluralidad de votos, parece tener garantizado el pronunciamiento favorable de la votación, su estrategia dominante es mantenerse como primera minoría antes que sumar más votos. Ostrogorski describe la acción “bajo la mesa” desarrollada por 1 a fin de dividir a los no-1 como una práctica muy usual y exitosa.

Trazando una analogía heurística de este escenario, en la Argentina de mediano plazo el sistema de mínimos de primera vuelta inclina al PJ -más que cualquier otro reglamento electoral- por preferir una oposición dividida antes que una unida. Es necesario agregar, a

---

<sup>48</sup> Elster (1995), pág. 153

todas las descripciones anteriores sobre las condiciones de autopercepción de este partido, que el justicialismo nunca obtuvo menos de 40% de los votos en una elección general. Si mantiene su caudal “histórico”<sup>49</sup> y al mismo tiempo una diferencia mayor de diez puntos con aquel no-1 más exitoso, aún haciendo una elección muy mediocre el PJ ve consagrada su fórmula presidencial.

En el balotaje francés, que fuera instituido sobre un sistema multipartidista, la estrategia del primer turno es la de sumar votos y convertirse en mayoría (la mitad mas uno de los votos), y la del segundo turno la alianza electoral. El particular sistema de doble vuelta argentino, aplicado sobre un bipartidismo en crisis, determina estrategias inciertas. Aún con la voluntad de sumar como *bajo continuo* de toda democracia electoral, los actores principales enfrentan preferencias e incertidumbres de diferente orden.

Con moderación teórica, puede realizarse una hipótesis de cierta analogía con la acción “bajo la mesa” del *chaucus*, aunque Ostrogorski describía acciones directas y personalizadas. En tanto actor determinante, el PJ para protegerse del Frepaso ante los electores puede identificar a su rival en la UCR, y hacer lo inverso respecto de la UCR con el Frepaso.<sup>50</sup> Sin sacar conclusiones sobre el efecto que esto tendría en el electorado (aunque me inclino por pensar que influiría indirectamente, dada la situación de incertidumbre en los polos gobierno-oposición), en el juego de los actores esto significa reforzar el juego tripartito. Más allá de la tendencia o no a la confluencia que apunta Adrogué, las estrategias electorales favorecen en el nivel intrapsíquico de los actores la existencia de tres.

Esto no significa que vaya a darse una anomalía en la premisa de Sartori, a partir de la estrategia anticipada del caso argentino, sino que se incorpora un “paso intermedio” donde el imperativo estratégico de las reglas del juego puede llevar a las unidades a “pre-

---

<sup>49</sup> Frente a los determinantes sociales, Mora y Araujo (1995-B) advierte la convivencia actual de tres factores causales en la explicación del voto: 1. la tendencia histórica, 2. la convivencia de votantes cooptados por los aparatos de los partidos con votantes que se inclinan a votar por candidatos sin partido, 3. el voto “por temas”. Esta convivencia se relaciona con el párrafo posterior, acerca de afectar el voto por posicionamientos en la oferta electoral sin perder de vista un importante caudal de base

<sup>50</sup> Fundamentos para las hipótesis de mecanismos en los cuales una correctamente evaluada ventaja reproduce la acción estratégica pueden buscarse en el manejo de los deseos y las oportunidades de Tocqueville, según la lectura que hace de él Elster (1995)

reducciones”, que los electores podrían encontrar prácticamente dadas. Pero es sólo una hipótesis, que especula que, antes que favorecer un bipartidismo, el nuevo régimen electoral de la Constitución reformada predispone tanto a una persistente victoria del PJ como favorece -respecto de la estrategia de los actores y la influencia relativa que estos pueden ejercer en la configuración del escenario de la oferta electoral- a la existencia de tres unidades en el escenario electoral, dos de las cuales pueden aliarse (de acuerdo con el mecanismo de “reacción a lo anticipado”) pero sólo en condiciones que garanticen su independencia en tanto unidad.

\* \* \*

En suma, si el presidencialismo populista tiene un origen no escrito en el diseño institucional potencial de la Constitución histórica, podemos decir que la reforma de 1994 fue un hito fundamental en la institucionalización del mismo. El régimen electoral presidencial de 1994, al incluir el voto directo en distrito único, potencia a los distritos más populosos, especialmente a la provincia de Buenos Aires, eliminando así dos intermediaciones: el Colegio Electoral en sí, y el *malaporcionamiento* con que se elegían sus electores. El poder electoral del presidente populista se vio apuntalado por ambas "desataduras". Lo mismo podemos decir del *balotaje*, un reaseguro de resultados mayoritarios en caso de que el poder electoral no se constituya en primera vuelta, y de la reelección consecutiva, que extiende la relación representacional entre presidente y electorado: a mayores atribuciones de reelección, mayor desarrollo de la dimensión populista. Finalmente, si algún efecto tuvo en la institución presidencial la creación de una figura con responsabilidad de administración y delegación, mirando el desempeño de los jefes de gabinete desde 1995 a la fecha, no fue otro que liberar simbólica y materialmente al presidente de funciones administrativas para que pueda ejercer en plenitud sus funciones de representación popular: comunicarse con la población, pronunciar discursos, defender el programa de gobierno, mantener alta la popularidad, liderar las campañas electorales. El jefe de gabinete se asemeja al presidente de la Constitución de 1853. Algo más, al menos, que el presidente populista contemporáneo.

### **3.5. Comparación con la democratización parlamentarista de Chile**

La construcción institucional histórica de la presidencia populista argentina, como veíamos al comienzo de este capítulo, estuvo caracterizada en sus inicios por el surgimiento de la Unión Cívica Radical como partido mayoritario y enfrentado con una coalición defensiva, primero gobernante y luego opositora. El caso chileno, que no casualmente carece de una tradición política populista como la argentina, atravesó su proceso de ampliación del sufragio bajo características y resultados diferentes.

Quienes estudian las reformas electorales sostienen que la democratización no constituye un momento preciso sino un proceso gradual de reformas. Sin embargo, es posible identificar “reformas fundamentales que generaron un cambio cualitativo que significó una transición política desde un régimen autoritario (Valenzuela 1998, 71). En Argentina, se suele identificar a la ley Sáenz Peña de 1912, aunque esta fue el corolario de otras modificaciones parciales que venían dándose desde 1902; luego, la ley de voto universal femenino de 1951 y las elecciones de 1983 fueron otros hitos claves de la democratización. En el caso de Chile, los autores suelen identificar a la reforma de 1890 como el momento clave de la ampliación del sufragio (Valenzuela, op. cit.).

En ambos casos las demandas por la ampliación del sufragio provinieron de una oposición política que pedía apertura, incluyeron rebeliones armadas, y el posterior acceso al poder de los sectores que la reclamaban una vez que se implementó. A fines del siglo XIX se discutían en los países americanos reformas sociales y políticas constitutivas de los estados modernos, como la educación pública, el servicio militar obligatorio y la separación de la Iglesia del estado, y la democratización del derecho al sufragio era una de las más importantes.

Sin embargo, a diferencia del caso argentino, en Chile la reforma política no resultó en una llegada a la presidencia de la oposición aperturista, sino en la creación de un régimen seudo-parlamentario apoyado por los partidos conservadores que duró casi 35 años. La discusión acerca de la “libertad electoral” formó parte del debate impulsado por los grupos liberales con representación parlamentaria contra el autoritarismo presidencial prohijado por la constitución de 1833 que admiraba Alberdi.

En el debate acerca de la naturaleza de las instituciones políticas chilenas, los liberales, ya para 1890 divididos en varios grupos, pregonaban desde hacía décadas la necesidad de contener el presidencialismo. Entre 1871 y 1888, la Constitución de 1833 se había reformado en cinco oportunidades, todas ellas destinadas a quitar facultades al Ejecutivo; en la reforma de 1871 se prohíbe la reelección presidencial consecutiva. Durante la llamada "república liberal", ambos poderes buscan imponer interpretaciones presidencialistas y parlamentaristas de la Constitución. Los catedráticos en derecho constitucional lideran debates acerca de si la Constitución es en realidad presidencialista (o "representativa", como decía esta corriente identificada con el profesor Julio Bañados, luego ministro de Balmaceda ) o parlamentaria, como alentaba el profesor Jorge Huneeus, para quien estos rasgos estaban dados por la facultad del Congreso de "aplazar" el tratamiento de las leyes o el acuerdo para el nombramiento de ministros del gabinete; para Huneeus, el régimen tenía "era dos tercios de parlamentarismo y un tercio restante de sistema representativo" (Villalobos et al. 2001, 681).

El desenlace de este intenso debate político-institucional, del que la Argentina careció, fue la sangrienta guerra civil de 1891, en la que se enfrentaron el entonces presidente, José Manuel Balmaceda, con las cuatro facciones opositoras que controlaban el Congreso. El conflicto interpoderes, detonado a partir del bloqueo de una ley de presupuesto, escaló en una guerra que dividió en dos a las fuerzas armadas, en la que finalmente se impuso el bando parlamentaria.

Balmaceda estaba intentando retornar al régimen presidencial de 1833 y los opositores del "cuadrilátero" liberal - conservador insistieron sobre la necesidad de formalizar el régimen parlamentario. Los historiadores en general sostienen que el rol en el que se vieron atrapados los diferentes actores condicionó sus opciones institucionalistas: "tanto el presidencialismo por el que abogaba Balmaceda como el parlamentarismo tras el que se cobijó la oposición fueron simples banderas de circunstancias" (Villalobos et al. 2001, 705). Dada la magnitud de la guerra, que produjo miles de muertos en batallas terrestres y navales, se han investigado

las distintas causas que pudieron haberlo motivado, más allá del conflicto político-institucional.<sup>51</sup>

Durante la república parlamentarista (1891 – 1925) se hizo realidad la ampliación del sufragio, que se extendió hacia el nivel comunal, y las clases medias fueron incorporadas a la vida cívica. El Congreso, caracterizado por una rotación de alianzas entre los partidos que lo componían, fue el actor predominante y el que condujo el proceso de modernización democrática, en tanto las elecciones “se convirtieron en el único medio a través del cual podían aspirar los líderes políticos a constituir los gobiernos, las cámaras legislativas y los poderes municipales. Las reformas electorales posteriores ampliaron el sufragio, cambiaron las modalidades de la administración del proceso electoral y alteraron el formato del voto, pero no tuvieron el efecto de iniciar este aspecto fundamental y definitorio de la democracia, el único que faltaba para que el régimen político chileno de fines del siglo XIX cumpliera los requisitos mínimos de esta forma de gobierno”. (Valenzuela op. cit., 293).

La Constitución chilena de 1833 dejó marcas imborrables en la historia suramericana. En su propio país abrió, pocas décadas después de sancionada, una era de debates y cuestionamientos liberales por el autoritarismo presidencial y el bajo nivel de *power-sharing* que existía en el sistema político chileno, que era insostenible habida cuenta de la inexistencia de partidos mayoritarios; tras dos décadas de tensiones y de reformas atenuadoras, finalmente en 1891 estalla el conflicto interpodere más sangriento de la historia regional.

Antes que todo ello sucediera, la constitución de Diego Portales y los hermanos Egaña había despertado la admiración del elocuente y persuasivo Alberdi, exiliado en Santiago entre 1844 y 1845, quien se inspira en ella como modelo para la constitución argentina de 1853, aún vigente con sus reformas. Como en Chile, a menos de cuatro décadas de sancionada, el régimen político presidencialista y restrictivo ya había despertado fuertes rechazos en la

---

<sup>51</sup> Así, algunos autores estudiaron la cuestión religiosa y el fin del ultramontanismo (Serrano 2008), mientras que otros destacan la determinación de Balmaceda de expandir el rol económico del Estado, que generó conflictos de intereses y fue visto por sus oponentes como un intento por volver al estilo presidencial previo a las reformas constitucionales de la década de 1870 (Faundez 2007, 44). Algunos autores marxistas sostienen la tesis, algo forzada, de que Balmaceda era un reformista económico que desafió a la oligarquía.

oposición política argentina. Sin embargo, reformistas argentinos y chilenos optaron por caminos diferentes, que configuraron modelos políticos de gran influencia en la historia posterior.

En Chile, una alianza de partidos conservadores, liberales y democráticos impulsó desde el Congreso sucesivas reformas contra el sesgo presidencialista, que derivó en la república parlamentarista, en la cual se inauguró la historia democrática chilena. En Argentina, en cambio, los reformistas desistieron de realizar alianzas parlamentarias con partidarios del régimen conservador, y utilizaron a la misma presidencia, que era el eje preservado del sistema, como instrumento modernizador: el cambio cualitativo que en Chile fue representado por el Congreso del cuadrilátero, en Argentina lo fue por la presidencia yrigoyenista.

Hubo diferencias contextuales que contribuyen a explicar la bifurcación de los senderos. En Chile había diferentes fuerzas políticas y ninguna estaba en condiciones de impulsar, por sí misma, un cambio de régimen, por lo que la opción parlamentarista de los opositores era una solución; por otra parte, la reforma electoral era una demanda que estaba unida a un debate sobre las instituciones políticas que no tuvo correlato político en Argentina. Este último punto debe ser tomado en cuenta. La reforma electoral no creó un partido nuevo sino que fue una negociación de aquellos que, desde el Congreso y con poder institucional, pujaban por una mayor distribución del poder. En Argentina, mientras tanto, los reformistas fueron más *outsiders*, y habían acumulado fuerzas para ir por todo.

Si seguimos la conclusión de Villalobos et al., las circunstancias podrían explicar el por qué del curso de los acontecimientos en ambos casos. La intuición de Sampay, no obstante, contribuye a entender por qué en un caso se abrió un canal de movilización e institucionalización populista, y en el otro predominaron las negociaciones y mediaciones institucionales. En Chile, el cuestionamiento al régimen restringido fue gradual y reformista, mientras que en Argentina, la ley de Sáenz Peña fue como un estallido en el seno del sistema de 1853. Desde entonces, se estableció a lo largo del siglo XX la tradición de la conquista

electoral de la presidencia como canal excluyente de la política a nivel nacional. El camino partidista de Chile fue más estable; el de Argentina, más eficaz para introducir cambios.

## **Capítulo 4. *Neolemas*: La crisis 2001-2002 y sus efectos sobre el sistema electoral argentino**

### **4.1. Introducción: la “solución presidencialista”**

El tema de fondo de este capítulo trabajo sobre el sistema electoral es el imperialismo presidencial en un contexto de crisis. El colapso económico del año 2001 y la consecuente renuncia del presidente Fernando De la Rúa dejaron al país al borde de la ingobernabilidad política. El estado estaba desbordado por los problemas financieros y las demandas populares, y los partidos políticos, que sufrían de una profunda desconfianza social, parecían incapaces de construir una nueva coalición electoral mayoritaria. Las instituciones representativas, sin embargo, proporcionaron los caminos para la formación de un nuevo gobierno. La primera solución fue de “componente parlamentario” (Bosoer 2006): el Congreso, en una alianza entre las dos principales bancadas –la justicialista y la radical, esta última nuevamente bajo la jefatura política de Raúl Alfonsín- eligió y proveyó sustentabilidad a la administración de transición de Eduardo Duhalde, que a pesar de su carácter provisorio tomó decisiones importantes que cambiaron la matriz económica de la década. Y la segunda solución fue presidencialista: elecciones mediante, en 2003 asumió Néstor Kirchner, quien desde el ejercicio de la Presidencia reconstruyó el poder y la autoridad del cargo, en cuestión durante los años previos.

Estas soluciones, en particular la segunda, produjeron episodios de dominación presidencial sobre la estructura del estado y el sistema partidario. Burocracia estatal y dirigentes políticos realizaron las concesiones que lo permitieron, ya que no contaban con otras soluciones disponibles. Y la Presidencia, por su parte, para hacerse dominante se fue *desatando* (en términos de Elster, 2000) de algunas de sus restricciones.

La constante del periodo fue el proceso de legitimación presidencial. Desde el inicio, Kirchner actuó asumiendo que la recuperación de la autoridad presidencial –o su propia legitimación- era una precondition para la salida de la crisis. En perspectiva, podemos decir

que esta no era su única opción: también, pudo haber persistido en la solución parlamentaria, convocando de entre los escombros del sistema partidario a políticos reconocidos del peronismo y radicalismo, con representatividad federal, para integrar el gabinete de un gobierno de “unidad nacional”. Era lo que varias voces reclamaban por aquellos días. Pero la descartó, y apostó por la configuración de un nuevo ciclo político.

El giro no fue totalmente brusco, ya que en sus dos primeros años gobernó con un gabinete que mantuvo a buena parte de los ministros de la transición duhaldista -incluido el influyente titular de la cartera económica, Roberto Lavagna- y logró el apoyo del Congreso gracias a que seguía vigente su alianza política con Duhalde, quien aún era el jefe político de la poderosa bancada justicialista bonaerense en la Cámara de Diputados. Pero gradualmente, Kirchner comienza a despegarse de esa fórmula política hasta que en 2005 rompe definitivamente con el duhaldismo y lo enfrenta en las elecciones legislativas de ese año.

El proceso de legitimación inicial de Kirchner, quien había llegado a la Casa Rosada con el menor porcentaje de votos de la historia democrática argentina (22%) y sin el liderazgo de su propio partido, fue una verdadera “*construcción de poder*”, frase que utilizaron con frecuencia periodistas y políticos por aquellos días. Gradualmente, el Presidente “kirchnerizaba” al cuadro de ministros y funcionarios de la administración, incorporando a más figuras alineadas con su flamante corriente política, y con el aval de las importantes facultades del cargo, comenzó a sellar alianzas directas con gobernadores, intendentes, legisladores y otros dirigentes políticos, varios de los cuales no pertenecían al peronismo. Había llegado al poder sin contar con una coalición mayoritaria y ahora, desde él, regularizó su situación.

El sistema electoral, inseparable de lo que sucede en la esfera partidaria, sufrió entre la transición duhaldista y la consolidación kirchnerista las consecuencias del avance irrefrenable del proceso de legitimación presidencial. A continuación vamos a analizar las principales modificaciones y adaptaciones del mismo impulsadas desde la Presidencia entre 1983 y 2003, que en este último años se extendieron a tres componentes: el calendario

electoral, la legislación de internas para la selección de candidatos y el régimen informal de los “neolemas” peronistas.

#### **4.2. Desorden en la trilogía: ¿partidización o presidencialización del sistema electoral?**

Dieter Nohlen (2007, cap. 3)<sup>52</sup> describe a la relación que existe entre los sistemas de gobierno, electoral y partidario como una “trilogía” de elementos que, interrelacionados, configuran las instituciones vigentes de un país. Nohlen destaca, a diferencia de otros autores dedicados al estudio de la ingeniería electoral, la importancia del tercer “subsistema” en la trilogía, el partidario, en tanto variable que refleja el contexto de los casos nacionales.

Siguiendo un análisis con énfasis partidista de lo sucedido a partir de 2001, la implosión del sistema, con la desaparición de la Alianza UCR - Frepaso y sus componentes de la oferta electoral, produciría un traslado de la competencia política al seno del actor superviviente, el peronismo -no casualmente, dividido en tres para las elecciones presidenciales de abril de ese año-, que se traduce en un desequilibrio de la trilogía –y, por consiguiente, termina estaba afectando también a las otras dos variables (Burdman, 2003). La gubernamental, con reflejo en las dramáticas peripecias de la sucesión presidencial -cuando Argentina tuvo cinco presidentes en trece días, una historia que recorrió los medios del mundo- y la electoral, dadas las modificaciones *ad hoc* que estaban sufriendo las reglas para las elecciones internas y generales de candidatos presidenciales, que se podían explicar en función de la trama interna del peronismo, convertido en el escenario del conflicto con Duhalde y su candidato, Kirchner, de un lado, Menem del otro, y Rodríguez Saá como tercero en discordia.

Asimismo, desde un análisis institucional de la Presidencia, el origen de la desestabilización de las reglas electorales mucho tuvo que ver con el ejercicio de la misma por parte de Duhalde. Este, en su doble condición de Presidente de transición y actor poderoso en el peronismo, estaba impulsando cambios que eran funcionales a sus objetivos, y los logró fundamentalmente por su condición primera. Una de sus motivaciones fue evitar la partición

---

<sup>52</sup> Ese capítulo es su exposición en la III Conferencia de UNIORE en 1996

del justicialismo; la otra, la dominante, fue el control, de la sucesión presidencial operado por la Presidencia misma.

A partir de la reforma constitucional de 1994, Presidente y Vice se eligen por voto directo<sup>53</sup> siendo el territorio nacional un distrito único. Hay un sistema de doble vuelta electoral con umbral reducido, que estipula que el candidato más votado debe obtener 45% de los votos positivos o 40%, con 10 puntos porcentuales de diferencia sobre el segundo. Esta regla es apenas una ligera desviación respecto del sistema de mayoría simple, y su diseño estaba destinado a reforzar la legitimidad electoral pero sin dejar de favorecer los triunfos en primera vuelta (Zovatto et al. 2003, p. 77). De hecho, en quince años nunca hubo una segunda vuelta presidencial en Argentina. El cargo del Presidente dura cuatro años y tiene derecho a una reelección inmediata, después de la cual debe transcurrir un mandato presidencial para que quede habilitado a postularse nuevamente.

Estas reglas para la elección del Presidente forman parte de un sistema electoral nacional que, para 2003, contaba con las siguientes características (mencionamos las que más nos interesan):

- a. partidos políticos –con jerarquía constitucional a partir de 1994- y alianzas electorales como unidades de la oferta electoral,
- b. internas abiertas y obligatorias para la selección de candidatos a cargos nacionales (ley 25611),
- c. elecciones presidenciales y legislativas [relativamente] simultáneas,
- d. Congreso bicameral, con renovación por mitades cada dos años para la Cámara baja, y por tercios cada dos años en el caso del Senado (hay elecciones de medio término)
- e. representación proporcional (bastante malaportionada), con listas cerradas y bloqueadas, para la elección de diputados, y de mayorías y minorías (trinomial) para la de senadores
- f. distritos electorales provinciales (24) para elecciones de gobernador, y legislativas nacionales,

---

<sup>53</sup> En reemplazo del Colegio Electoral hasta entonces vigente

- g. un mecanismo de votación con boletas únicas por partido, subdivididas por tantas secciones como categorías de candidatos haya en la jornada electoral,
- h. un régimen de financiamiento de campañas electorales reciente, y
- i. autonomía de las provincias para establecer sus cronogramas para elecciones provinciales y municipales locales (y regímenes electorales en general).

La mayoría de estas reglas eran de creación reciente. Podemos identificar tres momentos de legislación en materia electoral durante el último cuarto de siglo de democracia argentina: la transición (1983), la reforma constitucional (1994) y la crisis de representación política (2001-2002). Ellos produjeron el régimen electoral que reguló las elecciones de Néstor Kirchner.

El régimen de proporcional de la Cámara de Diputados, que al establecer un mínimo de cinco bancas por distrito sobrerrepresenta a los distritos más chicos y subrepresenta a los más grandes (el caso más extremo es la comparación entre Buenos Aires y Tierra del Fuego) es una consecuencia de la ley 22.847 (“Ley Bignone”) de 1983; el resultado es que, actualmente, haya un diputado cada 200 mil habitantes en la provincia de Buenos Aires, y otro cada sólo 20 mil habitantes en la despoblada provincia insular. La modificatoria del Código Nacional Electoral que establece el mecanismo de votación vigente (Decreto 2135/83 de la ley 19.945) también es de 1983.

Por su parte, las principales reformas al régimen electoral presidencial datan de 1994: la reelección, la elección directa en distrito único, y el sistema de doble vuelta. El tercer senador (antes, sólo había dos) también tiene su origen en la reforma de 1994.

Finalmente, en los albores de la crisis y en el contexto de una gran crisis de representatividad política en la opinión pública que rechazaba a los partidos y pedía “que se vayan todos” en los famosos “cacerolazos”, se produjo el tercer momento antes mencionado: el Congreso ensayó, como respuesta a la crisis de representatividad, algunas modificaciones al sistema electoral. Eran los meses de auge de las demandas de “reforma política” en las calles y los medios de comunicación, emanadas de la creencia (casi *mágica*) de que modificando algunas

reglas electorales se resolverían los problemas económicos e “institucionales” de la sociedad; las críticas de la opinión pública a la “lista sábana” y al “alto costo de la política” habían llegado al paroxismo. Fue entonces que los diputados y senadores nacionales, sesionando en un Palacio Legislativo al que ingresaban por túneles subterráneos, que se encontraba cercado y custodiado por fuerzas de seguridad para evitar invasiones al recinto y agresiones físicas a los legisladores por parte de la muchedumbre, aprobaron tres leyes que tendían a “transparentar” la vilipendiada actividad política: en mayo de 2002 se sanciona la ley 25.600 de financiamiento de los partidos políticos, en junio la ley 25.610 de limitación de las campañas electorales, y en julio la 25.611 de internas abiertas y obligatorias,

**Tabla 4.1. Cuatro momentos de cambio en el sistema electoral contemporáneo**

<b>Contexto político</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Objetivos / consecuencias</b>
Transición a la democracia (1983)	“Ley Bignone” (asignación de diputados por provincia), modificatorias del Código Nacional Electoral	Adaptación del régimen y mecanismo de votación para las elecciones de 1983. <i>Sobrerrepresentación</i> de las provincias chicas en la HCDN
Reforma constitucional (1994)	Nueva Constitución: reelección, la doble vuelta electoral y el senador por la minoría, supresión del Colegio Electoral, etc.	¿Atenuación? del régimen presidencial. Reelección de Carlos Menem. Mayor poder electoral nacional de Buenos Aires. Autonomía CABA
Crisis de representación (2002)	Leyes de internas abiertas obligatorias, campañas electorales y financiamiento de los partidos	Modernización de los partidos para recuperar la credibilidad de la ciudadanía
Legitimación presidencial (2003)	Ley 25684: desdoblamiento electoral, suspensión de las internas obligatorias	Fragmentación <i>temporal</i> del Partido Justicialista. Control de la sucesión presidencial

La sucesión de Duhalde inauguró un cuarto momento, que vamos a describir a continuación. No se trató, como los anteriores, de reformas normativas sustantivas, sino de una serie de

ajustes contingentes, guiados por el objetivo de implementar el plan de la Presidencia de controlar su propia sucesión. Medida por sus resultados, se trató de una hábil ingeniería, ya que Duhalde logró lo que quería en abril de 2003: que Menem no fuese el candidato del justicialismo oficial, que Kirchner llegase a la segunda vuelta, y que el partido no se quebrase tras la elección con la formación de diferentes bloques peronistas en el Congreso.

Estas adaptaciones contingentes, o manipulaciones, fueron las siguientes:

- a. Modificación de Ley de Acefalía para permitir el adelantamiento de las elecciones
- b. Suspensión de la ley 25.611 de internas abiertas y obligatorias (a partir de la ley 25.684)
- c. Desdoblamiento (y escalonamiento) del calendario electoral (a partir de la ley 25.684)
- d. En el campo partidario, la “auto-abstención” del Partido Justicialista en las elecciones de abril de 2003

#### **4.3. La trama política detrás de la “adaptación contingente”**

El trasfondo fue el conflicto entre Eduardo Duhalde y Carlos Menem por el liderazgo del Partido Justicialista. Rigurosamente hablando, hacia 2003 ‘menemismo’ y ‘duhaldismo’ no llegan a ser dos corrientes internas propiamente dichas, sino más bien dos proyectos de liderazgo nacional de un partido subdividido en diferentes escenarios territoriales. La mayor parte de los dirigentes justicialistas del país, entonces, no estaba comprometida con ninguno de los dos liderazgos, aunque mantenían con ellos alianzas tácticas de corta vida. Las lealtades más estables que Menem y Duhalde detentaban, eran las de aquellos dirigentes que los habían acompañado de cerca en sus administraciones, y las de las dirigencias intermedias de sus propios distritos: las provincias de La Rioja y Buenos Aires, respectivamente. La fortaleza particular de Duhalde era, no obstante, el peso relativo de su distrito en la política nacional, que había sido determinante en su ascenso al poder por la vía parlamentaria: su Presidencia de un año y medio nació, como decíamos, de una coalición que tenía su núcleo en la “alianza bonaerense” de peronistas, radicales y el Frepaso residual del distrito. Desde

el gobierno nacional reconstruyó el pacto fiscal con las provincias, que había colapsado en el segundo semestre de 2001, incrementando las transferencias automáticas a las mismas con recursos de origen nacional. Eso le permitió tejer buenas relaciones con la mayor parte de los gobernadores justicialistas, de todos los radicales con la excepción del mendocino Iglesias, y del frepasista Ibarra, lo que fue un anticipo de la fórmula de sustentación política de Kirchner a partir de 2003.

Asimismo, Duhalde logró el respaldo de empresarios, sindicalistas y grandes medios de comunicación. Fue la mayor construcción política de la historia de Duhalde, quien estaba convencido de que esta coalición ‘productivista’ interpretaba el signo de los tiempos –el “post-Consenso de Washington”- y que estaba en condiciones de reconducir el espacio político que quedaba vacío con el derrumbe de diciembre de 2001. Pero esta gran coalición de poder surge en el momento de mayor desprestigio de la política. No podía convertirse en una fuerza electoral mayoritaria, como las que caracterizaron al país en el pasado: la fragmentación partidaria y la desconfianza de la opinión pública persistían en la política de corto y aún mediano plazo.

Pero con vistas a las elecciones de 2003, Menem era todavía una opción. Las diferencias que Duhalde mantenían con él, sedimentadas por conflictos de poder acumulados a través del tiempo, tenían un correlato ideológico: dos visiones muy distintas acerca de qué camino debía seguir el país y qué debía hacerse tras la crisis. Detrás de cada uno de ellos fueron alineándose sectores sociales con agendas contrapuestas; estaban en juego decisiones de profundas consecuencias distributivas.

Mientras tanto, en el justicialismo la mayor parte de los jefes partidarios territoriales estaba a la espera de una resolución de este conflicto de cúpulas, para adaptarse en función del ganador. Esa era, por lo menos, la expectativa y el análisis predominante en aquella época: los observadores no veían en el peronismo fuerzas internas que propendiesen a la división permanente, sino una masa de dirigentes territoriales ultrapragmáticos que iba a amoldarse a la mejor fórmula de gobernabilidad para garantizar la estabilidad política y la recomposición de la situación fiscal. Ni Menem ni Duhalde lo ignoraban, y es por eso que transmitían, hacia

dentro del peronismo, similares mensajes tranquilizadores hacia las dirigencias intermedias y provinciales. Así fue: con independencia de las posiciones que asumieron, la mayoría creía que cualquiera fuese la propuesta triunfante, terminaría reconstruyendo la gobernabilidad y ayudando a las provincias.

El peronismo carecía de liderazgo y su interna se polarizaba, y al ser el único partido con posibilidades de acceso al gobierno, la lógica de la competencia y el antagonismo se trasladaban al interior del mismo. Duhalde tenía que mantener la adhesión a su coalición gubernamental para asegurar la continuidad de su programa “productivista”, con o sin él al frente, y para eso debía vencer a Menem. Una vez ganada esa batalla, podía evaluar diferentes escenarios. Pero ninguno era factible si la candidatura de Menem volvía a ganar espacio entre los peronistas. La situación de Menem era peculiar: era el político más odiado y amado de la Argentina. El dato saliente era el rechazo: un sector mayoritario de la opinión pública, en un clima de ideas que atribuía a los años noventa y las reformas neoliberales la responsabilidad de la crisis, le era abiertamente desfavorable. Pero al mismo tiempo, la minoría que no lo rechazaba era la agregación más numerosa de intenciones de voto.

¿Por qué Menem? Hay diversas explicaciones posibles. Fue un Presidente carismático y popular durante diez años, que había ganado muchas elecciones y, si bien el alto desempleo y la pobreza se habían gestado en sus gobiernos de liberalización económica, una parte aún importante de la población tenía un buen recuerdo de los años del “uno a uno”. Las encuestas también mostraban que Menem era visto como un político experimentado y con capacidad de enfrentar la crisis, aún entre quienes nunca lo votarían. Esta última imagen desvelaba a Duhalde, ya que muchos líderes territoriales del peronismo conservaban esa idea, probablemente desactualizada, sobre la eficacia del ex presidente, “piloto de tormentas” en 1989, en la adversidad. Si Menem se convertía en el candidato del Partido Justicialista, no solo Duhalde perdía poder: sus decisiones económicas serían revertidas en el marco de un nuevo plan de emergencia económica.

Duhalde mismo no podía ser candidato. Había renunciado públicamente a la política, y quería ser fiel a su palabra empeñada. Pero el renunciante no estaba desaprovechando una

oportunidad: las encuestas decían que seguía siendo una figura impopular, un representante de la “vieja política” para una opinión pública aún furiosa por el corralito y la pesificación asimétrica. Con un agravante: Menem tenía mejores chances electorales que él, lo que hubiera representado un durísimo golpe simbólico para el cambio económico que había implementado desde la Presidencia. Sus intentos posteriores por regresar a la arena política nos permiten conjeturar que su renuencia a ser candidato había sido más realista que principista. Por todas esas razones, u otras, decidió apoyar con todos sus recursos de poder a un candidato comprometido con su plan económico. Intentó convencer a distintos dirigentes y gobernadores, como Reutemann, De la Sota, Macri o Solá, y por diferentes motivos, ninguna de estas alternativas prosperó. Mientras tanto, dos gobernadores peronistas habían lanzado sus precandidaturas: Adolfo Rodríguez Saá, quien fuera Presidente por una semana tras la caída de De la Rúa, y Néstor Kirchner. Rodríguez Saá no era una opción para Duhalde, ya que entre ambos había desacuerdos programáticos y personales insuperables: Rodríguez Saá acusaba a Duhalde de haber sido el responsable de una conspiración que lo depuso de la Presidencia<sup>54</sup>. Finalmente, en la segunda semana de enero de 2003, el Presidente anuncia que “su gobierno” iba a impulsar la candidatura de Kirchner, el gobernador de la provincia de Santa Cruz. Hasta entonces, Kirchner seguía rezagado en las encuestas y era desconocido a nivel nacional.

A esa altura de los acontecimientos, Duhalde no podía perder más tiempo: la presentación de candidaturas para la interna vencía en dos semanas, y Menem recorría las provincias buscando aliados. Duhalde tenía que tomar una decisión: lanzarse detrás de Kirchner con un proyecto antimenenista, poniendo su maquinaria electoral bonaerense al servicio de la campaña del santacruceño, o jugar al aplazamiento judicial de las elecciones, ganando tiempo

---

<sup>54</sup> Duhalde, por su parte, siempre atribuyó la renuncia de Rodríguez Saá a que “había caído en un pozo depresivo”, producto de la “sucesión abrumadora y constante de problemas” (2007, 128), aunque también admite que había un desacuerdo central sobre la cuestión de la devaluación del peso (pp. 122 - 123). Duhalde sostiene en sus *Memorias* que sobre Rodríguez Saá había un fuerte *lobby* contrario a la pesificación, “ejercido por hombres como Manuel Sacerdote y Emilio Cárdenas” [*nota: directivos de dos de los bancos comerciales importantes*], y hace referencia a la llegada de Felipe González [*ex premier español*] en esos días a la Argentina, “para defender a las privatizadas” (Ibid.). Rodríguez Saá sostuvo en varios reportajes que Duhalde conspiró contra él por la devaluación del peso (Ver *Diario Perfil*, 15 de julio de 2007, <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0183/articulo.php?art=2083&ed=0187>, último acceso: 3 de agosto de 2009)

de esa forma para redefinir su estrategia. Todo dependía del grado de aceptación partidaria y social de la candidatura de quien luego sería Presidente.

El escenario electoral estaba plagado de aspectos polémicos. El adelantamiento de las elecciones –originalmente previstas para el mes de octubre- se había realizado a partir de una ley de convocatoria a elecciones “por única vez, por parte del Congreso”, sancionada simultáneamente con una reforma de la Ley de Acefalía, que reglamenta la sucesión en el caso de renuncia del Presidente. La reforma del régimen de acefalía aprobada en 2002 permitía la convocatoria adelantada a elecciones, mientras que la normativa entonces vigente sostenía que los mandatos debían ser completados por la línea sucesoria<sup>55</sup>. La jueza federal con competencia electoral María Servini de Cubría tenía en su escritorio un pedido de impugnación del proceso electoral: debía decidir, en febrero de 2003, en primera instancia, sobre la incompatibilidad del “adelantamiento de las elecciones y de la sucesión” –es decir, elecciones en abril y entrega del poder en mayo de 2003- a partir de la modificada Ley de Acefalía, de acuerdo a la presentación del abogado Ricardo Monner Sans. Antes (11 de septiembre de 2002), a través del “fallo Salvatierra”, la jueza Servini de Cubría ya había suspendido la aplicación de la ley de internas abiertas, obligatorias y simultáneas, respondiendo a la presentación de otro abogado, José Salvatierra, quien reclamaba que las primarias “impuestas por ley” eran incompatibles con el derecho de autonomía que les garantiza la Constitución a los partidos; la Cámara Nacional Electoral, dos meses después (15 de noviembre de 2002), revocó ese fallo, con un mensaje político sobre la deslegitimación del proceso. Trece días después, con apoyo de peronistas y radicales, la ley de internas abiertas, simultáneas y obligatorias fue suspendida por la ley 25.684<sup>56</sup>. Antes de eso, cabe agregar, el Poder Ejecutivo las había reglamentado en forma polémica, entre otras cosas

---

<sup>55</sup> En este orden: Vicepresidente, Presidente provisional del Senado, Presidente de la Cámara de Diputados, juez de la Suprema Corte, legislador nacional elegido por la Asamblea Legislativa. La famosa sucesión de presidentes que tuvo la Argentina en los últimos días de diciembre de 2001, agotó la línea sucesoria hasta llegar a Duhalde, entonces senador nacional: tras la renuncia de Puerta y el interinato de Rodríguez Saá, sus dos antecesores renunciando –Camaño, Maqueda- eran los pasos previos a la convocatoria a la Asamblea Legislativa para la designación de un nuevo Presidente, proveniente en este caso del Legislativo

<sup>56</sup> Para mayores detalles sobre la trayectoria de la ley 25.611 conf. Resnik (2005, pp. 297 – 310) y su visión crítica –habla de un “proceso legislativo y jurisprudencial turbulento, desprolijo y bochornoso”- y Corcuera (2003) para una descripción más mesurada pero no menos severa de todo el proceso

admitiendo que los partidos no realizasen internas si presentaban listas de consenso (lo que hubiera permitido a los órganos partidarios bloquear a las minorías).

Decidido a incidir sobre el sistema electoral en función de la situación, y contando con el apoyo político para ello<sup>57</sup>, Duhalde evaluaba las opciones estratégicas a partir de las siguientes preferencias reveladas:

*i. No quería que hubiese internas partidarias*: si bien este es un dato difícil de corroborar, la información disponible –y una deducción simple a partir de las posiciones tomadas por los actores- es que según encuestas realizadas, Menem estaba mucho mejor posicionado que Kirchner en una eventual interna partidaria, aún sin el apoyo del aparato duhaldista bonaerense<sup>58</sup>. Duhalde operó la suspensión del régimen de internas, por este motivo auto-interesado, y por otro más altruista u organizacional: como veíamos, estaba convencido que si Menem era el candidato del peronismo, las consecuencias hubieran sido nefastas tanto para el partido, como para la gobernabilidad.

*ii. Prefería que los diferentes candidatos justicialistas compitiesen en listas separadas*: este sistema terminó siendo una suerte de ley de lemas<sup>59</sup> *de facto*. Partía de la estimación, correcta, de que Menem era la primera minoría, pero que quien saliese segundo ganaba la elección. Para que su candidato, el de la Presidencia y el sector peronista que la sustentaba, se postulase, era necesario que Menem no fuese el único –es decir, dirimido en internas. Pero para que su candidato gane, lo ideal era *competir con Menem*. La opción de los neolemas – que finalmente se impuso- consistía en convertir a todo el Partido Justicialista, el gran partido de la política argentina, a una operatoria cada vez más extendida en la política argentina, que era la utilización de la estructura jurídica de pequeños partidos, o “sellos electorales”, que sobreviven gracias a la laxitud del sistema. Para ello, autorizó que sus afiliados compitan

---

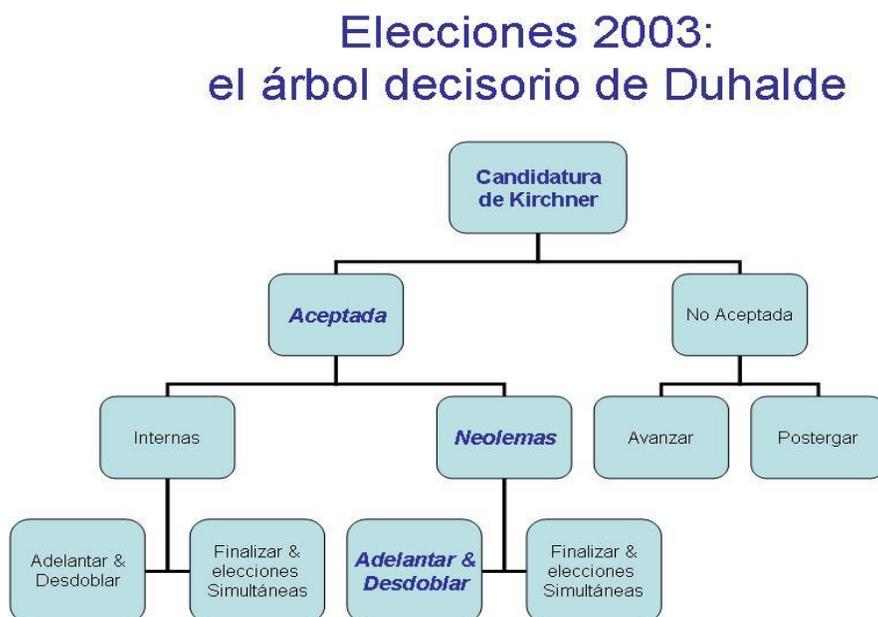
<sup>57</sup> La Cámara de Diputados aprobó la polémica ley 25684 por 148 votos (70% de los presentes) a favor, 41 (19%) en contra, y 21 abstenciones. Cabe aclarar que también Menem y sus seguidores la apoyaron.

<sup>58</sup> Rosendo Fraga, comunicación personal

<sup>59</sup> En la ley de lemas, o sistema de doble voto simultáneo, cada partido (o lema) puede tener dos o más sublemas, o listas diferentes de candidatos pertenecientes al mismo partido. La característica de este sistema, es que el votante sufraga por un partido y, al mismo tiempo, selecciona un candidato entre diferentes opciones. En el escrutinio, se impone el lema que más votos recibió y, dentro del lema, el sublema más votado.

“por afuera” en las elecciones generales. Recibió críticas, pero la maniobra no dejaba de ser legal. Pero más discutible fue la decisión tomada por el mismo Congreso partidario del PJ del 24 de enero de 2003, controlado por los duhaldistas y algunos aliados provinciales –que, como en el caso de los de Santiago del Estero, respondían a gobernadores que habían sido muy bien tratados por el gobierno nacional- de suspender las internas partidarias (hasta ese momento, previstas para el 23 de febrero del mismo año), y autoexcluir al Partido Justicialista (con su nombre y sus símbolos registrados) de participar en las elecciones del 27 de abril. Siguiendo con la saga judicial que caracterizó a estas elecciones, el menemismo pidió la anulación del Congreso, pero nunca la obtuvo.

**Figura 4.1. Elecciones 2003: el árbol decisorio de Duhalde**



**iii. Prefería elecciones solo presidenciales:** Duhalde y los autores intelectuales del polémico régimen electoral *ad hoc* de 2003 estimaron correctamente que si las elecciones presidenciales se realizaban en forma simultánea con las legislativas, la partición temporal del justicialismo diseñada por ellos, se podía profundizar con la formación de bloques legislativos separados (menemista, duhaldista-kirchnerista y adolfista). Por ello, a través de la ley 25684 no solo convocó en forma separada a los comicios de Presidente y legisladores

nacionales –oponiéndose a la ley 15262 de elecciones simultáneas-, transfiriendo a los gobiernos provinciales la convocatoria a estas últimas, sino que logró, a partir de un acuerdo con los gobernadores, que el calendario fuese escalonado, de modo de dar a los distritos la oportunidad de provincializar los comicios, y de ganar tiempo para organizar sus partidos por distrito y recomponer sus relaciones con el ganador de las elecciones presidenciales. “El que gana gobierna, el que pierde acompaña”.

En la mayoría de los países de América latina se promueve un calendario electoral de simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas que tiene un “efecto arrastre” en el gobierno. (Zovatto y Orozco Henríquez 2008, p. 104). Los expertos sostienen que esta concurrencia “incrementa los niveles de aprobación electoral, aumentando la legitimidad de los gobiernos electos y fortaleciendo la figura presidencial” (Ibid.). En Argentina, eran concurrentes hasta 1991; a partir de 1995 la decisión de hacer elecciones concurrentes o no con la presidencial pasó a ser decisión de los jefes políticos provinciales.

**Tabla 4.2. Concurrencia de elecciones presidenciales con legislativas y de gobernador**

<b>Presidenciales</b>	<b>Distritos (cantidad)</b>	
	<b>Diputados simultáneas</b>	<b>Gobernadores simultáneas</b>
<b>1983</b>	24 (100%)	23 (100%)
<b>1989</b>	24 (100%)	--
<b>1995</b>	24 (100%)	14 (61%)
<b>1999</b>	19 (79,2%)	6 (25%)
<b>2003</b>	2 (8,3%)	1 (4,2%)
<b>2007</b>	24 (100%)	8 (33,3%)

Fuente: elaboración propia en base a escrutinios nacionales

En 2003, hubo solo tres provincias que unieron sus elecciones a las presidenciales: La Rioja, San Luís y Santiago del Estero.

Finalmente, la manipulación del régimen electoral, que termin  adaptándose a todas las preferencias estratégicas de Duhalde descriptas en la figura anterior, respondió a una ingeniería habilidosa y exitosa a los fines políticos contingentes del oficialismo, pero que puso en jaque la estabilidad del sistema. El Congreso, luego, repar  por ley los cambios de fines de 2002: el 15 de diciembre de 2004, tras la experiencia de 2003, el Congreso sancionó con una holgada mayoría la ley 25.983 que otorga al Poder Ejecutivo la potestad de convocar las elecciones de cargos nacionales (es decir, de Presidente, Vice, senadores nacionales y diputados nacionales), lo que unifica las elecciones presidenciales y legislativas. En cambio, a fines de 2006 derogó la ley de internas abiertas y obligatorias; curiosamente, el proyecto tenía la firma del diputado Pablo Tonelli, del PRO, uno de los partidos de la “nueva política. Que la 25.983 fuese la única ley reformista aprobada tras la generalizada demanda de “reforma política” de la sociedad recibí fuertes críticas de parte de ONGs y medios de comunicación<sup>60</sup>; cuando la ley de internas abiertas fue derogada, el capítulo reformista se cerró.

#### **4.4. A modo de conclusión: presidencia populista y sistema electoral**

La conducta imperialista del gobernante puede tener diversos orígenes. En lo mucho que se ha escrito sobre el tema, con frecuencia se la ha tomado como algo dado, como una característica primitiva del poder, y la preocupación estuvo en las recetas para contenerla o compensarla. Elster (2000, cap. II) hace un *racconto* de diferentes argumentos a favor de la *división del poder* y, entendiendo a las constituciones como autorrestricciones, pondera algunas de sus ventajas: credibilidad, horizonte temporal, reducción de costos de transacción. El argumento más famoso, el de Montesquieu, es sociológico: la pluralidad de la autoridad, su diferenciación, es el límite al poder que requiere un gobierno basado en la soberanía

---

<sup>60</sup> Ver "El Gobierno frenó la reforma política", *La Nación*, 12 de diciembre de 2004 o "Editorial: Una estafa a la sociedad", *La Nación*, 15 de diciembre de 2004

popular. Por eso, en el conocido libro XI, capítulo 6, de *El espíritu de las leyes*, afirma que “*si los poderes legislativo y ejecutivo están unidos en la misma persona, o en el mismo cuerpo de magistrados, no puede haber libertad*”. Bertrand De Jouvenel va más lejos y, argumentando desde una lógica económica, dice que el Estado, como organización, tiende a la concentración del poder político en la figura de su autoridad<sup>61</sup>. A diferencia de Montesquieu, para De Jouvenel la división de poderes dentro del Estado no es una autorrestricción suficiente: solo una militancia liberal puede frenar al poder. Como Bidart Campos (2004, 277), distingue entre el *adentro* y el *afuera* del poder, aunque pretende – como en general lo hacen los liberales- una diferenciación más radical entre poder político, sociedad y mercado. Al Estado de De Jouvenel siempre le faltarán recursos e instrumentos para satisfacer sus fines distribucionistas; por ello, es por naturaleza imperialista y conquistador, planificador de su propia expansión.

El imperialismo presidencial definido por Cox y Morgenstern (2001), en cambio, contempla una explicación desde la falta de poder. Analizan los diferentes tipos de relación posible entre legislaturas y presidentes, entre ellos el del Presidente con pocos apoyos propios que enfrenta a un Congreso que, según cree, no le va a permitir gobernar. En ese caso, el mandatario débil tiende a convertirse en *imperial*, usando y abusando de sus poderes unilaterales y especiales. El Congreso reactivo, mientras tanto, se puede convertir en *recalcitrante* como respuesta al Presidente *imperial*, conformando ambos una relación inestable que tenderá a empeorar a medida que al Presidente imperial le resulte cada vez más difícil lograr aplicar sus políticas. El presidente argentino cuenta con poderes y facultades constitucionales para actuar en forma imperial.

En el caso del avance sobre el sistema electoral, se combinan ambos orígenes: Duhalde desde la Presidencia y la coalición duhaldista-alfonsinista que controlaba el Congreso manipularon

---

<sup>61</sup> “*Insofar as the State amputates higher incomes, it must assume their saving and investment functions, and we come to centralization of investment. Insofar as the amputated higher incomes fail to sustain certain activities, the State must step in, subsidize these activities, and preside over them. Insofar, as income becomes inadequate for the formation and expenses of those people who fulfill the more intricate or specialized social functions, the State must see to the formation and upkeep of this personnel. Thus, the consequence of redistribution is to expand the State’s role. And conversely (...) the expansion of the State’s takings is made acceptable only by measures of redistribution*” (De Jouvenel 1990, 76)

el sistema electoral porque eran lo suficientemente poderosos como para hacerlo, y porque era lo suficientemente débiles como para depender de ello.

Duhalde era poderoso porque, como consecuencia de la crisis, las restricciones que actuaban dentro de las instituciones se estaban derrumbando: en los partidos, la disolución de la Alianza y la crisis de las fuerzas que la integraban dejó al duhaldismo sin actores de contrapeso. Salvo aquellos que provenían desde adentro del PJ, como el menemismo, o desde afuera del sistema representativo, como la opinión pública o las movilizaciones populares.

Y también era débil porque la coalición que había construido desde la Presidencia, amplia y poderosa, no podía ganar las elecciones. Duhalde era impopular, y no pudo conseguir a un sucesor mejor que Néstor Kirchner, quien ni le era tan leal –por algo no fue su primera opción- ni contaba con poder electoral propio. Menem seguía siendo el candidato peronista con más chances, lo que se vio corroborado en la elección presidencial, que ganó en primera vuelta antes de renunciar a la segunda. Y las consecuencias de un triunfo de Menem eran drásticas: un gobierno suyo iba a detener el ambicioso giro político y económico que Duhalde había puesto en marcha desde su gestión de transición.

¿Qué fue, entonces, el motor del avance presidencial sobre las instituciones electorales? No fue solamente, como diría un enfoque puramente partidista, el predominio del justicialismo adaptando las reglas a su propia interna: Menem, el principal contrincante, no estaba de acuerdo con las nuevas reglas, y el resto de la dirigencia peronista tampoco obtenía réditos de ellas. Duhalde, entretanto, bregaba por mantener a toda costa su programa político y económico. Lo programático estaba lejos de ser un elemento neutro en este caso; había, detrás de él, una enorme puja distributiva. La Presidencia débil puso todos sus recursos de poder para defender la consolidación de, al menos, sus políticas. Un término muy utilizado en la discusión pública de aquellos momentos fue “modelo productivo”. Tal vez éste sintetice mejor la causalidad detrás de este episodio de imperialismo presidencial. El “modelo productivo” era, simultáneamente, muchas cosas: era Duhalde, su presidencia, sus elencos de gobierno, la salida devaluatoria de la convertibilidad, los intereses económicos que la

apoyaban. Una coalición de actores y políticas que, utilizando todo el poder de las instituciones disponibles, modificó las reglas para asegurarse continuidad.

## Capítulo 5. Alfas, ranas y testimoniales: la cultura política de las elecciones legislativas de medio término en Argentina

*“Hacemos lo que hacen todos, pero lo hacemos abiertamente”  
Florencio Randazzo, ministro del Interior (Argentina, 2009)*

### 5.1. Introducción: la cultura política de los “cabezas de lista”

En Argentina, quienes ocupan el primer puesto en las listas de candidatos a legisladores nacionales, los “cabezas de lista”, no se destacan cuando llegan a la banca. Uno podría suponer que esa posición, obtenida a razón de popularidad, poder partidario o internas triunfantes, indicaría algo prometedor sobre sus ulteriores desempeños en el Congreso. Dejando de lado, por difícil, una evaluación cualitativa de la labor legislativa, por lo menos podíamos esperar de quienes encabezan las listas electorales que tengan un protagonismo acorde a la representatividad popular obtenida en la elección. Pero no es así: los legisladores más conocidos y, por eso mismo, más intensamente preferidos, apenas si se dedican a sus bancas. Presentan pocos proyectos, no asumen cargos en comisiones, y participan poco en debates y votaciones. Es más: suelen no completar sus mandatos. Su representatividad electoral se convierte en *otra cosa*.

Los *Premios Parlamentario* que se entregan todos los años son una muestra que ilustra esta aparente contradicción. Los otorga el *Semanario Parlamentario*, la revista de noticias del Legislativo argentino de mayor circulación; no son conocidos para la opinión pública pero tienen prestigio en los pasillos del Congreso. Desde 1992 esta publicación realiza anualmente una encuesta entre periodistas, asesores legislativos y los mismos diputados y senadores, en la que piden a los consultados que identifiquen al mejor diputado y senador nacional del año. El resultado de la encuesta es contrastado con una evaluación de desempeño que hacen los redactores de la revista, y sobre la base de ambos indicadores, eligen al mejor legislador del año para cada cámara<sup>62</sup>. En la tabla 1 podemos ver a los premiados en la categoría de diputados nacionales. En la última columna de la derecha figura el lugar que ocuparon en la lista electoral que les permitió acceder al escaño (los números corresponden a: lugar ocupado

---

<sup>62</sup> De acuerdo a un periodista de la revista que consultamos, ellos hacen una evaluación del desempeño legislativo tomando la cantidad de proyectos presentados en el año, su desempeño en comisiones clave y presentismo en votaciones. Nunca hay, dice, contradicción entre el resultado de la encuesta y los indicadores de productividad revisados.

en la lista / cantidad de bancas obtenidas por esa lista / cantidad de bancas que renovó el distrito ese año).

**Tabla 5.1. Los Premios Parlamentario 1992 – 2009, categoría diputados nacionales**

<b>Año</b>	<b>Diputado</b>	<b>Lista, distrito &amp; período</b>	<b>Lugar en lista</b>
1992	Jorge Vanossi	UCR, Capital (1989-1993)	2/4/13
1994	Jorge Argüello	PJ, Capital (1991-1995)	3/4/12
<b>1995</b>	<b>Héctor Polino</b>	<b>Unidad Socialista, CABA (1993-1997)</b>	<b>1/1/13</b>
1996	Humberto Roggero	PJ, Córdoba (1993-1997)	2/4/9
<b>1997</b>	<b>Mario Das Neves</b>	<b>PJ, Chubut (1995-1999)</b>	<b>1/2/3</b>
<b>1998</b>	<b>Emilio Martínez Garbino</b>	<b>PJ, Entre Ríos (1997-2001)</b>	<b>1/2/5</b>
1999	Héctor Polino	Alianza, Capital (1997-2001)	5/9/13
2000	Graciela Camaño	PJ, Buenos Aires (1997-2001)	10/16/35
<b>2001</b>	<b>Raúl Baglini</b>	<b>UCR, Mendoza (1999-2003)</b>	<b>1/2/5</b>
2002	Margarita Stolbizer	Alianza, Buenos Aires (2001-2005)	3/7/35
2003	Margarita Stolbizer	Alianza, Buenos Aires (2001-2005)	3/7/35
2004	Graciela Camaño	PJ, Buenos Aires (2003-2007)	4/19/35
<b>2005</b>	<b>Héctor Polino</b>	<b>ARI-PS, Capital (2001-2005)</b>	<b>1/2/13</b>
2006	Patricia Vaca Narvaja	FV-PJ, Córdoba (2005-2009)	2/4/9
2007	Graciela Camaño	FV-PJ, Bs. Aires (2003-2007)	4/19/35
<b>2008</b>	<b>Agustín Rossi</b>	<b>FV-PJ, Santa Fe (2005-2009)</b>	<b>1/4/9</b>
2009	Héctor Recalde	FrePoBo, Buenos Aires (2005-2009)	3/5/35

Fuente: Elaboración propia en base a archivo web de Revista Parlamentario

De los 17 premios otorgados a diputados nacionales, seis correspondieron a cabezas de lista. Pero si nos fijamos con atención, cinco de ellos (Polino 1995 y 2005, Das Neves 1997, Martínez Garbino 1998 y Baglini 2001) fueron diputados que ingresaron en listas de uno o dos representantes electos. El único cabeza de lista plurinominal del grupo fue el justicialista santafecino Agustín Rossi (2008), quien lideró un grupo de cuatro.

Este ranking, que describe la consideración de la propia comunidad de la actividad legislativa, puede ser insuficiente para respaldar las afirmaciones iniciales. Pero en este trabajo analizaremos otro, más sólido, para mostrar que los cabezas de lista no se comprometen con sus bancas: un alto porcentaje de ellos, sobre todo en elecciones de medio término, renuncia para ocupar otra posición que resulta más conveniente para su carrera personal o los intereses del partido. Esta nueva posición es, en general, otra candidatura, y en menor medida otro puesto ejecutivo. A estos los denominaremos *ranas*, por la acción de *saltar* hacia un nuevo punto que realizan al renunciar.

El salto plantea un conflicto, en principio de carácter ético, con el contrato democrático de representación. Agravado por su cualidad de orientadores de preferencias en la campaña: muchos votos fueron dirigidos a ellos, antes que a las listas que encabezaban. Pero la naturaleza imperativa de los fines superiores pareciera justificarlos. Dotados de un alto grado de conocimiento público y de popularidad medida en encuestas, que se traducen en poder electoral, los cabezas de lista forman parte de una élite de candidatos necesarios, para la que rige la ética política consecuencialista que cuestiona el republicanism.

La otra cuestión que analizaremos en este trabajo es la cultura política de este mecanismo. El rana es, en principio, un subproducto de la institución formal vigente, que en este caso es un sistema electoral de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, en el marco de un sistema federal con distritos de muy variado tamaño. Este diseño formal dio origen a la institución del cabeza de lista, de carácter informal. La ley no hace distinciones: en la Cámara, el voto de todos los diputados cuenta por igual, con independencia del poder electoral de cada individuo. Pero en la práctica de la competencia electoral, el cabeza de lista tiene una función diferente del resto de los candidatos a diputado, que determina roles y comportamientos diferentes.

A su vez, ese conjunto de funciones y comportamientos del cabeza de lista puede generar sus propios subproductos. A partir de esa evolución de segundo grado, el marco analítico de las instituciones ya nos resulta insuficiente y entramos en el terreno de la cultura política. Esto

es, cuando podemos establecer que los patrones de comportamiento político propiciados por las instituciones formales, que se transforman en normas sociales compartidas que conforman equilibrios de coordinación, propician a partir de ellas otras nuevas prácticas comunes y relativamente aceptadas<sup>63</sup>.

En el caso de los cabezas de lista, la última evolución desde las instituciones formales a la que nos lleva la cultura política es la controvertida práctica del *candidato testimonial*<sup>64</sup>. Que es un subproducto, o mutación, de la generalización y aceptación social de la práctica anterior -el salto del rana. La cultura política se aleja cada vez de la institución formal de las elecciones legislativas y su interpretación corriente. Para ella, las elecciones legislativas son el mecanismo que traduce las preferencias del pueblo en representantes al Congreso. Para la cultura política de los cabezas de lista, sin embargo, hay otro sistema de reglas, no escritas, según el cual las elecciones legislativas son un mecanismo de demostración de poder electoral con vistas a las elecciones ejecutivas.

Este fenómeno alcanza su apogeo en las elecciones legislativas de 2009, cuando las candidaturas testimoniales para cargos legislativos nacionales, provinciales y municipales se extendieron en el distrito más grande, la provincia de Buenos Aires, impulsadas por el oficialismo y también –aunque en menor medida- por algunos partidos de oposición. Pero no era algo nuevo: había antecedentes de testimoniales, casi todos en el peronismo<sup>65</sup>.

En 2009, el caso más notorio fue el de la lista de diputados nacionales del Frente para la Victoria bonaerense, en la que el ex presidente Néstor Kirchner, el gobernador en funciones Daniel Scioli y el entonces Jefe de Gabinete de Ministros, Sergio Massa, ocuparon los

---

<sup>63</sup> En el capítulo 1 se define qué se entiende por *cultura política* en el marco de este trabajo

<sup>64</sup> Los candidatos testimoniales son los postulantes a un cargo (legislativo, en este caso) que no asumirán, renunciando a él para dar paso a quien/es lo siguen en la lista. Se presume que no asumirán por señales que enviaron durante la campaña electoral, o porque no sería lógico que lo hicieran. Como en el caso de Daniel Scioli, quien siendo gobernador de la provincia más grande del país, y con dos años y medio de mandato por delante, se postuló para diputado nacional, sabiendo que estaba prohibido detentar los dos cargos simultáneamente y que debería renunciar a uno después de las elecciones. Para todo aquél que supiese de la prohibición vigente, estaba claro que no sería lógico que Scioli eligiese el cargo menos importante –o sea, la diputación.

<sup>65</sup> Algunos ejemplos de testimoniales son las candidaturas de los gobernadores de Santiago del Estero, Carlos Juárez, a senador nacional en 2001, de La Rioja, Ángel Maza, a senador nacional en 2005, y del ministro de Salud, Ginés González García, a legislador local de la Ciudad de Buenos Aires en 2007

primeros lugares. Siguiendo una lógica plebiscitaria, las principales personalidades del oficialismo nacional se sumaron a las listas para “defender la gestión” en una competencia de poder electoral. La propuesta era tan partidista como personalista: votarlos era apoyar al partido de gobierno, en una coyuntura polarizada, pero éste apoyo solo podía estar representado por los mismos gobernantes. Mientras tanto, nadie realmente creía que Scioli y Massa fueran a renunciar a sus importantes funciones ejecutivas para convertirse en diputados. La estrategia valorizaba al Congreso, ya que los más destacados dirigentes oficialistas aspiraban a él, y al mismo tiempo lo desvalorizaba, porque en esa aspiración el Congreso se convertía, finalmente, en un instrumento de la dinámica electoral del Poder Ejecutivo. Lo reconocía, pero no en tanto poder autónomo del sistema político.

Con la extensión de los testimoniales, la cultura política entró en colisión con las instituciones formales. Hubo actores del sistema político que las acusaron de ilegales, enfatizando algunos la incompatibilidad entre el ejercicio de un cargo ejecutivo y la candidatura electoral, y otros el presunto engaño en la aparente revelación de la no intención de asumir la banca por la que se compite, que constituiría una infracción a la ley electoral<sup>66</sup>.

## **5.2. Evolución cultural del diseño institucional: alfas y ranas**

El Congreso Nacional argentino es bicameral y en él conviven dos sistemas electorales. Para la Cámara alta (Senado), el sistema es mayoritario: los distritos son trinominales, distribuyendo dos bancas para la lista más votada y una para la segunda más votada. Para la

---

<sup>66</sup> Entre otras presentaciones judiciales estuvo la patrocinada por el candidato a diputado nacional en esa misma elección por el Acuerdo Cívico, el radical Ricardo Gil Lavedra, contra la candidatura de Daniel Scioli. Sostenía que al estar prohibido el ejercicio simultáneo de la gobernación y de una diputación, la candidatura no era válida, La Cámara Nacional Electoral no hizo lugar a la presentación, afirmando que el problema era el doble cargo y no la candidatura, que Scioli, una vez electo, debería elegir, y que la no intención de asumir la banca legislativa era una conducta presunta y futura sobre la que no se podía actuar antes de su ocurrencia. Cita el fallo más de cincuenta antecedentes de gobernadores en funciones que fueron candidatos. Pero la Cámara se pronunció con un voto en disidencia (es decir, 2 a 1), el del juez Alberto Dalla Vía, quien consideró incompatible ser candidato y gobernador al mismo tiempo, tanto para el caso de Scioli como de los cincuenta antecedentes mencionados (La Nación, 1 de junio de 2009). La doctora Delia Ferreira Rubio, presidente de la ONG Poder Ciudadano, opinó que las candidaturas testimoniales eran ilegales pero por otra razón: por presunta inducción del votante al engaño, lo que está penado por el código electoral (comunicación personal, 16 de junio de 2009).

Cámara baja, en cambio, los mismos distritos<sup>67</sup> son plurinominales, con representación proporcional (sistema D'Hondt) y listas cerradas y bloqueadas<sup>68</sup>. Pero para entender este fenómeno, además del sistema electoral, debemos fijarnos en el mecanismo de votación, basado en boletas de sufragio únicas por partido político, divididas en “tantas secciones como categorías de candidatos comprenda la elección”<sup>69</sup>, que el votante tiene opción de separar (en “cortar”, en la jerga política argentina).<sup>70</sup>

En general, las elecciones son concurrentes entre diferentes categorías de representación (entre poderes ejecutivo y legislativo, o entre ámbitos nacional, provincial o municipal). Y entre ellas, la estrategia partidaria establece jerarquías, que están determinadas por el poder institucional del cargo (v.g. la presidencia es más importante que una diputación) o por los objetivos o capacidades del partido (así, para un partido de menor poder electoral una diputación puede ser más importante que la presidencia).

Por eso, en cada boleta hay un candidato cabeza de lista cuyo nombre se destaca en sentido vertical y *horizontal*. A este candidato lo llamamos *alfa*, tomando prestada una categoría que se utiliza en los estudios de comportamiento animal<sup>71</sup>. El *alfa* forma parte de la élite política de los cabezas de lista que, además, son líderes de la boleta completa.

Como lo habitual es que la jerarquía surja de la importancia del cargo, en general el alfa está en la categoría principal. Si en una elección legislativa se vota para senadores y diputados nacionales, el alfa probablemente será el primer candidato a senador; si concurren candidatos

---

<sup>67</sup> Recuérdese que el país se divide en 24 distritos electorales, que corresponden a las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capital Federal).

<sup>68</sup> Artículos 158 y 161 de la Constitución Nacional.

<sup>69</sup> Ver Código Nacional Electoral, artículo 62 inciso I (Ley 19.945 con las modificaciones introducidas por las leyes 23.247, 23476, 24012, 24.444, 24.904, 25.610, 25.658, 25.858 25.983 y 26.215)

<sup>70</sup> En la terminología del viejo debate estadounidense sobre mecanismos de votación, el vigente en Argentina se asemeja al *party-group ballot* o “Indiana ballot” (Ver Blank 1973)

<sup>71</sup> En etología, se describe como alfa al individuo que alcanza una posición dominante en un grupo. No supone una teoría de la dominación, porque el estado alfa se puede alcanzar por numerosas razones.

a gobernador y legislador provincial, seguramente la fórmula para la gobernación será el atractivo principal de la boleta. Pero no siempre es así<sup>72</sup>.

En las campañas electorales de los distritos más grandes<sup>73</sup>, el alfa suele ser el/la que ocupa el primer lugar en la categoría principal. Al cabeza de la lista segundo en jerarquía, lo llamamos *beta* (por ejemplo, en la boleta 4 de la Figura 1, Daniel Filmus sería el alfa y Carlos Heller y Ginés González García los betas). El alfa es el protagonista central de la oferta partidaria. La identificación entre la lista y quien la lidera es tan fuerte, que lo habitual, en el lenguaje cotidiano, es decir: “voy a votar por Fulano de Tal”, en vez de referirse al partido o alianza que éste integra. Los encuestadores, en sus trabajos de campo previos a las elecciones legislativas, indagan por intención de voto a los cabezas de lista, y no a los partidos; cuando utilizan esta segunda modalidad de cuestionario, el nivel de indecisos siempre es mayor<sup>74</sup>.

Al alfa lo podemos reconocer por su protagonismo en las campañas. Pero si buscamos una identificación rápida, podemos fijarnos en la tipografía de las boletas. El Código Electoral actualizado lo permite, ya que dice que “para una más notoria diferenciación se podrán usar distintos tipos de imprenta en cada sección de la boleta que distinga los candidatos a votar” (art. 62 inc. I), y desde 1983 no pone límites de tamaño a nombres propios, solo uno de 5 mm a las categorías de cargos (ibid, inc. II). En la figura 1 podemos ver algunos ejemplos que

---

<sup>72</sup> Entre otros ejemplos de estrategias partidarias que jerarquizan las categorías de candidatos en forma inversa al poder institucional de los cargos, tenemos a los partidos provinciales conservadores, que siempre antepusieron las elecciones de gobernador a las presidenciales (Burdman 1998, p. 19) o el histórico Partido Socialista, que abogaba por el “reformismo parlamentario” y apuntaba a los cargos legislativos antes que a los ejecutivos (Graciano 2010).

<sup>73</sup> Los más grandes son los *genuinamente* plurinominales (llamemos así a los que tienen más de tres), ya que los más pequeños son binominales o trinominales en los hechos. Nótese que de los 24 distritos, hay 10 cuya representación en la Cámara de Diputados es de solo 5 bancas: Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Como el sistema de renovación de bancas es parcial y por mitades, estos distritos eligen solo dos o tres diputados por elección, dependiendo del año. Asimismo, hay 2 que tienen 6 bancas, Jujuy y San Juan, y 5 que tienen 7: Chaco, Corrientes, Misiones, Salta y Santiago del Estero. Los plurinominales en elecciones son sólo 7: Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Tucumán y Entre Ríos

<sup>74</sup> Otro hecho que ilustra la fuerte identificación que existe entre cabeza de lista y oferta electoral, es la corriente de opinión pública contra la “lista sábana”, que fue durante años respaldada por importantes periodistas y grandes medios de comunicación. Una ONG llamada “Ciudadanos por el Cambio” realizó una campaña pública “por el fin de la lista sábana” y, según informan sus organizadores, reunió 500 mil firmas. El blanco de las críticas al sistema electoral es que en la provincia de Buenos Aires, distrito que renueva 35 bancas de diputado nacional cada dos años, los votantes eligen conociendo el nombre de apenas el cabeza de lista, lo que daría origen a un Congreso poco representativo.

muestran la evolución de las tipografías. La boleta (1) corresponde al Partido Socialista Democrático en las elecciones de diputados nacionales y concejales de 1960, por la ciudad de Buenos Aires. Destacaba el logo y el nombre del partido, no candidatos. No hay alfa. En la boleta (2), en cambio, hay un candidato que predomina. Corresponde a las elecciones generales de 1983, para presidente y diputados nacionales, por la UCR en el distrito de la provincia de Buenos Aires. Vemos que el nombre de Alfonsín era el elemento más importante, aunque no hay destacados en los diputados nacionales.

Con la fragmentación de los partidos y las estrategias partidarias, comenzó el festival de las tipografías. En la (3), ya en nuestra época, la imprenta muestra jerarquías verticales y horizontales. Corresponde a las elecciones de diputados nacionales y provinciales de 2009, para la tercera sección de la provincia de Buenos Aires, de la alianza Unión PRO. Pero no es un caso típico: nótese que la tipografía predominante es la de la marca Jorge Macri (candidato a legislador provincial), y no la de Francisco De Narváez (candidato a legislador nacional y contendiente de Néstor Kirchner, nada menos); nótese también que se destaca el apellido (Macri) y no el nombre (Jorge), contrastando con la imprenta más equilibrada entre nombre y apellido de Francisco De Narváez: el apellido Macri era más atractivo. En la boleta (4), correspondiente al kirchnerismo para las elecciones de Jefe de Gobierno y legisladores de la Ciudad de Buenos Aires de 2007, se destaca el tamaño del logo partidario -ya que se apela al votante identificado con el oficialismo a nivel presidencial- y se pone en primer plano al apellido del candidato al cargo ejecutivo, Filmus, y luego, en un mismo tamaño, encontramos los de su vice Heller y el nombre de pila (más grande que su apellido) de su aspirante a legislador.

Figura 5.1. Boletas electorales y candidatos alfa

The figure displays 12 different Argentine electoral ballots, arranged in a 3x4 grid. Each ballot is for a different province or city and shows candidates for various offices. The candidates listed are:

- Top Row (Left to Right):**
  - 1. **PARTIDO SOCIALISTA DEMOCRATICO** (Elections 27 of March 1960): Candidates for National Deputy (Capital Federal) include Américo GHIOLDI, Juan Antonio SOLARI, Andrés JUSTO, Manuel V. BESASSO, Enrique CORONA MARTINEZ, Nicolás REPETTO, José E. PFLEGER, Jacinto ODDONE, Esteban F. RONDANINA, Julio GONZALEZ IRAMAIN, Cándido GREGORIO, and Francisco PEREZ LEIROS. Candidate for National Councilor (Capital Federal) includes Arturo L. RAVINA, Walter V. COSTANZA, Francisco MARZANO, Arminio C. PERAZZOLE, Alfredo FIDANZA, Luis PAN, Camilo ALMARZA, Josefina MARPONS, Fortunato ZAVALA VICONDO, Mario CASTAGNOZZI, Mauricio DIAZ, Miguel BRIUOLO, Andrés JASEZ, Mario CORDORA, and Reinaldo SELMO.
  - 2. **UNION CIVICA RADICAL** (Elections 30 of October 1983): Candidates for President of the Nation: **RAUL ALFONSIN**. Candidate for Vice President of the Nation: **VICTOR MARTINEZ**. Lists 35 electors.
  - 3. **UNION CIVICA RADICAL** (Elections 30 of October 1983): Candidates for National Deputies. Lists 35 titles and 3 suppliants.
- Middle Row (Left to Right):**
  - 4. **union pro LISTA 503** (Elections 28 of June 2009): Candidates for National Deputies (Capital Federal): **FRANCISCO DE NARVAEZ** and **FELIPE CARLOS SOLA**. Lists 15 suppliants.
  - 5. **union pro LISTA 503** (Elections 28 of June 2009): Candidates for Provincial Deputies: **JORGE MACRI** and **GUSTAVO ENRIQUE FERRI LOPEZ, SANDRA MÓNICA**. Lists 15 suppliants.
  - 6. **FRENTE PARA LA VICTORIA LISTA 500** (Elections 28 of June 2009): Candidate for City Mayor: **DANIEL FERRMINDO FILMUS**. Lists 15 suppliants.
  - 7. **FRENTE PARA LA VICTORIA LISTA 500** (Elections 28 of June 2009): Candidates for City Deputies: **GONZALEZ GARCIA**. Lists 15 titles and 15 suppliants.
- Bottom Row (Left to Right):**
  - 8. **LISTA 503 DIALOGO POR BS AS** (Elections 3 of June 2007): Candidates for City Mayor: **DANIEL FILMUS** and **CARLOS HELLER**. Lists 15 suppliants.
  - 9. **LISTA 503 DIALOGO POR BS AS** (Elections 3 of June 2007): Candidates for City Deputies: **ANBAL IBARRA**. Lists 15 titles and 15 suppliants.
  - 10. **ACUERDO CIVICO Y SOCIAL LISTA 509** (Elections 28 of June 2009): Candidates for National Deputies: **PRAT GAY**, **GILLAVEDRA**, **CARRIO**. Lists 15 titles and 15 suppliants.
  - 11. **ACUERDO CIVICO Y SOCIAL LISTA 509** (Elections 28 of June 2009): Candidates for City Deputies: **SANCHEZ**. Lists 15 titles and 15 suppliants.

Fuente: elaboración propia a partir de imágenes de <http://commons.wikimedia.org/> y <http://yonolasvote.blogspot.com> (consultadas en agosto de 2009)

En cambio, en la "lista espejo" (5) de la misma fórmula Filmus - Heller que postula para la misma elección la coalición Diálogo por Buenos Aires, el nombre protagónico es el de Aníbal Ibarra, su candidato a legislador local. Finalmente, la (6) presenta otro caso atípico. En la boleta del Acuerdo Cívico y Social para las elecciones de diputados de la Ciudad de 2009, los tres primeros candidatos comparten tipografía destacada; la razón de ello fue que el alfa es la candidata en tercer lugar, algo muy infrecuente. Ocurre que Elisa Carrió, quien diseñó la lista, decidió estar en ese lugar para impulsar la carrera de Alfonso Prat-Gay. Esa estrategia fue muy criticada. La tensión interna generada por la decisión de Carrió, y las críticas que recibió de parte de los analistas políticos, ilustran el funcionamiento del modelo de candidato alfa en el mecanismo de votación argentino.

Con semejante función, es lógico que su rol capitalice los triunfos y sufra las derrotas. El efecto arrastre es una constante en los modelos electorales de lista cerrada y/o votación concurrente<sup>75</sup>. Pero lo particular del caso argentino, es que podemos ver que hay un candidato que se *autoatribuye, ex ante*, la virtud de arrastrar. Podemos decir que en el origen de esta autoatribución hay factores universales de las democracias contemporáneas (personalización de las campañas electorales, *videopolítica*) y patrones institucionales particulares (mecanismo de votación y estrategia ejecutivista):

- 1) *Campañas electorales*: la personalización determinada por las campañas mediáticas es un tema muy abordado por la disciplina, sobre todo a partir de Sartori (1992). Las competencias basadas en la televisión exacerbaban el rol protagónico de quien encarna la oferta, ya que en él/ella se concentra la imagen publicitaria, las entrevistas periodísticas y los debates pre-electorales. Con estas reglas de juego comunicacional, y dado el modelo argentino de representación proporcional con elecciones concurrentes y boletas partidarias por secciones, las fuerzas políticas tienen que seleccionar al alfa que va a asumir la responsabilidad de ser la imagen de la campaña electoral, mediática o no tanto, y liderar el efecto arrastre. En aquellos con estructuras más abiertas y organizadas, el proceso de selección del alfa depende

---

<sup>75</sup> Sobre el arrastre electoral en elecciones concurrentes, ver Nohlen 1998, p. 154, y Jones 1995

de la democracia interna; en otros, de encuestas de opinión pública o de la decisión de quienes tengan autoridad política y poder económico para “armar las listas”.

- 2) *Mecanismo de votación (y sus consecuencias)*: En Argentina, merced a este mecanismo sistema de boletas por partido -en desuso en Latinoamérica-<sup>76</sup>, el votante suele enfrentarse el día de la elección a una gran cantidad de boletas en la mesa de votación. La tipografía destacada busca atraer su atención, sobre todo por la proliferación de las listas “colectoras” y “espejo” que producen como resultado una gran cantidad de opciones por un mismo candidato. En las primeras elecciones de Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cinco listas postulaban la candidatura de Fernando De la Rúa (Burdman 1998, 25), que además de competir contra otras alternativas, lo hacían entre sí por el votante decidido por De la Rúa. Quien probablemente ignoraba, hasta el momento de votar, que había cinco boletas para su candidato. El diseño de boletas se convierte en un arte publicitario.
  
- 3) *Estrategias ejecutivistas*: el sistema de partidos nacional tiene tres niveles (presidencial, senatorial y para diputados nacionales)<sup>77</sup>. Los partidos y alianzas más reconocidos, que participan de los tres, tiene estrategias para cada uno de ellos que podemos analizar por separado, pero ello no significa que no estén relacionadas entre sí. Partimos de la premisa de que las estrategias electorales ejecutivas y legislativas forman parte de un mismo proceso de legitimación electoral<sup>78</sup>. Los partidos, en general guiados por el objetivo principal es alcanzar el Poder Ejecutivo en cualquier de sus tres niveles, construyen a sus candidatos, lo que implica instalarlos en sociedad. Adicionalmente, el ejecutivismo se resignifica en el marco de la territorialización de la política (Calvo et al. 2008, Leiras 2006): las estructuras locales de los partidos peronistas y radicales también orientan sus estrategias hacia los ejecutivos provinciales y municipales, como los mencionados partidos provinciales conservadores en los 80 y 90 (Burdman, op. cit.).

---

<sup>76</sup> Burdman, Julio, “El colapso de la boleta”, *El Cronista*, 27 de octubre de 2007

<sup>77</sup> Ver Malamud (2004, p. 41)

<sup>78</sup> Los votos importan para la opinión pública y, especialmente, para la misma élite política y su proceso de evaluación. Barker (2007) desarrolla la noción del proceso de legitimación como parte constitutiva de las acciones de los dirigentes políticos, dirigido fundamentalmente hacia los otros miembros de la dirigencia.

En este último punto reside uno de los aspectos centrales del proceso que analizamos. Pero más que verificar la existencia del arrastre y su relación principal-agente, nos interesa la carrera política de los candidatos.

### 5.3. Las carreras políticas de los *ranas*: una evaluación de 105 alfas y betas (1997-2007)

*Determinantes institucionales: el nuevo cronograma electoral y su sesgo plebiscitario*

La reforma constitucional de 1994 creó un nuevo cronograma que alterna elecciones presidenciales generales y legislativas de medio término, al reducir a cuatro años el período presidencial, sincronizado con los mandatos de gobernador.

Antes de la reforma, el período presidencial era de seis años, el de gobernador de cuatro, y la Cámara baja se renovaba por mitades cada dos años. La combinación arrojaba **cuatro tipos de elección concurrente (TEC)**: 1. generales (el nodo inicial, que se repetía cada doce años) 2. sólo legislativas, 3. legislativas y de gobernador y 4. presidenciales y legislativas.

**Tabla 5.2. a. Cronograma electoral 1983-2009 (sin reforma)**

Año	TEC	Ejecutiva Nacional	Legislativa Nacional	Ejecutiva Provincial	Legislativa Provincial	Ejecutiva Municipal	Legislativa Municipal
1983	1	X	X	X	X	X	X
1985	2		X		X		X
1987	3		X	X	X	X	X
1989	4	X	X		X		X
1991	3		X	X	X	X	X
1993	2		X		X		X
1995	1	X	X	X	X	X	X
1997	2		X		X		X
1999	3		X	X	X	X	X
2001	4	X	X		X		X
2003	3		X	X	X	X	X
2005	2		X		X		X
2007	1	X	X	X	X	X	X
2009	2		X		X		X

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 5.2.b. Cronograma electoral 1995-2009 (post-reforma)**

Año	TEC	Ejecutiva Nacional	Legislativa Nacional	Ejecutiva Provincial	Legislativa Provincial	Ejecutiva Municipal	Legislativa Municipal
1995	1	X	X	X	X	X	X
1997	2		X		X		X
1999	1	X	X	X	X	X	X
2001	2		X		X		X
2003	1	X	X	X	X	X	X
2005	2		X		X		X
2007	1	X	X	X	X	X	X
2009	2		X		X		X

Fuente: Elaboración propia

No había, por tanto, una sola instancia intermedia entre elecciones presidenciales: había diversos tipos de elecciones nacionales, difíciles de comparar entre sí. En la tabla 2.a podemos ver el cronograma de las 14 elecciones que tuvieron lugar desde 1983 si no hubiera habido reforma. En la 2.b, el nuevo cronograma, simplificado a partir de la reforma. Con un cambio en las intermedias a partir de 2001, con la entrada en vigencia de otra de las modificaciones de 1994 en el sistema electoral del Legislativo: las elecciones directas de senadores.

La reforma tuvo inspiración, siguiendo la tradición, en el modelo estadounidense: como en ese país, se introduce la renovación del Senado, el período de cuatro años con reelección consecutiva y las elecciones de medio-término cada cuatro años. La elección de medio-término en los Estados Unidos da al electorado la posibilidad de cambiar el balance de poder cuando si el control pasa a las manos de la oposición (Grant 2004). Como en las legislativas de 1994, que otorgaron a los republicanos el control del Congreso y dieron paso, en los años subsiguientes, a episodios de conflicto inter-poderes con la Presidencia demócrata de Bill Clinton.

El *gobierno dividido* en el presidencialismo estadounidense fue frecuente en el siglo XIX, infrecuente en la primera mitad del siglo XX, y frecuente nuevamente a partir de 1968 (ibid, p. 100). Pero mientras que el análisis institucional de la relación entre Presidencia y Congreso nos muestra dos poderes autónomos que interactúan, en el análisis del voto hay un mismo votante, cuyas preferencias están entrecruzadas. Hay un *aspecto plebiscitario* en las

legislativas intermedias, que funcionan como un proceso de evaluación de la gestión ejecutiva. Cuando el partido de gobierno las pierde, suele ser porque muchos votantes cambiaron de partido para manifestar su disgusto con el presidente.

Esta atribución de causalidad es polémica. En la investigación empírica y, sobre todo, en la arena política. En 1997, cuando el peronismo perdió las legislativas en la provincia de Buenos Aires, el gobernador Duhalde culpó al presidente Menem, y Menem a Duhalde. Pero si el oficialismo pierde en todo el país, es inevitable que el Presidente sea identificado como el origen de la falla, y responsabilizado. En Estados Unidos se da en igual forma: el partido suele culpar al presidente por el mal desempeño, y los “presidenciables” en las elecciones ejecutivas por venir comienzan a tomar distancia del que está en funciones (Williams 1998, p. 67). Si la tradición y la costumbre así lo establecen, entonces parece lógico que el conjunto de los votantes se sienta libre de usar a las intermedias legislativas como medio para expresar su insatisfacción con la gestión ejecutiva: saben, de antemano, que el mensaje será recibido.<sup>79</sup> El Congreso, en este proceso no escrito de legitimación presidencial, pierde cierta autonomía al diluirse la función específica de las elecciones legislativas.

En la reforma de 1994, el modelo estadounidense y su cronograma simplificado fueron adaptados a la Argentina según las ideas e intereses de sus actores. Aquí se incorporó la posibilidad de una segunda reelección una vez transcurrido un período (con el riesgo de la reelección diárquica<sup>80</sup>), la renovación de la Cámara baja se mantuvo parcial por mitades y se eliminó al Colegio Electoral para elegir presidente. Como veíamos en el capítulo 3, reelección y voto directo, dos claves de la Constitución de 1949, recuperaron vigencia.

---

<sup>79</sup> Sería muy interesante poder identificar en qué momento histórico las elecciones de medio-término adquirieron este aspecto plebiscitario presidencial en los Estados Unidos, y cómo éste se fue sedimentando culturalmente a través del tiempo. Autores como Tulis (1987) y Greenstein (1988) dividen a la presidencia estadounidense en dos etapas históricas -"tradicional" y "moderna", esta última a partir de Wilson y Roosevelt- y sostienen que es en esta segunda etapa que se desarrolla la centralidad de la institución (y sus aspectos plebiscitarios). Para Gregg (1997) y Teten (2007), en cambio, los poderes formales e informales de la presidencia fueron incrementales desde el siglo XIX y no existe un punto de inflexión. En nuestra indagación bibliográfica (no exhaustiva) sobre la cuestión, no encontramos ningún trabajo que lo estableciera claramente.

<sup>80</sup> Es decir, la posibilidad de que una persona pueda gobernar 16 años en un lapso de 20. Para ello, el presidente hegemónico debería ser sucedido, en el tercer período de esta serie, a una persona leal. Para Serrafiero, esto viene “predeterminado constitucionalmente” por la eventual reelección del segundo Vicepresidente, quien por haber ejercido esa magistratura estaría impedido de aspirar a más de un mandato presidencial. Ver Serrafiero 1997, p. 313-316

Este nuevo poder del voto directo, controlado por la mediación compensatoria (o distorsiva) de la constitución histórica, cambió la geografía electoral nacional. La provincia de Buenos Aires, que representaba poco más del 25% de los electores presidenciales, pasó a ser casi el 40% del voto positivo (38% del padrón, pero con una participación electoral promedio mayor que la media nacional). El Colegio Electoral en el modelo de Filadelfia buscaba compensar las incertidumbres populistas del voto; el Colegio argentino, adicionalmente, perseguía el objetivo federalista de contener la influencia bonaerense. La reforma de 1994 liberó al gigante, cuya nueva incidencia en la matriz electoral regional que construye presidentes pasa a ser central.<sup>81</sup>

La dimensión plebiscitaria genera un incentivo a la intervención del poder presidencial en las elecciones legislativas de medio término. Y esto, podemos deducir desde el análisis institucional, se potencia con el peso de unos pocos distritos en la oferta. En Estados Unidos hay mayor distribución de la población y dispersión de la oferta, con 50 estados y un sistema electoral de circunscripciones para la Cámara de Representantes: involucrarse en las campañas locales sería virtualmente imposible. En Argentina, en cambio, el camino hacia la intervención está simplificado porque un solo distrito electoral, la provincia de Buenos Aires, es la “madre de todas las batallas”. Salvo que la dirigencia provincial haga un esfuerzo para diferenciarse, las legislativas intermedias bonaerenses están institucionalmente condenadas a formar parte de la legitimación plebiscitaria presidencial.

#### *Análisis de las elecciones legislativas 1997-2007*

¿Cómo continuaron las carreras políticas de los legisladores nacionales que encabezan las listas más votadas? Para responder a eso, tomé las que obtuvieron representación, que en el caso de diputados nacionales son en promedio algo más de cincuenta por elección a nivel nacional, y las ordené de mayor a menor. Como mi interés está en el comportamiento de alfas y betas de las listas más votadas, tomé cada año las 15 primeras. Desde 1997 -la primera

---

<sup>81</sup> También podríamos incluir a la electoralización de la Ciudad de Buenos Aires, que comienza a elegir a su Jefe de Gobierno, como parte de este incremento de la influencia electoral de la región metropolitana

elección de medio término posterior a la reforma de 1994- hasta 2007, e incluyendo la de senadores nacionales de 2001, eso produce una muestra de 105 cabezas de lista.<sup>82</sup>

Las principales regularidades encontradas fueron las siguientes:

**i. Todos los años, el alfa más votado es bonaerense y rana.** Cada dos años, el candidato que encabeza la lista más votada de las elecciones legislativas en todo el país es un bonaerense que antes de cumplir la primera mitad de su mandato, abandona su banca por un nuevo proyecto que se presenta –para ellos mismos, y para el análisis de coyuntura- como más útil y necesario que permanecer sentado en su banca. Entre 1997 y 2007, estos grandes protagonistas de las elecciones legislativas fueron los diputados electos Graciela Fernández Meijide (1997), José Horacio Jaunarena (1999), José Remes Lenicov (2001), Hilda González de Duhalde (2003), Alberto Balestrini (2005) y Felipe Solá (2007), y los senadores Eduardo Duhalde (2001) y Cristina Fernández de Kirchner (2005). Tres de ellos abandonan el Congreso para ocupar cargos ministeriales en el gabinete nacional (Fernández Meijide, Jaunarena y Remes Lenicov), dos para asumir la presidencia de la Nación (Duhalde y Fernández de Kirchner), y dos vuelven a postular una candidatura legislativa (González de Duhalde y Solá). En 1997 y 1999, los más votados pertenecieron a la Alianza UCR-Frepaso, y a partir de 2001 siempre fueron peronistas. En la lista del justicialismo bonaerense, ranas suelen ser los primeros lugares de la lista, y no sólo quien la encabeza. Un ejemplo extremo de ello es el antes mencionado caso de la lista de candidatos a diputados nacionales del FV-

---

<sup>82</sup> Algunas aclaraciones sobre la unidad de análisis y la selección de casos. El comienzo en 1997 es porque ese es el año en que comienzan las elecciones de medio término en Argentina, de acuerdo a la explicación previa. Entre 1997 y 2007, quedan tres años electorales generales, y tres intermedios. Aunque la unidad de análisis son las elecciones de diputados nacionales, se incluye la de senadores de 2001 porque fue una elección excepcional, en la que se votó, por única vez, en todo el país; en esta categoría, y no en el de diputados nacionales, se hallaban los alfa. Tomar a los más votados, y no al total de los cabezas de lista, responde a tres razones. La primera es su representatividad: el subconjunto de los más votados representa, por sí solo, más de la mitad del voto a nivel nacional, con lo que refleja una tendencia que afecta a las preferencias de la mayoría. La segunda, es que se buscaba estudiar a las listas con más votos, porque son estas las que cuentan con la capacidad de “arrastrar” que define a los alfa. La tercera, en la misma dirección, era que en el subconjunto de las listas con representación menos votadas podíamos encontrar a las listas de los distritos chicos dominados por el efecto mayoritario (Calvo et al., op.cit.) o de partidos que no estaban en el gobierno y por lo tanto sin oportunidades de “saltar”; por una u otra razón, dependiendo del año pueden no ser verdaderos alfa, o estar incapacitados de convertirse en rana. Dado lo anterior, se elige la cantidad de 15, que es un corte relativamente arbitrario pero permite capturar al subconjunto de los más votados de cada año, y al mismo tiempo tener una muestra con la misma cantidad de casos para cada año electoral. Los saltos se cuentan cuando se producen en la primera mitad del mandato.

PJ bonaerense de 2005: recién la quinta integrante de la misma, Diana Conti, fue la primera no-rana<sup>83</sup>.

**ii. El salto de los cabezas de lista es más frecuente en las elecciones de medio término que en las generales.** Hay explicaciones para ello que surgen del cronograma: en las generales se eligen más cargos electivos, y tras ellas se renuevan elencos de gobierno. La tabla 3 muestra la magnitud del fenómeno que estamos analizando: las tasas de salto y renuncia entre la élite electoral de los candidatos cabeza de lista son altas. Allí vemos también que los saltos a candidaturas ejecutivas (a presidente, gobernador o intendente) y las renunciaciones para ocupar cargos en la función pública se dan entre cabezas de lista elegidos en medio-término, mientras que las postulaciones legislativas son más frecuentes entre los elegidos en generales.

**Tabla 5.3. Mandatos incumplidos: elecciones de medio-término vs. generales (en %)**

	Medio-término	Generales	Total
Renuncia	40,0	17,8	30,5
Candidaturas ejecutivas	33,3	---	19,0
Candidaturas legislativas	1,6	15,6	7,6
Función pública	16,7	2,2	10,5
Total de saltos	51,6	17,8	37,1

Fuente: Elaboración propia

El 48,3%<sup>84</sup> de los cabezas de lista en elecciones intermedias saltaron (incluimos aquí a los saltos no exitosos) hacia otras posiciones antes de cumplir dos años de mandato. Los cabezas de lista en elecciones generales son más exitosos que los de medio-término, seguramente porque hacen saltos de menor riesgo (de una banca a otra). Los de medio término saltan hacia cargos uninominales (ejecutivos) en los que la única forma de ganar es salir primero. Ello

<sup>83</sup> El primero, Alberto Balestrini, asumió y fue elegido presidente de la Cámara, pero dos años después, en 2007, es elegido Vicegobernador, tras ganar las elecciones provinciales en fórmula con Daniel Scioli. La segunda, Cristina Álvarez Rodríguez, asumió la banca por dos años, ya que en 2007 renunció para incorporarse al gabinete provincial de Scioli. Los números tres y cuatro de la lista fueron testimoniales: Jorge Taiana continuó en el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, y Sergio Massa continuó al frente de la ANSES; ambos renunciaron sin asumir.

<sup>84</sup> La tabla muestra un total de 51,6% en la suma de candidaturas ejecutivas, legislativas y pasos a la función pública porque reúne datos de las acciones y no de los agentes. La diferencia entre acciones (51,6%) y agentes (48,3%) está en dos casos, ambos de 1997: Fernández Meijide (quien se postuló a la gobernación bonaerense en 1999 y perdió, y dos meses después fue designada ministro del gobierno nacional) y Cavallo (candidato a presidente en 1999, a jefe de gobierno porteño en 2000 y ministro de De la Rúa en 2001).

explica por qué hay diferencias entre saltos y renunciaciones en la primera columna (51,6% vs. 40,0%) y no en la segunda.

Como hay una buena razón institucional para diferenciar el comportamiento de los cabezas de lista de medio-término, en comparación con los de elecciones generales, el rastreo de patrones culturales no tiene sentido en esta instancia. Los líderes partidarios son candidatos a los cargos ejecutivos de mayor poder institucional en las generales, y a cargos legislativos en las de medio-término, y en consecuencia saltan de sus bancas a candidaturas ejecutivas en las generales y, en menor medida, de bancas a candidaturas legislativas en las de medio-término.

### **iii. El eje gobierno-oposición predice mejor la tendencia al salto que la filiación partidaria**

Ni la cantidad de casos con que contamos, ni la variedad de situaciones, permiten sacar conclusiones determinantes. Tanto la UCR como la Coalición Cívica tienen menores proporciones de saltos entre sus cabezas de lista. Pero el peronismo tampoco se encuentra en el otro extremo del plano. Los partidos con mayor inclinación por esta construcción son los más pequeños y más nuevos: Frente Grande, Partido Socialista y Propuesta Republicana.

**Tabla 5.4. Renunciaciones y saltos por partido político 1997-2007 (%)**

<b>Partidos políticos</b>	<b>Renunciaciones</b>	<b>Saltos</b>
Peronistas	34,0	23,4
UCR	20,0	16,0
Provinciales	20,0	30,0
Socialista	42,9	71,4
FG	100	100
ARI-CC	14,3	28,6
PRO	<b>60,0</b>	<b>40,0</b>

Fuente: Elaboración propia

**iv. La tendencia de los ranas es un fenómeno incremental.** Como muestra la tabla 5.5, comparando las tres elecciones de medio término -1997, 2001 y 2005-, cada año los candidatos alfa saltan más. Del total de 15 cabezas de lista a diputado nacional, en 1997

saltaron (con o sin éxito) 6 (40%)<sup>85</sup>, en 2001 fueron 7 (47%) y en 2005 fueron 10 (67%) (ver tablas 5.6.a, 5.6.c y 5.6.f en el Anexo).

**Tabla 5.5. Saltos de cabezas de lista una vez que alcanzaron la banca (en %)**

	1997	1999	2001 (D)	2001 (S)	2003	2005	2007	97-07
Renuncias	26,7	20,0	26,7	46,7	6,7	60,0	26,7	30,5
Candidaturas ejecutivas	33,3		26,7	13,3		60,0		19,0
Candidaturas legislativas	0	20,0	6,7	6,7	13,3	0	13,3	7,6
Función pública	20,0	6,7	13,3	26,7	0	6,7	0	10,5
"Testimonial"	0	0	0	6,7	0	0	13,3	2,9

Fuente: Elaboración propia

#### *Las elecciones legislativas de 1997(ver Anexo 5.6.a)*

En las elecciones de 1997, 4 (26,7%) de los 15 cabezas de lista lograron saltar hacia otras posiciones. Tres de ellos eran los líderes de los nuevos partidos políticos: Fernández Meijide y Álvarez (FG/Frepaso) y Cavallo (AR). El cuarto fue el correntino Alberto Di Filippo. Otros dos compitieron sin éxito por la gobernación de sus provincias: Balter (Demócrata de Mendoza) y Bussi (Fuera Republicana).

#### *Las elecciones legislativas de 2001 (ver Anexo 5.6.c y 5.6.d)*

Estas elecciones fueron atípicas. Se desarrollaron en el enrarecido clima de la crisis económica y política que explotaría en diciembre, y algunos de los alfa elegidos (empezando por el más votado de todos, Eduardo Duhalde) saltaron al Ejecutivo nacional días después de asumir, o a la administración de Néstor Kirchner (2003-2007): el propio Duhalde, Maqueda (designado por Duhalde como juez de la Suprema Corte), Beliz (ministro de Justicia de Kirchner), Remes Lenicov (ministro de Economía de Duhalde), Schiaretti (interventor en la provincia de Santiago del Estero). En el caso de los senadores más votados, si extendiésemos la lista hasta los primeros 20, encontraríamos nombres como los de Capitanich en Chaco o Puerta en Misiones, quienes también participaron del Ejecutivo durante esta etapa.

<sup>85</sup> Recuérdese que 1997 tiene la particularidad de los candidatos Cavallo y Fernández Meijide, que saltaron en dos oportunidades cada uno.

Hay que tener en cuenta que de los 15 senadores de la muestra de 2001, 7 habían sido elegidos por un período de dos años (2001-2003): recuérdese que en 2001 se votó, por única vez, al total de los 72 senadores en forma directa, con un régimen de transición según el cual un tercio ocuparía ese cargo por dos años (renovándolos en 2003), otro por cuatro (en 2005) y el otro por seis (hasta 2007; este último sería, por lo tanto, el primer grupo de senadores con el mandato previsto por la constitución). Eso quiere decir que no hubo tiempo para saltos: Alperovich, por ejemplo, es elegido en 2003 gobernador de Tucumán y asume el mismo día en que finalizaba su senaduría de sólo dos años.

La concurrencia de elecciones de senadores y diputados nacionales provocó que los alfas estuviesen en las primeras. Sin embargo ello no impidió que los betas de las candidaturas a diputados nacionales salten tanto como los alfas. Pero los alfas al Senado fueron más exitosos: de los 4 cabezas de lista a diputado nacional en 2001 que presentaron candidaturas ejecutivas en 2003, 3 perdieron.

*Las elecciones legislativas de 2005 (ver Anexo 5.6.f, 5.6.h y 5.6.i)*

Las elecciones de este año, fueron, de todo el período estudiado, las que más saltos registraron. Alberto Balestrini renunció a su banca para asumir como Vicegobernador de la provincia de Buenos Aires, tras ganar las elecciones en 2007. De hecho, los cuatro primeros integrantes de la lista más votada del país, la del FV bonaerense, saltaron antes de cumplir la primera mitad del mandato (Tabla 5.6.i). Jorge Villaverde no renunció a su banca, aunque se presentó sin éxito como candidato a intendente del municipio de Almirante Brown en 2007; podemos decir que completó un mandato de cuatro años no por las elecciones que ganó, sino por las que perdió. Otros dos alfa abandonaron sus bancas por ejecutivos provinciales: Hermes Binner renunció para asumir la gobernación de Santa Fe, tras ganar las elecciones de 2007 y Mauricio Macri renunció para postularse como candidato a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2007 (lo hizo antes de ganar las elecciones). El caso de Mauricio Macri, cabeza de la lista de diputados de su partido, el PRO, fue controversial porque admitió públicamente durante la campaña que no tenía vocación de ocupar la banca y que su objetivo era ser candidato al Ejecutivo porteño en las elecciones siguientes; de

hecho, su tasa de presentismo en debates y votaciones de la Cámara de Diputados fue baja. Pero su decisión, motivada por el objetivo de maximizar el caudal electoral y de bancas de su partido, demostró ser una estrategia adecuada ya que dos años después su partido compitió para el Congreso Nacional con listas encabezadas por candidatos menos conocidos por el electorado (Melconión para senadores, y Pinedo para diputados) y el resultado fue mediocre. El PRO como partido no contaba con un electorado fiel, pero Macri como candidato sí, y por eso era necesario a la cabeza de sus listas.

Otros dos alfas de 2005 dejaron sus bancas por ejecutivos municipales, tras ganar elecciones en 2007: Eduardo Acastello renunció para asumir como intendente de Villa María, y Daniel Giacomino para asumir como intendente de la ciudad de Córdoba. Uno fue a la función pública: Pablo Tonelli renunció para asumir en 2007 como Procurador de la Ciudad de Buenos Aires, nombrado por Macri en 2007 apenas asumió el gobierno porteño. Y hubo tres que renunciaron para ser candidatos dos años después en elecciones ejecutivas que perdieron: Elisa Carrió dejó la banca por la competencia presidencial, que perdió frente a Cristina Fernández de Kirchner, Rafael Bielsa renunció para postularse en las elecciones a gobernador de Santa Fe, que perdió frente a Hermes Binner, y Ángel Rozas lo hizo para postularse como candidato a gobernador de Chaco, que perdió frente a Jorge Capitanich.

Lo usual es que los ranas renuncien después de las elecciones, pero en 2005 hubo varios casos (en nuestra muestra de los 15 primeros encontramos 4) de renunciadas previas. Esto obedeció a diferentes razones, si tomamos como válidas aquellas que los candidatos manifestaron públicamente. Carrió, Bielsa y Macri se excusaron por la incompatibilidad entre la representación legislativa y la campaña electoral; Bielsa, además, estaba cambiando de distrito (era, entonces, diputado por la CABA). Rozas, en cambio, presentó su renuncia a la banca como precompromiso: apostó a su triunfo electoral. Al hacerlo, buscaba diferenciarse de su contendiente, el justicialista Jorge Capitanich, quien se postulaba simultáneamente como candidato a gobernador y a diputado nacional; en la cultura electoral argentina, las candidaturas dobles a cargos ejecutivos y legislativos son características de los partidos que no tienen expectativas de ganar las ejecutivas, y expresan su falta de confianza al aspirar también a un premio legislativo más *viabile*. Esa toma de riesgo y compromiso, sin

embargo, no le garantizó a Rozas al triunfo, que quedó en manos de Capitanich. Quien, naturalmente, renunció sin asumir a la banca obtenida<sup>86</sup>.

Esto nos deja que solo cinco cabezas de lista, sobre los quince, completaron sus mandatos. En este grupo están el radical Pedro Azcoiti y el peronista Agustín Rossi, ambos piezas importantes de sus respectivos bloques (Azcoiti era Vicepresidente del bloque UCR y Rossi presidía el bloque FV-PJ). Rossi tuvo intención de saltar y ser candidato a gobernador de Santa Fe en 2007, pero perdió la interna partidaria ante Bielsa. Tampoco renunció Eduardo Galantini, peronista de Corrientes, pero cabe aclarar que esta provincia tiene un ciclo electoral diferente -diferido dos años- al resto del país, como consecuencia de la intervención federal 1999-2000. Galantini se postuló para un cargo ejecutivo municipal (intendencia de Monte Caseros, que ganó) en 2009. Carlos Raimundi no renunció a su banca, aunque declaró intenciones de ser candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires, luego frustradas cuando la líder de su partido, Elisa Carrió, respaldó la fórmula Stolbizer - Linares. Estos datos contrafactuales sugieren que aún entre los pocos legisladores que no saltaron, hubo intenciones fallidas de hacerlo.

En el caso de las elecciones de senadores que tuvieron lugar en 2005, 4 de los 8 alfa ganadores se proyectaron al ejecutivo. Y entre los 8 alfas de la minorías representadas, dos (el jujeño Morales y el sanjuanino Basualdo) fueron candidatos que perdieron; otros (como Menem)

---

<sup>86</sup> Ángel Rozas (Frente de Todos, Chaco) fue líder desde los años 90 del partido UCR en la provincia del Chaco, fue gobernador durante dos períodos consecutivos (1995-1999 y 1999-2003). La constitución provincial sólo permite una reelección; en 2003 el radicalismo chaqueño postula a Roy Nikisch, quien se impone, permitiendo al partido retener la gobernación. Rozas, no obstante, siguió siendo el líder del partido, y preparaba su retorno al gobierno provincial en las elecciones de 2007. Asimismo, Rozas fue presidente de la UCR a nivel nacional, lo que contribuye a explicar por qué Chaco fue la única provincia administrada por los radicales cuyo gobernador (Nikisch) no se sumó al “radicalismo K” durante la presidencia de Néstor Kirchner. Las legislativas de de 2005 fueron para Rozas una oportunidad de revalidar su poder electoral, y de hecho se impuso cómodamente con el 56,6% de los votos. Poco tiempo después comenzó a instalar su candidatura a la gobernación. Renunció a la banca de diputado nacional en agosto de 2007, 45 días antes de las elecciones locales, para dedicarse de lleno a la campaña. Según algunos protagonistas de la política provincial, la renuncia de Rozas antes de la elección –que no era mandatoria: pudo haber pedido licencia, como otros legisladores que se postulan a otros cargos- tuvo también el propósito de demostrarse como un candidato ganador: su rival, Jorge Capitanich, se estaba postulando simultáneamente para gobernador en las elecciones del 19 de septiembre y para senador nacional en las del 28 de octubre, lo que era interpretado casi como una confesión de parte de Capitanich de sus bajas probabilidades de ganar. Capitanich admite que no imaginaba poder vencer al caudillo Rozas al momento de inscribir sus candidaturas, que la mayoría de las encuestas lo daban perdedor, y que Néstor Kirchner tampoco confiaba en sus probabilidades.

no llegaron a la candidatura. Las ocho provincias con elecciones para el Senado fueron Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan, San Luis y Santa Cruz. La única provincia grande era la bonaerense, y en ella se concentró la estrategia plebiscitaria del kirchnerismo: Fernández de Kirchner, hasta entonces senadora por la provincia de Santa Cruz, se postuló por la de Buenos Aires, cambio de distrito para el que estaba habilitada ya que había nacido en la ciudad de La Plata, la capital provincial. Fernández de Kirchner fue, dos años más tarde, candidata victoriosa a la Presidencia. Entre tanto, su cuñada, la ministra del gabinete nacional Alicia Kirchner, y el gobernador riojano Ángel Maza, fueron "testimoniales": desempeñaban funciones ejecutivas, se postulan a elecciones legislativas para maximizar el poder del voto de sus listas (y comprometer al esfuerzo a la dirigencia intermedia) con el peso de sus respectivos nombres, y luego continuaron al frente de sus cargos, sin llegar a asumir en el Legislativo. Nunca tuvieron, probablemente, la intención de hacer algo diferente. En su reemplazo ingresaron al Congreso los primeros senadores suplentes de sus respectivas listas.

En sus campañas de electorales, ni Ángel Maza ni Alicia Kirchner se comprometieron con una agenda legislativa. Votar por ellos era refrendar gestiones ejecutivas y jefaturas partidarias provinciales (el gobernador Maza era el jefe del peronismo riojano; Alicia Kirchner, la hermana del jefe político del peronismo santacruceño). Fueron como generales que descendieron a la primera línea de batalla para liderar a sus ejércitos electorales a un triunfo seguro. Algo que, probablemente, no podían garantizar otros candidatos del mismo partido. El móvil de esta jugada tan audaz iba más allá del riesgo (sin dudas contemplado) de perder una banca en el Senado. Lo que estos generales defendieron fue el poder de los votos, devenido en algo más importante que el poder de las bancas. Así lo reconocen los actores, y lo reafirma la constatación del peso del voto que registra la cultura ejecutivista. Ambas defensas plebiscitarias del voto tenían connotaciones. Kirchner no podía perder en Santa Cruz, su propio distrito, y el oficialismo no podía permitir que Carlos Menem, en ese entonces el anatema ideológico del kirchnerismo, ganase la elección.

#### **5.4. Del salto del rana al testimonial**

Con estos casos en el haber, más los antecedentes mencionados al comienzo de este capítulo, en 2007 comienza a explicitarse un fenómeno que no era totalmente ajeno al patrón de comportamiento de los cabezas de lista. Ni el ministro Tomada, candidato a diputado nacional del kirchnerismo en la Ciudad de Buenos Aires, ni los legisladores nacionales Jorge Macri -primo de Mauricio, portador de un apellido electoralmente convocante- o Roberto Urquía, asumieron las bancas para las que fueron elegidos. En 2009, la práctica se difunde. A fuerza de repetición, la estrategia rana finalmente tuvo su subproducto.

Las candidaturas testimoniales pueden ser explicadas de dos formas. En primer lugar, por un mecanismo de oportunidad<sup>87</sup>. Los candidatos ranas ya se habían convertido, a esta altura, en un fenómeno común y convalidado por la mayor parte del electorado. En las elecciones de 2005, la consolidación del fenómeno rana fue el resultado colectivo de la acción de partidos y votantes que produjo una ampliación del menú de alternativas. Y en las elecciones legislativas de 2007 y 2009 el electorado siguió apoyando listas encabezadas por dirigentes que reconocían, implícita o explícitamente, que saltarían en la elección siguiente. Se legitima la transferencia de poder electoral a dirigentes que persiguen otros fines que los del desempeño legislativo, y a las elecciones intermedias como instrumento de esa transferencia. Este modelo de cabeza de lista nos recuerda a las ofertas electorales en países parlamentaristas. El alfa de los candidatos al Parlamento suele ser un aspirante al gabinete, y las campañas electorales se hacen alrededor de su figura. Es un ejecutivista entre los parlamentarios.

No son iguales: los ranas asumen sus bancas, aunque lo hagan por medio mandato, mientras que los testimoniales no llegan a asumir. Hay una diferencia de grado, y eso en parte explica por qué los testimoniales sufrieron cuestionamientos legales, y los ranas sólo alguna que otra censura moral. Pero también, en el contexto del debate político, hay que tener en cuenta que el rana suele ser un opositor saltando en una carrera hacia el Ejecutivo, mientras que el testimonial es, en general, un oficialista que desciende desde el cargo ejecutivo al plano electoral para plebiscitar una gestión.

---

<sup>87</sup> Acerca de los mecanismos de oportunidades ver Elster (2007), cap. 9

Esta distinción entre ranas que buscan el Ejecutivo, y testimoniales que defienden posiciones, es la otra forma de explicar el surgimiento de estos últimos. La consolidación, aceptación social mediante, de la cultura rana, brinda una herramienta poderosa a la oposición: sus mejores candidatos en términos de poder electoral, los más populares y conocidos, están siempre disponibles para encabezar las listas. En el oficialismo, en cambio, los que se autoatribuyen la aptitud de ser los mejores alfas, están por lo general ejerciendo cargos ejecutivos incompatibles con las candidaturas. Los testimoniales, en definitiva, son una mutación cultural de los cabezas de lista que: a) está posibilitada por la oportunidad que brinda la aceptación social del uso instrumental de las candidaturas (cultura rana), y b) surge como reacción a ella por parte de los oficialismos ejecutivos que, para afrontar la dimensión plebiscitaria de las elecciones de medio término, pretende utilizar sin límites, como la oposición rana, a sus candidatos con poder electoral.

Esta intención está expresada en la cita del inicio de este capítulo cuyo autor es Florencio Randazzo, ministro del Interior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner durante la campaña electoral de las legislativas de junio de 2009. En esta frase, pronunciada en una entrevista periodística en *Radio El Mundo* pocas semanas antes de la elección, lo que quería decir Randazzo era que entre testimoniales y ranas no había gran diferencia, salvo que los primeros eran menos hipócritas. Muchos ranas (decir todos sería muy drástico) saben de antemano que no van a ser buenos representantes del respaldo electoral, conferido teóricamente para la función legislativa. Sería un poco drástico, también, decir que los ranas *pretenden* como que son diputados hasta la próxima elección, ya que algunos realizan muy buenas labores legislativas en el tiempo que media entre la asunción y el salto. En el espíritu de la frase de Randazzo, podemos leer que todos los ranas *simulan*, mientras que los testimoniales tendrían la decencia de no hacerlo. En este sentido, la diferencia cualitativa entre ranas y testimoniales estaría dada por la calidad del trabajo del primero durante su lapso en la banca<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> En la campaña electoral 2009 se pudo ver hasta qué punto la cuestión de testimoniales vs. ranas se había convertido en un tema de opinión pública, y que en el debate público se jugaba una dimensión ética. Los oficialistas, ante la acusación de los opositores de estar montando una farsa con sus candidaturas, contraatacaban acusando de testimoniales a los otros. Gabriela Michetti, entonces Vicejefa de Gobierno de la CABA que se postulaba para diputada nacional, tuvo que defenderse de la acusación renunciando a su cargo.

## **5.5. A modo de conclusión: acerca de la cuestión de la baja autonomía del Congreso en Argentina**

Este capítulo analiza las elecciones legislativas entre 1997 y 2007. Pero la tendencia prosiguió: los alfás repitieron los comportamientos, y los más votados de las legislativas de medio término en los últimos años no comprendidos en el período, se postularon a elecciones ejecutivas en el comicio siguiente. Solo completaron su mandato aquellos que no tuvieron una alternativa mejor. Y así seguirá.

Varios estudios recientes sobre las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en el presidencialismo argentino están enfocados en el avance del Presidente o el desempeño reactivo del Congreso. En ellos, el Congreso suele ser analizado como una variable dependiente. Sin embargo, el estudio de los cabezas de lista muestra una vez más que hay fuentes endógenas en la baja de autonomía del Congreso. La centralidad institucional de los Ejecutivos se retroalimenta de patrones de conducta en el campo de la representación legislativa. Entre otros, la orientación de los partidos políticos a ganar las elecciones ejecutivas, la sobrevaloración del poder electoral por parte de la comunidad política, que da lugar a una norma social plebiscitaria, y la aceptación de lo anterior por parte de los electorados, contribuyen a la conformación de una cultura de las elecciones intermedias legislativas, que son utilizadas como instrumentos hacia el Ejecutivo, cuyo proceso de legitimación parece nunca acabar. Y a su vez, utilizando una metáfora automovilística, podemos decir que las elecciones de medio-término se convirtieron en la calificación por la pole position en las ejecutivas próximas. En el fenómeno rana, los candidatos a legislador son, en realidad, los aspirantes a cargos ejecutivos nacionales, provinciales o municipales; en el testimonial, los mismos gobernantes que se defienden.

Hay una secuencia histórica. En el análisis cultural de este patrón, el testimonial es posterior a la difusión de la cultura rana. Su generalización como oportunidad y, simultáneamente, como reacción contra ella de parte de los gobernantes ejecutivos, mutó en esta extraña figura de la candidatura testimonial. Esta mutación desde el subproducto es lo que nos muestra la existencia de una cultura, un proceso con dinámica propia que va más allá del *side-effect*

institucional. Es el resultado de una práctica, compuesta de estados iterados en el tiempo, que produce su propia evolución. De hecho, los *ranas* tampoco hubieran sido posibles de no existir los *alfas*.

Asimismo, la aparición del testimonial consolida la cultura política de los cabezas de lista porque con él se expresan sus límites. Elster dice que una costumbre adquiere estatus de norma social una vez que, con el paso del tiempo, el grupo establece un sistema de sanciones (Elster 2007, cap. 16). Ambos, ranas y testimoniales, persiguen el objetivo de maximizar los resultados electorales de una lista, poniendo “toda la carne en el asador”; el rana escala posiciones y el testimonial amaga con descender (y, luego, no lo hace). En los casos que vimos (Juárez en 2001, Maza en 2005, Kirchner-Scioli en 2009), los oficialistas temían perder las elecciones, y que eso significase algo más que la pérdida de bancas y el consecuente cambio en la composición política de las cámaras. Y ambos violan el contrato de representación, probablemente argumentando que ese candidato es único y necesario por razones consecuencialistas (“defender el modelo”, “vencer a la mafia”, “salvar al partido”). Pero la violación del contrato representativo es de diferente intensidad -los ranas lo hacen parcialmente-, siendo por ello los testimoniales acusados de ilegales. En suma: el testimonial no solo crea una nueva categoría, sino que define a los ranas.

Estos cambios en el patrón de comportamiento electoral dieron lugar a debates públicos. Se llegó a decir que son el producto de la búsqueda de fueros parlamentarios<sup>89</sup> o de la falta de democracia interna. Pero también es cierto que muchos nuevos partidos encontraron en esta cultura personalista un mecanismo de construcción política. Y pone de manifiesto que, en algunos aspectos políticoculturales, la Argentina no está tan lejos de los regímenes parlamentarios, cuyos poderes ejecutivo y legislativo están unificados por un único proceso de legitimación electoral. En Argentina, elecciones ejecutivas y legislativas de medio término están cada día más interrelacionadas por una cultura política que no surge del imperialismo presidencial.

## **5.6. Anexo: elecciones y cabezas de lista 1997 - 2007**

---

<sup>89</sup> “Ginés no quiere ir como diputado pero igual sigue sobrando demanda”, *Página/12*, 28 de febrero de 2003.

**Tabla 5.6. Los 105 “cabezas de lista” legislativos nacionales más votados (1997 – 2007)**

Candidato	Año	Tipo de elección	Rank	¿Renunció?	Comentario
Acastello Eduardo	2005	Medio término	6	SI	Renunció para asumir como intendente de Villa María (Córdoba) tras ganar las elecciones en 2007.
Alchourrón Guillermo	1999	General	7	NO	
Alchourron Guillermo	2003	General	7	NO	
Alfonsín Raúl	2001 (S)	Medio término	2	SI	Renuncia en junio de 2002, argumentando que lo hacía para trabajar por la unidad de la UCR tras la crisis de gobernabilidad
Alperovich José	2001 (S)	Medio término	12	NO	
Álvarez Chacho	1997	Medio término	3	SI	En 1999 es elegido Vicepresidente de la Nación. Renuncia en 2000.
Alvarez Roque	2001 (D)	Medio término	15	NO	
Amstutz Guillermo	2001 (D)	Medio término	14	NO	Fue candidato justicialista a la gobernación en 2003, perdió con Cobos
Azcoiti Pedro	2005	Medio término	7	NO	Vicepresidente del bloque UCR
Baglini Raúl	1999	General	11	SI	En 2001 asume una banca de senador nacional por Mendoza, que gana en las elecciones de ese año
Baldata Griselda	2007	General	10	NO	
Balestra René	1997	Medio término	4	NO	
Balestrini Alberto	2005	Medio término	1	SI	Renunció a su banca para asumir como Vicegobernador de la provincia de Buenos Aires, tras ganar las elecciones en 2007
Balter Carlos	1997	Medio término	14	NO	Fue candidato a gobernador en 1999, quedando segundo detrás del radical Roberto Iglesias
Beccani Alberto	2003	General	8	NO	
Beliz Gustavo	2001 (S)	Medio término	9	SI	La banca entra en disputa con el socialista Alfredo Bravo. Finalmente gana, pero renuncia porque había asumido como Ministro de Justicia
Bielsa Rafael	2005	Medio término	12	SI	Renunció para postularse como candidato a gobernador de Santa Fe. Perdió las elecciones frente a Hermes Binner.
Binner Hermes	2005	Medio término	3	SI	Renunció a su banca para asumir la gobernación de Santa Fe, tras ganar las elecciones de 2007
Bravo Alfredo	1999	General	3	NO	En 2001 se presenta como candidato a senador por la CABA y en 2003, a presidente de la Nación. Falleció el 26 de mayo de 2003, siete meses antes de completar su mandato
Bucco Jorge	1999	General	8	NO	
Bullrich Patricia	2007	General	11	NO	
Bussi Ricardo	1997	Medio término	13	NO	En 1999 es candidato a gobernador, intentando suceder a su padre, pero pierde frente al candidato justicialista, Julio Miranda
Busti Jorge	1999	General	14	SI	En 2001 asume una banca de senador nacional por Entre Ríos, que gana en las elecciones de ese año
Busti Jorge	2001 (S)	Medio término	8	SI	Renuncia en 2003 para asumir la gobernación de Entre Ríos tras ganar las elecciones
Caballero Martín Carlos	1999	General	13	NO	

Carrió Elisa	1999	General	15	NO	
Carrió Elisa	2005	Medio término	10	SI	Renunció a la banca para trabajar para su candidatura presidencial en 2007. Perdió frente a Cristina Fernández de Kirchner
Castro Alicia	2001 (D)	Medio término	5	NO	
Cavallo Domingo	1997	Medio término	9	SI	SE presenta a elecciones para cargos ejecutivos en 1999 (Presidente) y 2000 (Jefe de Gobierno de la CABA). En 2001 es nombrado ministro de Economía por Fernando De la Rúa.
Corfield Guillermo	1999	General	10	NO	
Cortina Roy	2007	General	14	SI	Presentó su candidatura a legislador porteño en las elecciones de 2009, y resultó electo
Cremer María Cristina	2007	General	9	NO	
Dato Alfredo	2007	General	7	NO	
Dellepiane Carlos	2003	General	4	NO	
Di Filippo Alberto	1997	Medio término	15	SI	Fue nombrado ministro de Obras Públicas del gobierno de Raúl Romero Feris
Duhalde Eduardo	2001 (S)	Medio término	1	SI	Asume la Presidencia de la Nación, nombrado por la Asamblea Legislativa, pocas semanas después de asumir su banca
Duhalde Hilda	1997	Medio término	2	NO	
Duhalde Hilda	2003	General	1	SI	Renunció para asumir la banca de senadora por Buenos Aires, donde obtiene la senaduría por la minoría en 2005 tras la victoria de Cristina Fernández. .
Fadel Patricia	2007	General	12	NO	
Fernández Alfredo	2003	General	13	NO	
Fernández Mejjide Graciela	1997	Medio término	1	SI	En 1998 participa de la interna presidencial de la Alianza, que pierde frente a De la Rúa. En 1999, se postula a gobernadora de la provincia, perdiendo frente al peronista Ruckauf. En el gobierno de De la Rúa, es nombrada Ministra de Desarrollo Social. Abandona el gobierno poco tiempo después de la renuncia de Álvarez a la Vicepresidencia.
Fernández Valoni José	1999	General	9	NO	
Galantini Eduardo	2005	Medio término	14	NO	
García de Cano María	1997	Medio término	10	NO	
García Susana	2007	General	5	NO	
Giacomino Daniel	2005	Medio término	13	SI	Renunció para asumir como intendente de Córdoba, tras ganar las elecciones en 2007.
Giustiniani Rubén	2001 (D)	Medio término	9	SI	En 2003 asume una banca de senador nacional, tras competir en las elecciones
González María América	2001 (D)	Medio término	10	NO	
Grosso Edgardo	1999	General	4	NO	

Gutiérrez Julio	2001 (D)	Medio término	7	NO	
Iglesias Roberto	2003	General	11	NO	
Jaunarena José	1999	General	1	SI	Renuncia a la banca en 2000 para asumir como Secretario General de la Presidencia. Luego, en 2001 sería ministro de Defensa y en 2002 Duhalde lo convocarlo para el mismo cargo.
Jobe Miguel	1999	General	12	NO	
Juárez Carlos	2001 (S)	Medio término	15	SI	Nunca asumió y siguió al frente de la gobernación. En 2002 es elegida su mujer, Mercedes Aragonés, y él es nombrado ministro de Justicia.
Lamberto Oscar	1997	Medio término	7	NO	
Lamberto Oscar	2001 (S)	Medio término	5	NO	
Lamberto Oscar	2003	General	2	NO	
Lanceta Rubén	2007	General	6	NO	
López Arias Marcelo	2001 (S)	Medio término	11	NO	
Lozano Claudio	2003	General	15	NO	
Macri Jorge	2007	General	3	SI	¿Candidato testimonial? Su apellido "arrastraba más votos. Pero prefirió permanecer en la legislatura bonaerense. Alguno dirigentes del PRO del distrito sostienen que no asumió la banca como resultado de un conflicto interno.
Macri Mauricio	2005	Medio término	4	SI	Renunció para postularse como candidato a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2007. Ganó las elecciones.
Maffei Marta	2003	General	6	NO	Compite como candidata a senadora bonaerense en 2005, quedando en cuarto lugar. Termina su mandato en la HCDN.
Maqueda Juan Carlos	2001 (S)	Medio término	3	SI	Renuncia para asumir, en 2002, como juez de la Corte Suprema, designado por el gobierno de Duhalde
Martí Rubén	2001 (S)	Medio término	4	NO	
Martínez Garbino Emilio	1997	Medio término	11	NO	
Martínez Oddone Heriberto	2007	General	8	NO	
Merino Raúl	2003	General	10	NO	
Milliet Juan	1999	General	5	NO	
Montoya Fernando	2001 (D)	Medio término	6	NO	
Montoya Jorge	2003	General	9	NO	
Moreau Leopoldo	2001 (D)	Medio término	2	NO	Es candidato presidencial por la UCR en 2003, quedando en sexto lugar
Moro Eduardo	2001 (S)	Medio término	10	SI	En 2003 asume la vicegobernación del Chaco, tras ganar las elecciones la fórmula que integraba junto a Roy Nikish
Negri Mario	1997	Medio término	5	NO	
Negri Mario	2003	General	12	NO	

Obeid Jorge	2007	General	4	NO	
Obeid Jorge	1999	General	6	NO	
Pardal Jorge	2001 (S)	Medio término	13	NO	
Pardo Ángel	2001 (S)	Medio término	14	NO	
Pérez Adrián	2007	General	2	NO	Es presidente del bloque Coalición Cívica en la HCDN
Pinedo Federico	2007	General	15	NO	Consideró su candidatura a legislador porteño en 2009, pero finalmente declinó
Raimundi Carlos	2005	Medio término	5	NO	Consideró su candidatura a gobernador bonaerense en 2007, pero declinó y apoyó la fórmula Stolbizer –Linares
Rattín Ubaldo	2001 (D)	Medio término	8	NO	
Remes Lenicov Jorge	2001 (D)	Medio término	1	SI	Renuncia en 2002 para asumir como Ministro de Economía
Rivas Jorge	2001 (D)	Medio término	3	NO	Se presenta como candidato a la gobernación bonaerense en 2003
Roggero Humberto	1997	Medio término	6	NO	
Rojkes Beatriz	2005	Medio término	11	NO	
Romá Rafael	1999	General	2	NO	
Romero Héctor	2001 (D)	Medio término	12	NO	
Romero Héctor	1997	Medio término	12	NO	
Romero Rosario	2003	General	14	NO	
Rossi Agustín	2005	Medio término	8	NO	Presidente del bloque FV-PJ
Rozas Angel	2005	Medio término	15	SI	Renunció para postularse como candidato a gobernador de Chaco. Perdió las elecciones frente a Jorge Capitanich.
Schiaretti Juan	2001 (D)	Medio término	4	SI	En 2002 es designado ministro de la Producción provincial, y en 2003 interventor en Santiago del Estero
Scioli Daniel	1997	Medio término	8	NO	
Sola Felipe	2007	General	1	SI	En 2008 renunció al bloque Frente para la Victoria -PJ y se alió a Unión PRO, manteniendo su condición de peronista disidente. En 2009 renuncia a su banca y vuelve a postularse a diputado. En una entrevista, admite que el motivo de su "re-postulación" es "arrastrar votos a la lista de Unión PRO"
Solanas Julio	2001 (D)	Medio término	11	SI	En 2003 gana las elecciones municipales de Paraná, y asume como intendente
Storani Federico	2003	General	5	NO	
Tanoni Enrique	2001 (D)	Medio término	13	NO	
Terragno Rodolfo	2001 (S)	Medio término	6	NO	Compitió en la interna presidencial del radicalismo, pero perdió frente a Leopoldo Moreau
Tonelli Pablo	2005	Medio término	9	SI	Renunció para asumir como Procurador de la Ciudad de Buenos Aires. Fue nombrado por Macri en 2007, apenas asumió el gobierno porteño

Urquía Roberto	2007	General	13	SI	"Testimonial". Nunca asumió la banca de diputado nacional y mantuvo la senaduría
Usandizaga Horacio	2001 (S)	Medio término	7	NO	
Vanossi Jorge	2003	General	3	NO	
Villaverde Jorge	2005	Medio término	2	NO	No renunció a su banca, aunque se presentó como candidato a intendente de Alte. Brown en 2007. Perdió las elecciones

Fuente: Elaboración propia

**Agrupados por año:**

**Tabla 5.6.a. Cabezas de lista y ranas: elecciones 1997 (diputados nacionales)**

Rank	Partido & distrito	Votos	% Nivel nacional	1er candidato	¿Renunció a la banca?	EE	EL	FP
1	Alianza TJE (PBA)	3.315.703	19,2	<u>G. Fernández Meijide</u>	SI	X		X
2	Frente Justicialista (PBA)	2.846.238	16,5	<u>Chiche Duhalde</u>	NO			
3	Alianza TJE (CABA)	1.090.843	6,3	<u>Chacho Álvarez</u>	SI	X		
4	Alianza TJE (Santa Fe)	573.551	3,3	René Balestra	NO			
5	UCR (Córdoba)	538.961	3,1	Mario Negri	NO			
6	Justicialista (Córdoba)	437.446	2,5	Humberto Roggero	NO			
7	Justicialista (Santa Fe)	412.597	2,4	Oscar Lamberto	NO			
8	Justicialista (CABA)	345.466	2,0	Daniel Scioli	NO			
9	Acción p/ República (CABA)	327.542	1,9	Domingo Cavallo	SI	X		X
10	Alianza TJE (Entre Ríos)	306.808	1,8	María García de Cano	NO			
11	Frente Justicialista (Entre Ríos)	280.979	1,6	Emilio Martínez Garbino	NO			
12	Frente de Todos (Chaco)	253.464	1,5	Héctor Romero	NO			
13	Fuerza Republicana (Tucumán)	241.343	1,4	Ricardo Bussi	NO	X		
14	Demócrata (Mendoza)	228.291	1,3	Carlos Balter	NO	X		
15	Fte. Partido Nuevo (Corrientes)	223.668	1,3	Alberto Di Filippo	SI			X
	Subtotal	11.422.900	66,2		4/15	5/15	--	3/15
	Otros	5.828.584	33,8					
	Total país – votos positivos	17.251.484	100					

**Fuente: Elaboración propia. Los datos electorales son de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación**

**Tabla 5.6.b. Cabezas de lista y ranas: elecciones 1999 (diputados nacionales)**

Rank	Partido & distrito	Votos	% Nivel nacional	1er candidato	¿Renunció a la banca?	EE	EL	FP
1	Alianza TJE (PBA)	3.080.133	16,6	José Jaunarena	SI			X
2	Concertación Justicialista (PBA)	2.609.816	14,1	Rafael Romá	NO			
3	Alianza TJE (CABA)	1.027.574	5,6	Alfredo Bravo*	NO		X	
4	Alianza TJE (Córdoba)	757.426	4,1	Edgardo Grosso	NO			
5	Alianza TJE (Santa Fe)	576.191	3,1	Juan C. Milliet	NO			
6	Concertación Justicialista (Santa Fe)	540.190	2,9	Jorge Obeid	NO			
7	Acción por la República (PBA)	511.465	2,8	Guillermo Alchourrón	NO			
8	Partido Justicialista (Córdoba)	409.296	2,2	Jorge Bucco	NO			
9	Acción por la República (CABA)	348.303	1,9	José Fernández Valoni	NO			
10	Alianza TJE (Entre Ríos)	313.930	1,7	Guillermo Corfield	NO			
11	Alianza TJE (Mendoza)	302.244	1,6	Raúl Baglini	SI		X	
12	Unidad Bonaerense (PBA)	289.860	1,6	Miguel Jobe	NO			
13	Demócrata Progresista (Santa Fe)	289.655	1,6	Carlos Caballero Martín	NO			
14	Justicialista (Entre Ríos)	289.117	1,6	Jorge Busti	SI		X	
15	Alianza TJE – Fte. de Todos (Chaco)	255.096	1,4	Elisa Carrió	NO			
	Subtotal	11.600.296	62,7%		3/15	--	3/15	1/15
	Otros	7.202.895	37,3%					
	Total país – votos positivos	18.513.621	100					

\*Bravo falleció el 26 de mayo de 2003, siete meses antes de completar su mandato

Fuente: Elaboración propia. Los datos electorales son de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación

**Tabla 5.6.c. Cabezas de lista y ranas: elecciones 2001 (diputados nacionales)**

Rank	Partido & distrito	Votos	% Nivel nacional	1er candidato	¿Renunció a la banca?	EE	EL	FP
1	Justicialista (PBA)	1.982.054	13,9	José Remes Lenicov	SI			X
2	Alianza TJE (PBA)	814.551	5,7	Leopoldo Moreau	NO	X		
3	ARI (PBA)	490.251	3,4	Jorge Rivas	NO	X		
4	Justicialista y aliados (Córdoba)	506.424	3,5	Juan Schiaretti	SI			X
5	Polo Social (PBA)	441.331	3,1	Alicia Castro	NO			
6	UCR y aliados (Córdoba)	374.661	2,6	Fernando Montoya	NO			
7	Frente Justicialista (Santa Fe)	343.461	2,4	Julio Gutiérrez	NO			
8	PAUFE (PBA)	288.026	2,0	Ubaldo Rattín	NO			
9	Alianza Santafesina (Santa Fe)	263.998	1,8	Rubén Giustiniani	SI		X	
10	Alianza TJE (CABA)	260.945	1,8	María América González	NO			
11	Justicialista (Entre Ríos)	228.909	1,6	Julio Solanas	SI	X		
12	Frente de Todos (Chaco)	210.451	1,5	Héctor Romero	NO			
13	Justicialista (Salta)	202.782	1,4	Enrique Tanoni	NO			
14	Justicialista (Mendoza)	187.502	1,3	Guillermo Amstutz	NO	X		
15	Fundacional Justicialista (Tucumán)	177.524	1,2	Roque Alvarez	NO			
	Subtotal	6.772.870	47,4		4/15	4/15	1/15	2/15
	Otros	7.520.391	52,6					
	Total país – votos positivos	14.293.261	100					

Fuente: Elaboración propia. Los datos electorales son de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación

**Tabla 5.6.d. Cabezas de lista y ranas: elecciones 2001 (senadores nacionales)**

Rank	Partido & distrito	Votos	% Nivel nacional	1er candidato	¿Renunció a la banca?	EE	EL	FP
1	Justicialista (PBA)	2.071.284	14,2	Eduardo Duhalde	SI			X
2	Alianza TJE (PBA)	829.549	5,7	Raúl Alfonsín	SI			
3	Justicialista y aliados (Córdoba)	507.828	3,5	Juan Carlos Maqueda	SI (*)			X
4	UCR y aliados (Córdoba)	394.063	2,7	Rubén Martí	NO (*)			
5	Frente Justicialista (Santa Fe)	353.573	2,4	Oscar Lamberto	NO (*)			
6	Alianza TJE (CABA)	291.049	2,0	Rodolfo Terragno	NO			
7	Alianza Santafesina (Santa Fe)	245.907	1,7	Horacio Usandizaga	NO (*)			
8	Justicialista (Entre Ríos)	232.573	1,6	Jorge Busti	SI	X		
9	Fte. Nuevo País (**) (CABA)	226.998	1,6	Gustavo Beliz	SI			X
10	Frente de Todos (Chaco)	211.575	1,5	Eduardo Moro	SI	X		
11	Justicialista (Salta)	206.152	1,4	Marcelo López Arias	NO			
12	Fundacional Justicialista (Tucumán)	185.184	1,3	José Alperovich	NO (*)			
13	Justicialista (Mendoza)	184.070	1,3	Jorge Pardal	NO (*)			
14	Frente para la Unidad (Corrientes)	174.797	1,2	Ángel Pardo	NO (*)			
15	Justicialista (Santiago)	170.860	1,2	Carlos Juárez	SI			X
	Subtotal	6.285.462	43,2		7/15	2/15	--	4/15
	Otros	8.261.351	56,8					
	Total país – votos positivos	14.546.813	100					

**(\*) El mandato fue de solo dos años, de acuerdo al mecanismo de sorteo previsto por la Constitución de 1994**

(\*\*) La interpretación acerca de la asignación de esa banca entró en litigio, ya que ARI + Nuevo Milenio (cuya sumatoria alcanzaba los 229.509 votos) también la reclamaba.

Fuente: Elaboración propia. Los datos electorales son de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación

**Tabla 5.6.e. Cabezas de lista y ranas: elecciones 2003 (diputados nacionales)**

Rank	Partido & distrito	Votos	% Nivel nacional	1er candidato	¿Renunció a la banca?	EE	EL	FP
1	Justicialista (PBA)	2.317.483	14,8	Hilda de Duhalde	SI		X	
2	Justicialista (Santa Fe)	666.595	4,3	Oscar Lamberto	NO			
3	Compromiso para el Cambio (Capital)	610.961	3,9	Jorge Vanossi	NO			
4	Frente Popular Bonaerense (PBA)	600.832	3,8	Carlos Dellepiane	NO			
5	UCR (PBA)	556.339	3,6	Federico Storani	NO			
6	ARI (PBA)	541.873	3,5	Marta Maffei	NO		X	
7	PAUFE – AFEBA (PBA)	489.584	3,1	Guillermo Alchourron	NO			
8	Socialista - UCR - PDP (Santa Fe)	459.726	2,9	Alberto Beccani	NO			
9	Unión por Córdoba (Córdoba)	444.080	2,8	Jorge Montoya	NO			
10	Frente Nuevo + Frente Grande (Córdoba)	410.340	2,6	Raúl Merino	NO			
11	UCR + Federal (Mendoza)	394.398	2,5	Roberto Iglesias	NO			
12	UCR + aliados (Córdoba)	382.426	2,4	Mario Negri	NO			
13	Justicialista (Mendoza)	367.438	2,3	Alfredo Fernández	NO			
14	Justicialista (Entre Ríos)	349.112	2,2	Rosario Romero	NO			
15	Fuerza Porteña (Capital)	235.585	1,5	Claudio Lozano	NO			
	Subtotal	8.826.772	56,3		1/15	--	2/15	--
	Otros	6837450	43,7					
	Total país – votos positivos	15664222	100					

Fuente: Elaboración propia. Los datos electorales son de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación

**Tabla 5.6.f. Cabezas de lista y ranas: elecciones 2005 (diputados nacionales)**

Rank	Partido & distrito	Votos	% Nivel nacional	1er candidato	¿Renunció a la banca?	EE	EL	FP
1	Frente p/la Victoria (PBA)	2.831.777	16,4	Alberto Balestrini	SI	X		
2	Justicialista (PBA)	998.069	5,8	Jorge Villaverde	NO	X		
3	Frente Progresista Cívico y Social (Santa Fe)	633.203	3,7	Hermes Binner	SI	X		
4	Propuesta Republicana (Capital)	611.178	3,5	Mauricio Macri	SI	X		
5	ARI (PBA)	577.130	3,3	Carlos Raimundi	NO			
6	Unión por Córdoba (Córdoba)	530.620	3,1	Eduardo Acastello	SI	X		
7	UCR (PBA)	521.004	3,0	Pedro Azcoiti	NO			
8	Frente p/la Victoria (Sta Fe)	489.584	2,8	Agustín Rossi	NO			
9	Recrear – PRO (PBA)	459.726	2,7	Pablo Tonelli	SI			X
10	ARI (Capital)	394.608	2,3	Elisa Carrió	SI	X		
11	Frente p/la Victoria (Tucumán)	382.426	2,2	Beatriz Rojkes	NO			
12	Frente p/la Victoria (Capital)	367.438	2,1	Rafael Bielsa	SI	X		
13	Frente Nuevo (Córdoba)	349.112	2,0	Daniel Giacomino	SI	X		
14	Frente de Todos (Corrientes)	281.077	1,6	Eduardo Galantini	NO			
15	Frente de Todos (Chaco)	271.597	1,6	Angel Rozas	SI	X		
	Subtotal	9.698.549	56,2		9/15	9/15	--	1/15
	Otros	7.551.647	43,8					
	Total país – votos positivos	17.250.196	100					

Fuente: Elaboración propia. Los datos electorales son de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación

Nota: la lista del PAUFE (PBA) que llevaba como candidato al ex policía Luis Abelardo Patti, fue la oncenava más votada, con 394.398 votos (2,3% a nivel nacional). Sin embargo, no la consideramos aquí porque Patti nunca pudo asumir, al ser su diploma rechazado por la mayoría parlamentaria y luego, en 2008, fue encarcelado. Cabe agregar que Patti, a pesar de presentarse como candidato a diputado, siempre manifestó su intención de ser gobernador provincial.

**Tabla 5.6.g. Cabezas de lista y ranas: elecciones 2007 (diputados nacionales)**

Rank	Partido & distrito	Votos	% Nivel nacional	1er candidato	¿Renunció a la banca?	EE	EL	FP
1	Frente p/la Victoria (PBA)	3.116.229	17,2	Felipe Solá	SI		X	
2	Coalición Cívica (PBA)	1.386.438	7,7	Adrián Pérez	NO			
3	Unión PRO (PBA)	628.025	3,5	Jorge Macri	SI			
4	Frente p/la Victoria (Santa Fe)	586.623	3,2	Jorge Obeid	NO			
5	Socialista (Santa Fe)	544.546	3,0	Susana García	NO			
6	UCR (PBA)	417.565	2,3	Rubén Lanceta	NO			
7	Frente p/la Victoria (Tucumán)	397.321	2,2	Alfredo Dato	NO			
8	UCR (Córdoba)	357.414	2,0	Heriberto Martínez Oddone	NO			
9	Frente p/la Victoria (Entre Ríos)	293.254	1,6	María Cristina Cremer	NO			
10	ARI (Córdoba)	281.175	1,6	Griselda Baldata	NO			
11	Coalición Cívica (CABA)	279.775	1,5	Patricia Bullrich	NO			
12	Justicialista y aliados (Mendoza)	264.495	1,5	Patricia Fadel	NO			
13	Frente p/la Victoria (Córdoba)	257.476	1,4	Roberto Urquía	SI			
14	Socialista (CABA)	255.805	1,4	Roy Cortina	SI		X	
15	PRO (CABA)	245.576	1,4	Federico Pinedo	NO			
	Subtotal	9.311.717	51,5		4/15	--	2/15	--
	Otros	8.779.395	48,5					
	Total país – votos positivos	18.091.112	100					

Fuente: Elaboración propia. Los datos electorales son de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación

**Tabla 5.6.h. Los 4 primeros de la lista del FV-PJ bonaerense 2005 (diputados nacionales)**

Lugar	Nombre	¿Completó su mandato?
1	Alberto Balestrini	No. Asume la banca y es elegido presidente de la HCDN. Pero en 2007 asume como Vicegobernador, tras ganar las elecciones en fórmula con Daniel Scioli
2	Cristina Álvarez Rodríguez	No. Asume la banca pero renuncia en 2007 para incorporarse al gabinete del gobierno de Daniel Scioli
3	Jorge Taiana	No. Continúa en el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, que ostentaba antes de las elecciones, y no asume la diputación
4	Sergio Massa	No. No asume, renuncia y continúa al frente de la ANSES. En 2007, gana las elecciones de intendente de se postula para la intendencia de Tigre, venciendo. Meses después es designado Jefe de Gabinete de la Nación.

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 5.6.i. Los 24 senadores nacionales elegidos en 2005**

Provincia	Senadores elegidos	¿Completó su mandato?
Buenos Aires	1. Cristina Fernández de Kirchner (FV-PJ) 2. José Pampuro (FV-PJ) 3. Hilda Duhalde (PJ)	NO SI SI
Formosa	1. José Mayans (FV – PJ) 2. Adriana Bortolozzi (FV – PJ) 3. Luis Petcoff (UCR)	SI SI SI
Jujuy	1. Guillermo Jenefes (FV – PJ) 2. Liliana Fellner (FV – PJ) 3. Gerardo Morales (UCR)	SI SI SI
La Rioja	1. Angel Maza (FV – PJ) 2. Teresita Quintela (FV – PJ) 3. Carlos Menem (Justicialista)	NO SI SI
Misiones	1. Maurice Closs (Frente Renovador) 2. Elida Vigo (Frente Renovador) 3. Luis Viana (FV)	NO SI SI
San Juan	1. Cesar Gioja (FV – PJ) 2. Mariana Riofrío (FV – PJ) 3. Roberto Basualdo (Fte. Producción)	SI SI SI
San Luis	1. Adolfo Rodríguez Saá (Justicialista) 2. Liliana Negre (Justicialista) 3. Daniel Pérsico (FV)	SI SI SI
Santa Cruz	1. Alicia Kirchner (FV – PJ) 2. Nicolás Fernández (FV – PJ) 3. Alfredo Martínez (UCR)	NO SI SI

Fuente: Elaboración propia

## **Capítulo 6. Todo a un pleno: presidencialismo populista y las estrategias electorales presidenciales de las “terceras fuerzas”. Los casos de los "nuevos" partidos políticos argentinos ARI-CC y Recrear (2001 - 2009)**

### **6.1. Introducción: los partidos políticos *presidencialistas***

En este capítulo se analizará el impacto que tiene el poder electoral asimétrico del presidente en el sistema partidario. En nuestra investigación identificamos dos grandes efectos. El primero de ellos ya fue tratado en el capítulo IV: el sistema de doble vuelta, instaurado en 1994 para garantizarle al presidente resultados electorales mayoritarios, puede inducir a comportamientos estratégicos por parte de los partidos, los que a su vez pueden modificar la morfología del sistema. El segundo, que analizaremos aquí, se refiere al proceso de emergencia de nuevos partidos y su relación con la cultura presidencial-populista.

Desde la democratización de 1983, nacieron en Argentina diferentes fuerzas políticas que intentaron quebrar el predominio de peronistas y radicales en el sistema partidario nacional. Y, pese al impulso inicial, quedaron en el camino: o desaparecieron del conjunto de los partidos relevantes del sistema, o bien presentan dudas acerca de sus perspectivas de consolidación. Con el objetivo de contribuir a una explicación del fenómeno, la hipótesis de investigación que guía a este trabajo es que, en general, estos nuevos partidos adoptaron *estrategias electorales presidenciales*, que los llevaron a concentrar todos sus esfuerzos en la formulación de una oferta presidencial en desmedro de otras opciones posibles y necesarias, perjudicando así sus procesos de construcción partidaria; jugaron *todo a un pleno* y consumieron su capital inicial. Vamos a aplicarla en dos estudios de caso, el del partido Recrear (2002 – 2007) y el de ARI – Coalición Cívica (2002 – 2009). Pero creemos que, partiendo de la misma hipótesis, un modelo similar de análisis también podría utilizarse para estudiar al resto de las "terceras fuerzas" del período.

Entre 1983 y 2011 hubo ocho nuevos partidos que participaron en elecciones nacionales (es decir, para presidente y legisladores nacionales y con oferta en todas o la mayoría de las provincias) y obtuvieron un porcentaje relevante de votos (superior al 5%) a nivel nacional:

Partido Intransigente, UCEDE, MODIN, Frente Grande/FREPASO, Acción por la República, Recrear, ARI/Coalición Cívica y Frente Amplio Progresista. Entre ellos había claras diferencias ideológicas<sup>90</sup>, pero estaban unidos por la retórica del *cambio*. Todos buscaban introducir modificaciones profundas en las instituciones, las políticas públicas o el sistema de partidos; *cambiar las cosas* era la razón de ser de su nacimiento. Seis compitieron en elecciones presidenciales: todos salvo el MODIN y el Partido Intransigente, cuyos desempeños relevantes ocurrieron en elecciones legislativas (1985 en el caso del PI, y 1993 y 1994 en el del MODIN). Y cinco de esos seis -todos salvo la UCEDE en 1989- lo hicieron a partir del nuevo régimen para las elecciones presidenciales que inaugura la reforma constitucional de 1994. Su ciclo fue corto, ya que ninguno -con la excepción del ARI / Coalición Cívica, un caso peculiar de refundación de una nueva fuerza<sup>91</sup>- logró participar en más de una elección presidencial.

**Tabla 6.1. Nuevas fuerzas en las elecciones presidenciales (1989-2011)**

Partido	1989	1995	1999	2003	2007	2011
Alianza de Centro (UCEDE)	7,2					
FREPASO (Frente Grande)		29,3				
Acción por la República			10,2			
RECREAR				16,4	1,4	
ARI / Coalición Cívica				14,1	23,0	1,8
Frente Amplio Progresista						16,8

Fuente: elaboración propia basada en escrutinios nacionales

Decíamos que estos partidos nacieron *presidenciales*, en función de sus estrategias electorales y de la forma en que las mismas condicionaron su organización interna. Surgieron a partir de líderes fundadores que contaban con poder electoral personal, gracias a una proyección comunicacional que los hizo conocidos en todo el país, e invirtieron sus esfuerzos

<sup>90</sup> Estas nuevas fuerzas eran diversas desde el punto de vista ideológico: el Partido Intransigente, el FREPASO, el ARI y el FAP se ubicaron a sí mismas a la izquierda del centro ideológico del momento (en el caso de la Coalición Cívica, sucedáneo del ARI, se corrió al centro), y la UCEDE, Acción por la República y Recrear lo estaba a la derecha, mientras que al MODIN se lo consideraba nacionalista de derecha.

<sup>91</sup> Como muestra la Tabla 1, el ARI debutó a nivel nacional con un meritorio 14,1% en la atípica competencia de 2003, y logró el 23,0% de los votos en la siguiente, de 2007. Pero entre una y otra sufrió una transformación importante: giró ideológicamente, la mayoría de sus dirigentes originales abandonó el partido, captura una nueva franja de electores y cambió de nombre. La continuidad está dada por la presencia en ambos casos de su líder fundacional. Aunque aquí consideraremos a la CC como sucedáneo del ARI, porque se trata de dos fuerzas fundadas por la misma persona (Elisa Carrió), también sería posible considerarlos como dos partidos diferentes. Por otra parte, en el caso del FrePaSo, que en 1999 se alió a la UCR, ya no computamos el rendimiento de esta alianza como votos de una nueva fuerza alternativa al bipartidismo.

en catapultarlos a la presidencia. Esta opción implicó descartar otras alternativas y, de acuerdo a nuestra hipótesis, obtuvo la posibilidad de competir con probabilidades de éxito en el resto del sistema representativo.

En la extensa federación argentina hay casi 14 mil cargos electivos, desde los cuales estos nuevos partidos podían representar demandas y defender sus programas. Pero a pesar de su escasez de recursos tangibles (limitado financiamiento, débil infraestructura, pocos militantes y afiliados) e intangibles (bajo nivel de conocimiento público del partido, ausencia de historial electoral, etc.), que en principio podríamos atribuir a la corta vida organizacional, se lanzaron de lleno al cargo más difícil y costoso. Una estrategia alternativa hubiera sido poner a sus mejores candidatos a competir en elecciones locales o legislativas, para consolidar posiciones intermedias y construir el partido en el proceso, obteniendo así más fuerza para luchar por la presidencia en el futuro. Pero prefirieron emplear su capital principal, que incluía la candidatura de su líder fundador, en un juego casi imposible.

## **6.2. Alcance territorial y estrategias electorales**

En Argentina, un país de territorio extenso y organización federal, podemos clasificar a sus partidos políticos según el *alcance territorial de sus ofertas y estrategias electorales*, entendiendo al territorio tanto en términos de distrito como de nivel electivo. En un **primer grupo**, están los partidos de alcance nacional y multinivel. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI<sup>92</sup>, esta categoría se aplica a los dos grandes partidos de la democracia argentina, los movimientos radical y justicialista, porque compitieron electoralmente en todo el país y accedieron a los cuatro niveles del gobierno electivo: el presidencial, el legislativo nacional, el provincial y el municipal (en estos dos últimos casos, se incluyen tanto el ejecutivo como el legislativo). En esta capacidad para nacionalizarse residió, como señala Edward Gibson (Gibson 1996), su arraigo en la sociedad: a partir de liderazgos populares que siguieron estrategias eficaces en coyunturas históricas claves, lograron unir a grandes electorados metropolitanos (la clase media en el caso yrigoyenista, la trabajadora en el peronista) con sectores igualmente importantes de las oligarquías

---

<sup>92</sup> Podríamos discutir si hubo cambios en los años del kirchnerismo, pero se trata de un desarrollo reciente

provinciales predominantes. Estas alianzas nacionalizadoras fueron posibles gracias a confluencias de factores –liderazgo, programa, gestión de coaliciones-, de carácter singular.

El resto de los partidos políticos argentinos se ubica en un **segundo grupo**, el de los que sólo accedieron a la representación, o fueron electoralmente competitivos, en algunos de los cuatro niveles, pero no en todos. En ciertos casos, este alcance territorial parcial va en consonancia con los objetivos de la organización partidaria, que no siempre se propone una expansión todos los distritos y niveles electivos. Entre ellos, podemos distinguir tres tipos de partidos de objetivo parcial: *parlamentarios*, *provinciales* y *vecinales*.

Un ejemplo del tipo *parlamentario* de partido fue el histórico Partido Socialista, que en sus primeras décadas orientó sus estrategias electorales a alcanzar representación en el Congreso, sobre todo en las provincias en las que tenía presencia, ya que sus líderes consideraban que las bancas eran la herramienta del cambio social (Berenzstein 1991), y por ende que los esfuerzos debían ir en esa dirección. Los partidos de izquierda contemporánea (MAS, PO, MST, etc.) y otras fuerzas pequeñas, que apuestan prioritariamente a conseguir un lugar en las legislaturas, también pueden incluirse en este subgrupo; el establecimiento de la prioridad parlamentaria se expresa cuando los principales dirigentes del partido lideran las listas legislativas, y no las ejecutivas. Podemos especular que optan por esa estrategia porque luce más viable que la búsqueda de una presidencia o una gobernación improbables, a diferencia de la preferencia valorativa por la carrera legislativa que se atribuye a los socialistas.

Por su parte, los partidos *provinciales*, como el Movimiento Popular Neuquino, los partidos Autonomista y Liberal de Corrientes o el Partido Renovador de Salta, entre tantos otros, siempre fijaron como objetivo principal el ganar elecciones provinciales y municipales en sus distritos; un subproducto de esta priorización, fue la utilización de las elecciones presidenciales como instrumentos para maximizar sus estrategias locales, integrando diversos frentes electorales -unas veces con los peronistas, otras veces con los radicales- con el fin de potenciar el rendimiento de sus ofertas locales o negociar preferencias para sus provincias en caso de resultado favorable (Burdman 1998, cap. 1). De hecho, esta priorización de los objetivos locales fue una de las principales razones del fracaso reiterado

de las iniciativas en los años 80 y 90 para crear un partido conservador nacional basado en los provinciales existentes (ibid, p. 17-19). Finalmente, el fenómeno de los partidos *vecinalistas*, con un interesante desarrollo en varios municipios de la provincia de Buenos Aires (CNE, 2007) reúne características similares al anterior, aunque en este caso la priorización recae en la representación municipal y lo usual es la utilización estratégica de las alianzas para las elecciones provinciales.

En otros casos, el tipo de alcance territorial de los partidos no es algo que se busca, sino que se encuentra. Y aquí, la categorización no es tan sencilla. Hay organizaciones de partido que quisieron ser del primer grupo, con candidatos competitivos en todos los distritos y niveles electivos del país, pero nunca alcanzaron relevancia electoral nacional, como el Partido Demócrata Cristiano (PDC) o el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID). Otros, como el Partido Demócrata Progresista, terminaron concentrándose en uno o pocos distritos (en este caso, Santa Fe) a pesar del objetivo nacional inicial. También hay casos, los menos, de partidos provinciales que, envalentonados con un éxito local, quisieron trascender sus fronteras iniciales, como el tucumano Fuerza Republicana. Entre los nuevos partidos, todos ellos del segundo grupo, hay un área gris entre deseos, oportunidades y capacidades, y este capítulo trata sobre ella.

En tiempos recientes, el macrismo porteño (CPC-PRO) ofrece el caso interesante de un partido nuevo post-2001 que debatió su tipo de alcance territorial. La disyuntiva interna fue entre una “localización” racional (y exitosa) versus una “presidencialización” irracional, que probablemente hubiera significado la pérdida del distrito que gobernaba. El debate giraba alrededor de las opciones electorales de su fundador, Mauricio Macri, quien debió decidir en tres oportunidades (2003, 2007 y 2011) entre postularse a un cargo electivo local que tenía altas probabilidades de ganar -la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires-, siendo el único dirigente de su partido que garantizaba el triunfo, o competir en una elección presidencial con altas probabilidades de perder, pero que podía significar la oportunidad de saltar al plano nacional. Macri optó las tres veces por la Ciudad, minimizando riesgos (triunfó dos veces), y ello conllevaba una estrategia de construcción partidaria de largo plazo. Antes de ser candidato a presidente por un nuevo partido, el partido debía consolidarse en el distrito.

En cambio, en los casos de que analizaremos en este capítulo, ARI-CC y Recrear, sus líderes fundadores también transitaron por un debate similar, pero terminaron inclinándose por la opción presidencial, que perjudicó fatalmente el proceso de construcción partidaria.

En este capítulo sugerimos que así como pudimos definir, en los términos anteriores, a un partido por su alcance nacional (y multinivel), parlamentario, provincial o municipal, de acuerdo a sus objetivos y estrategias electorales, también podemos hablar de partidos presidencialistas, cuando sus estrategias están guiadas por el objetivo único de obtener la presidencia. Nacieron y se organizaron apuntando hacia la cima; luego, aunque jurídicamente no se extinguieron<sup>93</sup>, su luz se apagó. La brevedad de sus ciclos vitales podría hacerlos merecedores de la vieja categoría de “partido flash” (Sartori, 1992). Pero a que estas organizaciones hayan durado poco, y que nunca hayan sido capaces de ganar una elección a los dos partidos grandes, se agrega otro hecho: la presencia de estas “terceras fuerzas”, en tanto tales, fue una constante de las elecciones presidenciales, lo que abre la hipótesis de un vínculo entre los fenómenos de la territorialización, el nacimiento de nuevos partidos, y el populismo presidencial.

### **6.3. El problema: ¿por qué las “terceras fuerzas” no se consolidaron?**

Este sistema partidario pareciera haber reservado un asiento permanente para los partidos nuevos dispuestos a postular una candidatura presidencial expectante pero no totalmente amenazante. Así, hasta podríamos decir que esta “nueva política” pudo ser funcional a la existente, porque separó votantes de uno de los partidos establecidos (solo para dar ventajas al otro), o bien porque introdujo nuevas agendas que luego fueron absorbidas por los ganadores (de la “vieja política”). Pero antes de analizar las consecuencias del ingreso de estos nuevos actores al sistema, se buscará tomar su perspectiva. Primero, intentaremos entender las razones que los llevaron a apostar tanto partiendo de tan poco, y luego la forma en que sus apuestas incidieron en la dinámica política del conjunto.

---

<sup>93</sup> La UCEDE, el Frente Grande y Acción por la República volvieron a participar en elecciones presidenciales, pero ya como “sellos electorales” integrando alianzas: no volvieron a postular fórmulas presidenciales propias. Recrear sí lo hizo, pero obtuvo una cantidad de votos irrelevante para el sistema electoral presidencial (1,4% en las elecciones presidenciales de 2007).

La *irracionalidad* de sus metas presidenciales podría ser la causa de la corta vida de los nuevos partidos. O acaso ambos, metas irracionales y corta vida, síntomas del hecho de que sus líderes nunca se propusieron construir partidos. Tal vez, los líderes fundadores de los partidos mencionados (Alende, Alsogaray, Rico, Álvarez, Cavallo, López Murphy, Carrió, y aún Binner) no fueron Quijotes que lucharon heroicamente contra invencibles molinos de viento.

Varios trabajos explican sus fracasos, así como la perduración de radicales y peronistas, a partir del análisis de restricciones estructurales que los nuevos no pueden vencer (Adrogué 1996, Zuleta Puceiro 1990, Gibson 1996, Calvo et al. 2006, Leiras 2004, Malamud 2004). Entre las restricciones que dificultan el ingreso al sistema, estudiadas en los mencionados trabajos, se destacan los efectos reductores del presidencialismo, el extenso tamaño de la federación argentina, el mayoritarismo del sistema electoral para legisladores nacionales o la incidencia de las redes clientelares nutridas desde el Estado.

Pero hay que destacar que estas restricciones convivían con condiciones favorables (o, tal vez, engañosamente favorables) para el nacimiento de una nueva fuerza: 1) una legislación nacional muy flexible para la creación de partidos políticos, 2) una porción relevante del electorado que estaba insatisfecha y receptiva de nuevas propuestas, en el marco de problemas socioeconómicos de larga duración y de una crisis de representación de los partidos establecidos, y 3) el nuevo poder electoral de la región metropolitana, a partir de la reforma constitucional de 1994. Como veíamos en el capítulo 3, con la eliminación del Colegio Electoral y la instauración del voto directo en distrito único para las elecciones presidenciales, la región bonaerense -ciudad y provincia de Buenos Aires-, que antes contaba con solo un tercio de los electores, pasa a sumar la mitad de los votos presidenciales. Este cambio institucional coincide con un proceso de concentración y expansión de un sistema de medios de comunicación, cuyo epicentro estaba en los grandes grupos basados en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la televisión por cable. Ambos cambios, crearon para las terceras fuerzas una nueva ilusión: la de poder modificar el mapa político argentino con una “revolución electoral nacional de base metropolitana”, impulsada en el voto de porteños y

bonaerenses y con la plataforma de los medios de comunicación centralizados como herramienta de difusión.

A estas tres condiciones favorables, se suma la naturaleza del presidencialismo populista. Siendo que la presidencia es el verdadero factor de cambio político, para estas terceras fuerzas que se legitimaban en un programa reformista -¿qué otra cosa, sino un programa de cambio, justifica la fundación de un partido político?-, la candidatura presidencial era el paso necesario para lograr los resultados buscados.<sup>94</sup>

Se ha dicho que estas nuevas fuerzas han *desaprovechado las oportunidades* que se les abrieron para crecer como organización (Malamud 2004, 36; Abal Medina 1998), lo que para los casos de los partidos Recrear para el Crecimiento (Recrear) y Alternativa para una República de Iguales (ARI) entre los años 2002 y 2008, que aquí analizamos, es cierto. Y dado que esta misma lógica o patrón del desaprovechamiento se registró en otros casos, descartamos el prejuicio popular de la incapacidad de los líderes. Nuestro argumento es que las nuevas fuerzas no siguieron estrategias *racionales* de construcción y consolidación partidaria, porque concentraron sus esfuerzos en la ilusión de dar una “revolución de urnas” en elecciones presidenciales.

Este capítulo se basa en la metodología del estudio de caso. Con la ayuda de entrevistas a actores claves, se buscará reconstruir la vida de ambas organizaciones partidarias, desde su nacimiento, prestando especial atención a sus alianzas y estrategias electorales. Finalmente, y a la luz de ambas trayectorias, se analizarán algunas de las estrategias que formaron parte de las ilusiones electorales presidencialistas de las nuevas fuerzas.

#### **6.4. Orígenes de RECREAR y ARI: la crisis de 2001**

---

<sup>94</sup> En una entrevista que mantuve con un proto-fundador de un nuevo partido político que, tras la crisis de 2001-2002, se proponía “refundar la Argentina, de pies a cabeza” –esas fueron sus palabras-, le pregunté por qué no se postulaba a diputado nacional, o legislador de la Ciudad de Buenos Aires, en lugar de lanzarse sin escalas a una candidatura presidencial, habida cuenta de que en las elecciones legislativas tenía mayores probabilidades de acceso a un cargo electivo. Su respuesta fue: “y si llego a una banca, ¿qué puedo cambiar?”. El aspirante a presidente se llamaba Marcelo Bomrad y el partido, que no llegó a ver la luz, iba a llamarse “1810”, en referencia al año de la Revolución de Mayo que puso en marcha la fundación de la República Argentina.

La crisis 2001-2002 tuvo un fuerte impacto en el sistema partidario, y los principales afectados fueron los partidos políticos que integraban la Alianza UCR – Frepaso, hasta entonces gobernante. Ésta había obtenido casi la mitad de los votos positivos en la elección presidencial de 1999 pero para la siguiente, de 2003, solo quedaba en pie la UCR, cuyo candidato presidencial apenas superó el 2%.<sup>95</sup> En esos comicios, dos nuevas fuerzas políticas, RECREAR y ARI, capturaron una parte significativa del electorado de la Alianza (Calvo et al., 2006). Simultáneamente, en el justicialismo se profundizaba el proceso de fragmentación intra-partidaria, expresado en la ausencia de un liderazgo único y la territorialización del voto, aunque la suma de los votos obtenidos por los tres candidatos justicialistas, Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saá, vemos que su volumen electoral se expandió.

El reordenamiento de la oferta partidaria tuvo lugar en un clima regeneracionista. La consigna de los "cacerolazos" y las protestas callejeras era "que se vayan todos" [los políticos]. Se instalaba, en consecuencia, la idea de que una "vieja" política preexistente debía ser reemplazada por una "nueva".

El descontento social, no obstante, estaba dirigido a los principales dirigentes del nivel nacional de la política. A nivel local, los partidos y las preferencias sociales se mantuvieron relativamente estables: en 20 de las 24 provincias, los oficialismos locales ganaron las elecciones de gobernador y de diputados nacionales del año 2003. Pero en el nivel presidencial del sistema político hubo cambios abruptos y significativos. De buenas a primeras, los protagonistas principales de la política nacional hasta entonces (Fernando De la Rúa, Carlos Álvarez, Graciela Fernández Meijide, Carlos Menem, Carlos Ruckauf y Domingo Cavallo, entre otros) fueron desplazados de la escena por nuevos nombres. Y aparecieron nuevos discursos.

---

<sup>95</sup> En las presidenciales de abril de 2003 la fórmula de la UCR encabezada por Leopoldo Moreau obtiene 2,3% a nivel nacional, mientras que el otro socio principal de la Alianza, el Frepaso, no volvió a participar en elecciones presidenciales. A partir de 2003, los principales dirigentes del Frepaso serían reclutados por el naciente kirchnerismo (Alessandro 2009, 613).

Había caído, además de un Presidente, un "modelo" cuya columna vertebral era la convertibilidad monetaria del peso. Y los afectados por el colapso –la mayoría de los argentinos, habida cuenta de la erosión del ingreso por la devaluación, además de las consecuencias funestas que tuvo el congelamiento de los movimientos bancarios en la economía informal- culpaban al gobierno nacional. Los emergentes electorales de la crisis, no casualmente, eran aquellos pocos que habían confrontado con el "modelo" muerto. Kirchner, el ganador de las elecciones, era el gobernador peronista más crítico de Menem, y estaba apoyado por Duhalde, el líder de la corriente crítica del "modelo menemista" dentro de los márgenes del oficialismo. López Murphy era el ministro “echado por su propio gobierno” cuyas advertencias no habían sido escuchadas. Carrió era la disidente del oficialismo que había denunciado la corrupción del poder. Con excepción de Menem, todos los candidatos presidenciales habían sido voces disidentes de sus propios partidos y esa parecía ser una *conditio sine qua non* de la nueva legitimidad.

Hasta un ex diputado trotskista cuyo desempeño electoral nunca había sido relevante, Luis Zamora, ahora era evaluado por los argentinos como posible presidente, de acuerdo a algunas encuestas publicadas en 2002. La era de la “nueva política” brindaba una oportunidad electoral a aquellos que nunca la habían tenido.

En las presidenciales del 27 de abril de 2003, que dieron inicio al ciclo electoral post-crisis, no participaron las organizaciones del bipartidismo argentino. El Partido Justicialista, fragmentado, decidió abstenerse, habilitando a los candidatos peronistas a postularse por otros “sellos partidarios” (el sistema de los “neolemas”, analizado en el capítulo IV). Y la UCR, como veíamos, fue irrelevante. La oferta fue ocupada por cinco fórmulas electorales en condiciones de competir por un lugar en el balotaje; ninguna de las otras alcanzó el 3% de los votos. De ellas, tres perduraron en los años siguientes como proyecto partidario: el Frente para la Victoria (fórmula Kirchner – Scioli), Recrear para el Crecimiento – Movimiento Federal Recrear (López Murphy – Gómez Diez) y Alternativa para una República de Iguales (Carrió – Gutiérrez). Las otras dos alianzas electorales peronistas, el Frente por la Lealtad

(Menem – Romero) y el Movimiento Nacional y Popular - Unión y Libertad (Rodríguez Saá – Posse), fueron reabsorbidas inmediatamente por el movimiento justicialista.

Nuestra unidad de análisis son las fuerzas que tuvieron la intención de convertirse en partidos políticos nacionales como proyección de esa elección fundacional en las que sus candidatos tuvieron buenos desempeños. Kirchner, López Murphy y Carrió se postularon por primera vez como candidatos presidenciales en 2003. En el caso de Kirchner, era su primera candidatura de orden nacional –antes, había sido candidato municipal y provincial-, en tanto que para López Murphy, ésta era la primera vez que se postulaba a un cargo electivo, ya que hasta entonces había sido un tecnócrata, que llegó a desempeñarse como ministro del gabinete nacional en el gobierno de la Alianza (1999-2001). Elisa Carrió por primera vez se postulaba a un cargo ejecutivo, tras su experiencia como diputada nacional y convencional constituyente. De alguna forma, se trataba de tres “nuevos” en la arena electoral nacional, que reunieron en conjunto el 52,7 por ciento de los votos positivos.

### **6.5. Análisis de casos: ARI y Recrear, dos partidos presidencialistas<sup>96</sup>**

Existen numerosas metodologías para el estudio de la institucionalización y la organización partidaria, incluyendo diferentes modelos de índices cuantitativos a partir de amplias bases de datos (vg. Gibson et al. 1983, Dix 1992, Levitsky 2001, Leiras 2004, Basedau y Stroh 2008). En nuestro caso, tratándose de dos nuevos partidos de trayectoria breve, en los que el ciclo de participación electoral y el proceso de gestación son inescindibles, vamos a restringirnos a realizar un análisis cualitativo a partir de cuatro indicadores, con el objetivo de establecer si fueron o no presidencialistas. En primer lugar, vamos a analizar la creación de una estructura interna, en función de dos procesos centrales: la campaña de reclutamiento y afiliación, y las acciones para la constitución del partido en los veinticuatro distritos electorales del país. En segundo lugar, pasaremos revista de los mecanismos de decisión,

---

<sup>96</sup> Para la elaboración de esta sección, fueron fundamentales las entrevistas que mantuve con Ricardo López Murphy, Hugo Martini, Juan Carlos Toso, Rosendo Fraga, Helge Freudendorff, Ricardo Molina, Gustavo Kupfer y otros (caso Recrear), Patricia Bullrich, María Eugenia Estenssoro, Carlos Raimundi, Carlos Soukiassian, Jesús Rodríguez, Fernando Sánchez, Erwin Viera y otros (caso ARI-CC). Las entrevistas tuvieron lugar entre los años 2007 y 2010 (más detalles en Bibliografía y Fuentes)

deteniéndonos en la selección interna de las autoridades y las candidaturas; lo que el nuevo partido decide hacer con la candidatura de su líder fundador (que es, por lo general, quien toma esa decisión) es fundamental en esta instancia. Por último, nos detendremos en sus políticas de alianzas electorales, y la forma en que las mismas incidieron sobre el destino de la organización.

Para reconstruir estas trayectorias, vamos a basarnos también en informaciones provenientes de los protagonistas, obtenidas de una serie de entrevistas en profundidad con dirigentes de ambos partidos. El objetivo es comprender tanto las decisiones que tomó, como las alternativas que desechó, y esto último solo puede provenir de las fuentes.

Considerando que Argentina cuenta con un sistema proporcional para la elección de diputados nacionales, y miles de cargos electivos a nivel federal, la primera observación que asocia a Recrear y ARI-CC con la categoría de partido presidencialista aparece dada por el hecho de que, a pesar que lograron buenos resultados en elecciones presidenciales (Recrear 16,4% en 2003, ARI 14,1% en 2003, CC 23,0% en 2007 - ver Tabla 6.1), nunca ganaron una elección de gobernador ni conformaron bloques legislativos importantes. El caso de Recrear es el más extremo, porque en las elecciones presidenciales quedó a menos de seis puntos del Frente para la Victoria, que salió segundo, lo que significa que tuvo posibilidades reales de pasar a la segunda vuelta y ganar las elecciones presidenciales. Pero luego, en las elecciones legislativas que tuvieron lugar meses después, sólo logró dos bancas (una de las cuales ni siquiera respondía a la conducción partidaria). Esto podemos atribuirlo, como veremos, a sus peculiares elecciones de 2003, pero también a las contradicciones entre sus objetivos y sus estrategias para alcanzarlos, que dieron lugar a una serie de decisiones que llevaron a ese resultado. Recrear tuvo la intención de convertirse en un partido político nacional, pero su modelo presidencialista mucho tuvo que ver con su fracaso.

#### *La fundación: dos desprendimientos del radicalismo*

Como Kirchner, el gobernador contestatario cuya esposa senadora había sido expulsada de la bancada peronista en 1998, López Murphy y Carrió también habían sido personajes críticos

dentro de sus fuerzas de origen, la UCR. Pero ellos rompieron con la UCR y crearon sus propios proyectos. Alternativa para una República de Iguales (ARI), de Elisa Carrió, nació como un partido político de centroizquierda de aspiración nacional, aunque concentrado en la Ciudad de Buenos Aires. Su origen está vinculado con la disolución de la Alianza UCR – Frepaso, y tuvo como protagonista excluyente a su líder y fundadora. Esta diputada nacional de la Unión Cívica Radical por la provincia de Chaco, poseedora de una poderosa oratoria, meses antes de la caída del gobierno de Fernando De la Rúa se enfrenta con el presidente -el detonante fue la aprobación de una legislación de emergencia económica-, se separa de su partido de origen y crea la nueva una agrupación, que se declara opositora. Sus principales críticas, sin embargo, estaban dirigidas al menemismo, aún predominante en el Partido Justicialista, y al cavallismo.

Carrió se convirtió en una figura de gran protagonismo mediático e introdujo a partir del mismo un discurso muy característico en la vida política argentina, que ella atribuye al radicalismo histórico, de Leandro N. Alem: al tiempo que planteaba una “defensa de las instituciones”, y una política "moral", contraponen su credo a una fuerte denuncia de corrupción contra los gobiernos. Los gobiernos de Menem y Duhalde, y luego también los de Néstor y Cristina Kirchner, dejan de ser sujetos políticos para convertirse en "régimenes". La existencia de un “régimen” inmoral en el seno del poder es la constante de su política. Carrió se había hecho conocida por sus investigaciones anticorrupción desde el Congreso y sus apariciones en los medios de comunicación, y era la figura excluyente del nuevo partido. La segunda línea era un grupo de dirigentes del ala izquierda de la Alianza, principalmente del FREPASO -aunque también se contaban algunos radicales y peronistas-, sindicalistas de la CTA -destacándose los dirigentes del sindicato de docentes bonaerenses- y personalidades independientes, vinculadas al mundo de la cultura. Heredaba a buena parte del electorado y las alianzas del FREPASO y se ubicó a la izquierda de los partidos mayoritarios.

En el caso de López Murphy, su situación era conflictiva desde hacía tiempo. Por sus ideas económicas liberales, él y Adolfo Sturzenegger, otro economista, se habían enfrentado con Raúl Alfonsín, el líder del partido desde 1983 hasta su muerte en 2009, desde la campaña presidencial de 1989. A mediados de los noventa crea la Fundación Cívico Republicana

(FCR), que revestía las formas de un *think tank* pero ya incluía un proyecto de independencia política del radicalismo: Helge Freudendorff, por aquellos años el representante de la Fundación Friedrich Naumann en Argentina –que cooperaba y financiaba algunas actividades de la FCR- admite que desde ese entonces ellos le aconsejaban a López Murphy romper con el radicalismo y crear un nuevo partido<sup>97</sup>; López Murphy, de familia radical y afiliado desde la adolescencia, reconoce que la idea daba vueltas en su cabeza desde la pelea con Alfonsín pero no se decidía porque no quería perder su “historia partidaria”<sup>98</sup>. Hasta marzo de 2001, cuando a menos de dos semanas de su designación como ministro de Economía de la administración De la Rúa, renuncia por presión de su propio partido. Finalmente, López Murphy renuncia a la UCR en marzo de 2002, esgrimiendo “profundas diferencias de objetivos y procedimientos” y su disconformidad con el “decidido apoyo partidario” del radicalismo alfonsinista al gobierno de Duhalde.<sup>99</sup>

Siguiendo a Panebianco (Panebianco 1990), partimos del supuesto de que las condiciones iniciales de la gestación de un partido son determinantes de su organización posterior. Recrear fue fundado con el propósito de postular a López Murphy en las presidenciales de 2003. Ello, en buena medida, estaba determinado por las reglas de juego: el Poder Ejecutivo había desdoblado el calendario electoral, adelantando al mes de abril la elección del presidente<sup>100</sup>. Además, el que haya nacido como un partido de presencia nacional -algo poco habitual en el sistema partidario argentino contemporáneo-, debemos entenderlo en el contexto específico de la crisis, que produjo una ráfaga de participación política<sup>101</sup>. Como veremos más adelante en la Tabla 6.5, en 2002 el nuevo partido logró ser creado en 9 distritos,

---

97 Freudendorff, comunicación personal

98 López Murphy, comunicación personal

99 El texto de su carta de renuncia está en (López Murphy 2003, pp. 264-266)

100 Ese desdoblamiento era funcional a los intereses del justicialismo, que concurría dividido a las presidenciales –lo que ya se sabía cuando se decidió el desdoblamiento-, pero no necesariamente lo haría en las legislativas. De hecho, a partir del año siguiente –una vez finalizadas las elecciones para el Congreso- la mayoría de los peronistas se habían sumado al bloque oficialista, con independencia del candidato presidencial al que habían apoyado en 2003: de haberse tras las elecciones. Este punto es importante para entender, en parte, el problema de falta de representantes electivos que enfrentó Recrear en los años siguientes.

101 Patricia Bullrich, en la entrevista, me dijo que “el momento para crear un partido nacional en Argentina fue el año 2002”, en referencia a la gran cantidad de personas, desde militantes de base hasta aspirantes a dirigentes, que se acercaron a las oficinas de Unión por Todos, el partido que comenzó a crear a fines de los noventa y alcanzó reconocimiento jurídico en 2002. En ese momento, sostiene que su estrategia se “localizó”, al postularse como candidata a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y concentrar todos sus esfuerzos en esa dirección. Finalizando la década, admite que “ahora, crear un partido nacional es 10 veces más difícil”.

superando el mínimo exigido por la ley, y continuó expandiéndose después de las elecciones, logrando para 2006 tener personería en 16 provincias. Tenía el impulso de una agrupación que había nacido con la expectativa de repetir las revoluciones electorales del radicalismo y el peronismo. Pero después del prometedor debut de 2003, sus líderes advirtieron, no sin antes chocar contra el muro de la realidad en un par de oportunidades, que a pesar de aquella efervescencia Recrear era un partido pequeño que necesitaba hacer alianzas electorales para crecer. De la ilusión de fundar un gran partido nacional de centroderecha, López Murphy transitó a la no menos ilusoria pretensión de ser el articulador de una alianza electoral nacional del mismo signo ideológico.

### *Alianzas y candidaturas del líder fundador*

#### *a. Recrear*

En las presidenciales de ese año, 2003, López Murphy había presentado su candidatura presidencial por el Movimiento Federal Recrear (MFR), una alianza electoral entre Recrear y el Movimiento Federal, una iniciativa que reunía a un conjunto de partidos provinciales y conservadores<sup>102</sup>. El Movimiento Federal era, a su vez, resultante de una iniciativa que habían impulsado desde principios de 2002 dirigentes de los partidos Demócrata de Mendoza, Demócrata de la Ciudad de Buenos Aires y Federal, para actuar en forma coordinada tras la crisis de gobernabilidad de fines de 2001. Su candidato a Vicepresidente fue Ricardo Gómez Díez, entonces senador del Partido Renovador salteño.

Las elecciones fueron un éxito para el MFR: quedó en tercer lugar, con tres millones de votos. Hasta se había llegado a especular, sobre el final de la campaña, que López Murphy podía salir segundo, detrás de Menem, y por lo tanto con altas chances de ganar el balotaje, habida cuenta de la impopularidad del ex presidente. Esta posibilidad planteaba -nuevamente- un escenario inédito en Argentina: un presidente electo sin un ¿verdadero? partido político.

---

102 Estos eran: Partido Renovador de Salta, Partido Demócrata Progresista, Partido Demócrata de Mendoza, Partido Federal, Partido Liberal de Corrientes, Partido Demócrata de la Ciudad de Buenos Aires, Partido Demócrata Liberal de Córdoba, Movimiento Popular Catamarqueño, Unión Provincial de Entre Ríos, Partido de la Esperanza de la Provincia de Buenos Aires y Ciudadanos Independientes de Tucumán. Fuente: CIPPEC

¿Cómo podría gobernar? Rosendo Fraga, un politólogo que asesoraba a López Murphy, proponía que en caso de ganar las elecciones éste celebrase un pacto de gobernabilidad con quien saliera segundo –es decir, con Menem-, abriendo las puertas a la incorporación de peronistas al futuro gobierno<sup>103</sup>. López Murphy no quería adelantarse a los hechos.

Por aquellas semanas, todos los escenarios parecían merecer algún grado de razonable probabilidad. Pero después de la fiebre, el candidato que estuvo a punto de ser presidente volvía al llano, al frente de un partido creado a medida de las elecciones presidenciales, que no contaba con ningún representante electivo en todo el país. Había una incómoda brecha entre las expectativas generadas y los resultados obtenidos. Se ponía en evidencia que había encarado la carrera con pocos copilotos, ya que no había logrado que legisladores, gobernadores o intendentes del radicalismo –u otras fuerzas- se unieran a Recrear. Tenía un poder electoral sin correspondencia en el sistema representativo.

Pero confiado en ese poder, e inmerso en el clima regeneracionista de la época, después de las elecciones López Murphy decidió profundizar el proyecto de crear el partido Recrear a nivel nacional, encomendando a los dirigentes que lo secundaban la obtención de personerías jurídicas en las provincias faltantes. Aún cuando ello implicaba entrar en competencia con sus aliados de 2003. Se planteó dos objetivos, que podrían ser contradictorios: construir Recrear a nivel nacional, y armar una coalición con otros sectores.

El doble objetivo no contribuyó a la institucionalización del MFR, cuyos partidos integrantes tenían algunos legisladores: la Tabla 6.2 -última columna- muestra que, salvo en Santa Fe, los provinciales fueron con sus propias listas de candidatos legislativos pocos meses después de las presidenciales. El más llamativo es el caso de Salta: aún cuando el candidato a Vicepresidente de López Murphy había sido el renovador Ricardo Gómez Díez, los lopezmurphystas de esa provincia hicieron una alianza con la UCR local. Los dirigentes de Recrear sostienen que “los provinciales” no estaban dispuestos a resignar independencia en pos de un partido único o coalición permanente –es decir, a aceptar el liderazgo pleno de López Murphy. Esto no sería nuevo: desde los años 80, todos los intentos de fusionar a los

---

103 Rosendo Fraga, comunicación personal

partidos provinciales de centroderecha fracasaron, en buena medida porque los objetivos e intereses de estas fuerzas –su estrategia dominante- eran locales y, como vimos, transformarse en función de metas nacionales implicaba más costos que beneficios (Burdman 1998, p. 24). Sin embargo, dirigentes de los partidos provinciales dicen que la crisis despertó en ellos una nueva vocación por armar una verdadera fuerza nacional, pero atribuyen el fracaso del MFR a Recrear, partido al que describen como “expulsivo de todo lo que se le acercaba”<sup>104</sup>, en referencia a la actitud de sus autoridades hacia ellos, y que carecía de una estrategia coherente de alianzas en los distritos. Como en todo desencuentro, siempre hay más de una versión; tampoco había quedado claro entre ellos cómo se financiaba la iniciativa. Producto de todo esto fue el rápido alejamiento de quien fuera jefe de la campaña presidencial, Carlos Balter, un dirigente importante del Partido Demócrata mendocino. López Murphy pensaba que el enfriamiento de las relaciones con los provinciales era algo temporal, porque ellos eran “socios naturales” de la nueva fuerza de centroderecha y se reencontrarían en el momento indicado.

La idea de crear un partido desde foja cero había imbuido al conjunto de dirigentes que lo secundaban, poco conocidos o directamente nuevos en el *metier* de la actividad política. Se produjo un discurso que exacerbaba el carácter nuevo de la agrupación. “Venimos a hacer una política diferente, sin clientelismo, sin peronismo, sin radicalismo”, decía uno de nuestros entrevistados, coincidiendo con otros. Entre los pioneros que, cuando “el país estaba en llamas”, habían acompañado al solitario y valiente López Murphy desde las primeras juntas promotoras de la nueva agrupación se contaban, además de cuadros técnicos vinculados profesionalmente al líder fundador, algunos dirigentes poco conocidos provenientes de la UCR, otros partidos y la FCR, “ciudadanos” comunes de las clases media y media-alta urbanas que en muchos casos habían tenido alguna participación en alguna asociación civil: desde rotarios y miembros de sociedades de fomento de diversa índole<sup>105</sup> hasta voluntarios de algunas de las “ONG cívicas” (Poder Ciudadano, Conciencia,

---

104 Diputado nacional (MC) Gabriel Llano (Partido Demócrata de Mendoza, 2001-2005), comunicación personal. Comentarios coincidentes en la misma línea surgían de otros entrevistados.

105 Valga el ejemplo de una mujer que se convertiría en dirigente relevante de Recrear y diputada de la Ciudad de Buenos Aires por el PRO: en el *curriculum vitae* que presenta a la justicia electoral acompañando su candidatura en las elecciones de 2005, destaca su actuación en la asociación cooperadora del colegio al que asistían sus hijos

Ciudadanos por el Cambio, etc.) que, como explican autores como Enrique Peruzzotti o Juan Carlos Torre (Peruzzotti 2002, Torre 2003), habían sido los canales mejor legitimados de participación de la clase media en los años previos a la crisis.

Ambos perfiles, los dirigentes menores del radicalismo y los pequeños partidos conservadores *aggiornados* a la nueva fuerza –a veces, disimulando sus antecedentes-, y los “ciudadanos” sin experiencia partidaria, habían vivido un salto sin escalas desde *las inferiores* hasta la *primera* división. Se sentían artífices del buen desempeño electoral del 27 de abril de 2003. Pero eso no era del todo real. Se aferraban a los votos obtenidos por parte de un partido que aún carecía de casi todo. La desconfianza de la que se quejaban los provinciales del MFR, era entendible entre aquellos lopezmurphystas originales cuya experiencia en Recrear era todo lo que tenían. Temían que, tras el éxito electoral, ingresasen *newcomers* provenientes de la “vieja política”, con más experiencia que ellos, y los desplazasen. Ese temor aceleró una “identidad Recrear” proteccionista, a pesar de la corta vida y la precariedad en la que aún se hallaba el proyecto, legitimada por el argumento de la nueva política que el partido venía a crear.

Todo esto podría explicar, en cierta medida, por qué López Murphy desechó alianzas electorales que hubieran sido muy convenientes para el crecimiento de Recrear como organización. En las provincias, se creaba el partido con la misión de competir en elecciones legislativas y provinciales sin alianzas con otras fuerzas. Aún cuando la crisis de representatividad que había estallado en el nivel nacional del sistema político no era igual en los niveles sub-nacionales: allí, los mismos dirigentes de antes de la crisis 2001-2002 mantenían popularidad y poder electoral, y la política era *business as usual*. No obstante, los nuevos dirigentes de Recrear en las provincias se aferraban a la idea de una gran renovación, convalidados y entusiasmados por López Murphy.

Un caso elocuente fue el de la provincia de Río Negro. El 30 de agosto de 2003, cuatro meses después de las elecciones presidenciales, se realizaron allí los comicios de gobernador, diputados nacionales, legisladores provinciales, intendentes y concejales. Tras los fracasos aún calientes de la caída de De la Rúa y la candidatura presidencial de Leopoldo Moreau, el

radicalismo era un tembladeral. Se profundizaba el conflicto entre los llamados "radicales del interior", donde se encontraban aquellos gobernadores e intendentes del radicalismo en diferentes provincias, y la conducción del partido, que seguía en manos del radicalismo bonaerense (alfonsinistas, en su mayoría) y porteño, al que los "del interior" atribuían grandes responsabilidades por el momento crítico del partido<sup>106</sup>. El gobernador radical de la provincia, Pablo Verani, huérfano de liderazgo nacional y alejado de la conducción nacional de la UCR, veía con buenos ojos a López Murphy y le propone una alianza sumamente ventajosa para Recrear. De acuerdo al testimonio de uno de los entrevistados para esta investigación, Verani ofreció a Recrear la conformación de una coalición electoral provincial, en la que el nuevo partido podía designar al candidato a Vicegobernador y un candidato a diputado nacional en un "lugar expectante de la lista" (es decir, el número dos), o una lista "colectora" de legisladores. El editor del diario *Rio Negro*, el más importante de la provincia, Julio Rajneri, también era amigo personal de López Murphy e impulsaba la alianza. Pero los incipientes lopezmurphystas rionegrinos querían competir solos, sin aliarse al gobernador radical "de la vieja política", y López Murphy y el círculo de dirigentes porteños y bonaerenses de Recrear los respaldaron, argumentando que un pacto con un personaje de la "vieja política" como Verani ponía en riesgo a todo el proyecto. Algunos de los dirigentes de Recrear tenían fuertes reservas ideológicas con la UCR. Se optó, finalmente, por competir con un candidato propio<sup>107</sup>.

Probablemente, López Murphy creyó que la elección no la ganarían los radicales, y se arriesgó por la opción principista. Es cierto que tanto el gobernador saliente Pablo Verani como su delfín, Miguel Saiz, temían que la crisis del radicalismo nacional implicase el fin de la hegemonía de la UCR en la provincia, que venía gobernando ininterrumpidamente desde 1983. Las preferencias electorales se dividían en tres fórmulas: la justicialista, la del Frente Grande (encabezada por Julio Arriaga, a quien los sondeos otorgaban una cierta ventaja en

---

106 La crisis de la UCR era tan pronunciada que, hacia 2003, muchos de estos gobernadores e intendentes ya estaban trabajando en la concreción de alianzas políticas por fuera de la organización partidaria radical; ello, poco después, desembocaría en la alianza de la mayoría de los gobernadores radicales con Néstor Kirchner.

107 Diputado nacional (MC) Hugo Martini (Recrear para el Crecimiento, Ciudad de Buenos Aires, 2003-2007), comunicación personal.

el momento de las conversaciones entre Recrear y Verani) y la radical<sup>108</sup>. La competencia entre las tres era pareja y en ese momento, la alianza con López Murphy podía implicar la diferencia necesaria para ganar, aunque sea por un voto, habida cuenta de que éste había hecho una elección relativamente buena en la provincia unos meses atrás.

Desde el punto de vista de los, digamos, *intereses racionales* de la organización partidaria, la decisión no fue nada buena. Saiz ganó la elección de gobernador por una clara diferencia y el radicalismo obtuvo dos de las tres bancas de diputado nacional en juego, mientras que Recrear no llegó el 2% de los votos en ninguna de las dos elecciones<sup>109</sup>. Una vicegobernación, cabe agregar, hubiera implicado que cuadros técnicos y políticos del nuevo partido se incorporasen como funcionarios en la administración provincial.

Hubo otros casos en los que, como en Río Negro, el partido Recrear antepuso su estrategia de fuerza nueva y autónoma, asumiendo el riesgo de un resultado magro y seguir sin representantes electivos. En Córdoba, desde la conducción de la Capital se convalidó la creación del partido distrital a partir de una base de ciudadanos sin experiencia partidaria previa, en el mejor de los casos con actuación en colegios y asociaciones profesionales de la medicina y la abogacía, a pesar de las buenas relaciones entre López Murphy y la influyente UCR provincial, también enfrentada a la conducción nacional.

Pero entre las estrategias irracionales con los presumibles intereses organizacionales del partido, hay que destacar la negativa de López Murphy a ser candidato en las elecciones locales y legislativas de 2003. Aprovechando su *momentum*, pudo ser candidato a jefe de gobierno porteño (recuérdese en la presidencial había salido ganador en la Capital), o a diputado por la Ciudad o la provincia de Buenos Aires. Pero, en sus palabras, la expansión de la organización partidaria “a cualquier precio” no estaba al tope de la agenda. En reuniones partidarias, López Murphy sostenía que pensaba “mantener su palabra de no ser candidato”,

---

108 Los sondeos favorables a Arriaga se mantuvieron casi hasta el final. Ver: “Encuesta exclusiva de *Demoskopia*: Julio Arriaga lidera la intención de voto”. *Diario Río Negro*, 14 de agosto de 2003

109 En la elección de gobernador, Recrear quedó en séptimo lugar con el 1,41% de los votos. En la de diputados nacionales quedó en la misma posición, con el 1,88%, y no obtuvo tampoco ningún diputado provincial. Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow

sin precisar el sentido ético de esa promesa, y declaraba sus intenciones de dedicarse construir el partido impulsando a nuevos dirigentes que quieran meterse en la arena política; agregaba, también, que no era una buena señal para la opinión pública que el único candidato de la nueva agrupación fuese él<sup>110</sup>. Mientras que otros “nuevos políticos” con poder electoral – como su futuro socio, Mauricio Macri- utilizaban su candidatura convocante para capitalizar tanto a sus organizaciones partidarias como su propia carrera personal, López Murphy, en nombre de una ética representativa no del todo enunciada, se hizo a un costado en el año clave.

En la Tabla 6.2 podemos ver el desempeño de la estrategia de Recrear en 2003. La elección desdoblada de diputados nacionales se realizó *escalonadamente* a lo largo del año, a medida de la conveniencia del oficialismo. Esto fue letal para el nuevo partido, ya que neutralizó el potencial efecto arrastre de la fórmula presidencial encabezada por López Murphy, así como la posibilidad de consolidar un bloque con los aliados<sup>111</sup>. Al comparar los resultados electorales de las legislativas con los de las presidenciales, vemos la pérdida de votos y aliados que sufrió la nueva agrupación a pocos meses de la exitosa elección inicial: Recrear, que estuvo a punto de llegar al balotaje, pocos meses después solo tenía un monobloque en la Cámara de Diputados -que pudieron ser dos si contabilizáramos a Esteban Jerez de Tucumán<sup>112</sup>-, algún que otro legislador local, y dos intendentes en comunas del Impenetrable chaqueño.

El desaprovechamiento de la relación que López Murphy tenía con actores importantes de la fragmentada UCR fue, a nuestro juicio, una de las claves del fracaso de Recrear. Por ese entonces, la crisis de reputación del partido centenario era insoslayable. Esta no se reflejaba solamente en sus resultados electorales de 2003, que veíamos al principio; muchos funcionarios de la administración De la Rúa abandonaban el país, porque no podían caminar

---

110 Juan Carlos Toso, presidente del partido Recrear para el Crecimiento distrito Ciudad de Buenos Aires (2003-2004), comunicación personal

111 Sin embargo, a diferencia de Carrió y Kirchner, López Murphy no se declaró a favor de la caducidad de los mandatos legislativos, que probablemente hubiera permitido votar simultáneamente para presidente y legisladores nacionales.

112 López Murphy decía que tenía un bloque de dos diputados. Sin embargo, Jerez formó un bloque aparte y no se identificaba como diputado de Recrear.

por las calles de Buenos Aires y otras ciudades. De hacerlo, corrían el riesgo de ser linchados por la población. Otros tantos abandonaban la política y se refugiaban en la vida profesional. La identidad radical se convierte en un lastre electoral. Aunque en provincias y municipios, muchos dirigentes radicales exitosos no habían perdido imagen ni poder electoral. Sus carreras políticas estaban vinculadas a la gestión local y los partidos de distrito, con lo que la opinión pública no los responsabilizaba por el fracaso macroeconómico del gobierno de Fernando De la Rúa. Muchos de esos dirigentes del interior estaban dispuestos a aliarse con López Murphy; aún entre aquellos radicales que no lo estaban, reconocían que tarde o temprano deberían sentarse a conversar<sup>113</sup>.

**Tabla 6.2. Desempeño de Recrear en las elecciones nacionales de 2003 (presidenciales vs. diputados nacionales)**

Fecha DN	Distrito	% votos DN	% Pres	Dif	Socios del MFR
27/04	La Rioja	--	4,5	--	
27/04	Santiago del E.	--	6,5	--	
24/08	Buenos Aires (CABA)	9,8	25,8	-16,0	Pierde: Federal y Demócrata en CPC (35,3%)
31/08	Río Negro	1,9	15,5	-13,6	
07/09	Santa Fe	3,0	17,3	-14,3	Mantiene: PDP
14/09	Buenos Aires (PBA)	4,4	15,8	-11,4	
14/09	Chaco	--	6,6	--	
14/09	Jujuy	--	5,9	--	
14/09	Santa Cruz	--	3,9	--	
28/09	Misiones	--	8,7	--	
28/09	Neuquén	4,8	16,9	-12,1	
05/10	Córdoba	1,6	21,6	-20,0	
05/10	San Juan	0,8	9,7	-8,9	
19/10	Formosa	--	6,4	--	
26/10	Catamarca	(**)	11,6	--	
26/10	La Pampa		14,2	--	
26/10	Mendoza	5,0	19,6	-14,6	Pierde: Demócrata (9,7%)
26/10	Tucumán	(***)	19,2	--	
07/11	Chubut	--	8,4	--	
14/11	Corrientes	--	11,6	--	
14/11	Entre Ríos	--	14,4	--	
14/11	Salta	16,5 (*)	19,4	--	Pierde: PRS (23,2%)
14/11	San Luis	--	3,5	--	
14/11	Tierra del Fuego	--	7,3	--	

(\*) En alianza con la UCR y el MID locales (\*\*) Integra el Frente Cívico catamarqueño (\*\*\*) Apoya al Frente Cívico

Fuentes: DINE, Atlas Tow, secretarías electorales, CNE (“Datos sobre el sistema de partidos”)

113 Jesús Rodríguez, ex diputado y ex ministro de Economía de la UCR, ligado a Alfonsín (comunicación personal). Decía Rodríguez que “los radicales entonces teníamos dos candidatos sin partido, y un partido sin candidato”, en referencia a Carrió y López Murphy.

El lapso de oportunidad fue breve. Si el escalonamiento electoral de 2003 fue la primera condición desfavorable para el crecimiento de Recrear, la segunda fue la activación de la fórmula de modelo de alianzas políticas Nación – provincias, consolidado durante el gobierno de Kirchner, sobre el que se han escrito varios trabajos<sup>114</sup>. El oficialismo nacional, débil de origen, realizó alianzas con casi todos los gobernadores provinciales, y con los principales intendentes. Estas alianzas, que muchas veces se basaban en el espíritu de acuerdos de gobernabilidad en tiempos de crisis, eran también pactos de adhesión política y/o respaldo electoral. El trato financiero preferencial, por parte de un Ejecutivo nacional que concentraba el grueso de la recaudación tributaria y regulaba los mecanismos de asignación de recursos, era un factor importante en la constitución de estas alianzas o pseudo-alianzas, que se expresaban también en votaciones parlamentarias. Este modelo no solo permitió a Kirchner liderar a los peronistas, que en un principio no le respondían en forma unánime: también incorporó a gobernadores e intendentes radicales a su coalición de gobernabilidad. Apelando a la tradición frentista del peronismo, el discurso de la unidad nacional-popular y hasta los históricos vasos comunicantes entre peronistas y radicales, Kirchner también replicó el modelo con gobernadores que no pertenecían al justicialismo. La flexibilidad de un sistema partidario golpeado por la crisis, paradójicamente, facilitaba la formación de una coalición gubernamental, gracias a una gestión eficaz de las alianzas por parte del presidente. Lo había sido en la crisis de 2002 y volvía a serlo en la construcción del nuevo gobierno en 2003-2004.

El trato fiscal preferencial a las provincias fue un elemento clave de las alianzas entre los gobernadores y el gobierno de Néstor Kirchner, pero no puede decirse que haya sido el único. Los radicales que se aliaban al Presidente (conocidos luego como "radicales K") carecían de una referencia nacional y la estaban buscando. Y un ejemplo de ello fue el mencionado rionegrino Miguel Saiz, finalmente elegido gobernador en 2003. Los vínculos que mantenía con la conducción partidaria nacional de la UCR eran solo formales, y Kirchner representaba, en su momento de auge, un horizonte interesante para reorganizar las fuerzas que ellos lideraban en sus distritos. Que se expresaba, el día de la elección, en un arrastre de votos para sus candidatos. Con la intervención de Kirchner, la oportunidad de acercarlos al proyecto liderado por López Murphy ya no está disponible porque los mismos gobernadores e

---

114 V.g. Olmeda (2008)

intendentes de la UCR con los que él mantenía conversaciones –como el gobernador catamarqueño Eduardo Brizuela del Moral, y a los intendentes bonaerenses Gustavo Posse (San Isidro) y Enrique García (Vicente López), entre otros- terminaron aliándose al gobierno de Kirchner. Luego, en 2007, la alianza entre los “radicales que gobiernan” –como se llamaban a sí mismos- o “radicales K” se conformaría la Concertación Plural, que postuló a la presidencia a la fórmula integrada por la peronista Cristina Fernández de Kirchner y el radical Julio Cobos.

La etapa final de la trayectoria de alianzas de Recrear fue la conformación de la alianza Propuesta Republicana (PRO), dos años después de su debut electoral presidencial. López Murphy estaba embarcado ya en la construcción de una alianza de centroderecha, descartadas las opciones de capturar a sectores del radicalismo, y ésta se concreta el 25 de mayo de 2005. El PRO era el fruto de la unión entre Recrear y Compromiso para el Cambio (CPC), el partido fundado y liderado por Mauricio Macri en la ciudad de Buenos Aires, que -en ausencia de una candidatura de López Murphy- había logrado un muy buen desempeño en las elecciones porteñas de 2003. CPC se había trazado un camino diferente: su objetivo era gobernar la Ciudad y expandirse al resto del país a partir de esta experiencia. No se preocupaba, como Recrear, por crear un partido nacional, y sostiene una estrategia que prioriza el nivel local. El modelo de trayectoria, decía Horacio Rodríguez Larreta, era el del Frente Amplio uruguayo: ganar la Capital como objetivo a escala. López Murphy, cuya candidata en la Ciudad había sido la ex peronista y ex aliancista Patricia Bullrich –que quedó rezagada detrás de Macri en los comicios de 2003, y había hecho una campaña con muchas críticas contra él-, dudaba entre mantener esa alianza con Bullrich o pactar con Macri. La unión de los tres era incompatible: Bullrich había acusado duramente a Macri de corrupción durante la campaña de 2003, y la relación parecía no tener retorno.

Para López Murphy, después de la clara superioridad mostrada por CPC, el fenómeno Macri ya era una realidad innegable de la política porteña: había que hacer la alianza, porque la competencia no había resultado, y si se presentaban por separado, solo dividirían los votos. Muchos dirigentes intermedios de ambos partidos, Recrear y CPC, criticaron con dureza la candidatura de Bullrich porque la veían como divisoria del caudal electoral de la

centroderecha y, por tanto, facilitadora del triunfo del centroizquierdista Aníbal Ibarra, aliado de Kirchner, que finalmente ocurrió. Y a ello, se suma otro ingrediente: había empresas dispuestas a hacer aportes financieros a la campaña que exigían la alianza, ya que se negaban a financiar a los dos partidos: “a la unión, o a ninguno”<sup>115</sup>.

Mientras tanto, en las segundas líneas del partido, la actitud favorable a la alianza con CPC va ganando espacio. Esta les garantizaba a los lopezmurphystas más bancas y la posibilidad de acceder a cargos en el Ejecutivo municipal, ausente hasta la fecha, si una coalición ganaba las elecciones de 2007. Este nuevo incentivo crea una corriente de opinión abiertamente “macrista” en Recrear, que terminará deglutiendo al propio López Murphy. En la Cámara de Diputados, el único legislador lopezmurphysta comienza a trabajar en conjunto con los macristas.

La creación del PRO tenía como horizonte inmediato a las elecciones de 2005. La nueva alianza electoral, lanzada el 25 de mayo de ese año, se concentra en dos distritos: la Ciudad de Buenos Aires, donde se renovaban 13 diputados nacionales y 30 legisladores locales, y la provincia de Buenos Aires, que renovaba 35 diputados y 3 senadores nacionales. Macri y López Murphy, las dos figuras de instalación pública, competirían como candidatos “cabeza de lista” en sus respectivos distritos. Aunque López Murphy nunca había sido candidato en la esquivada provincia de Buenos Aires, decide jugarse su destino (y el de su partido) en el bastión del peronismo.

Las elecciones legislativas fueron entendidas por ambos como una escala previa a las elecciones ejecutivas de 2007 (ver capítulo V). López Murphy quería ser candidato a presidente nuevamente, ese era su objetivo político, y creía que para ganar ese espacio y convertirse en referente de la oposición política debía ser el contendiente del oficialismo en la provincia de Buenos Aires, donde se libraba “la madre de todas las batallas” electorales.

---

115 Rosendo Fraga, analista y consultor político, comunicación personal. Cabe destacar, también, que las demandas de unidad entre López Murphy y Macri se multiplicaban: por ejemplo, la Fundación FAES del Partido Popular y la Fundación Friedrich Naumann del FDP alemán, a través de sus representantes en Buenos Aires, estimulan la unión de ambas fuerzas (Helge Freudendorff, comunicación personal).

Proyectaba que en 2007 Macri sería candidato a la jefatura de gobierno, y él, el encargado de desafiar a Kirchner en su intento por lograr la reelección.

A principios de 2005, cuando estaba madurando la decisión de ser candidato por la provincia de Buenos Aires, López Murphy estaba convencido de que el primer candidato oficialista al Senado por ese distrito sería Eduardo Duhalde<sup>116</sup>. La ruptura entre Kirchner y Duhalde, y la división electoral del peronismo bonaerense, era una hipótesis planteada pero el fundador de Recrear aún no creía en ella. El PRO se presenta en sociedad aquél 25 de mayo en un acto en el barrio de Barracas, y la ruptura entre Kirchner y Duhalde se confirmó en las semanas siguientes, cuando se inscribieron ante la justicia electoral listas separadas para legisladores provinciales.

Que López Murphy fuese candidato por la provincia, y no por la Ciudad, no era un dato insoslayable a principios de 2005. López Murphy solo había sido candidato de Recrear en una oportunidad, y a Presidente: no estaba identificado con ningún distrito aún. Legalmente hubiera podido postularse en cualquiera de los dos, y políticamente, su fuerte era la Ciudad, si tenemos en cuenta que allí había ganado las presidenciales pasadas<sup>117</sup>. Pero en su acuerdo con Macri, eligió el desafío más difícil: Macri sería el candidato del PRO en la Ciudad, donde lideraba las encuestas, y López Murphy competiría con el peronismo allí donde los peronistas habían ganado casi todas las elecciones de los últimos 16 años. Estaba convencido de que su crecimiento dependía de crear las condiciones para una polarización con el oficialismo y ello requería enfrentarlo en su núcleo electoral. De hecho, la candidata del oficialismo terminó siendo la entonces esposa del presidente, Cristina Fernández de Kirchner. Esta gran misión era la que reservó para sí mismo.

Cuando se produce la división del peronismo entre “kirchneristas” y “duhaldistas”, López Murphy ve que el escenario había cambiado por completo. La polarización entre ambos lo dejaba afuera de la contienda, y tiene que sortear la encerrona. Su nuevo objetivo de máxima pasa a ser salir segundo, vencer al duhaldismo y romper la polarización intra-peronista,

---

116 Ricardo López Murphy, comunicación personal

117 De hecho, era el único distrito en el que había ganado en las elecciones del 27 de abril de 2003 (ver Tabla 6.2 en este capítulo)

consciente sin embargo de la dificultad de lograrlo. Pero perdió, y por más de lo esperado. Queda en quinto lugar, con el 7,6% de los votos. Las dos listas peronistas reunieron más del 66% de los votos, en tercer lugar queda el ARI, y cuarta la UCR.

El resultado fue que perdió la competencia interna informal que se había planteado, dentro de la coalición PRO, entre él y Macri. Este sí había ganado las elecciones legislativas en su distrito, la Ciudad, con el 34,1% y por una amplia ventaja sobre el segundo, y asume el liderazgo de una alianza que ya había nacido con un bajo *affecto societatis*<sup>118</sup>.

En las elecciones de 2007, Macri y López Murphy terminaron en caminos diferentes, poniendo fin a la alianza PRO. Macri se postuló nuevamente como candidato a jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires con un frente electoral que incluía a Recrear, en elecciones que tuvieron lugar dos meses antes de las presidenciales, y ganó en forma contundente: casi 46% en primera vuelta y más de 60% en la segunda. Mientras que López Murphy se presenta como candidato presidencial de Recrear, sin el apoyo de la apoyo oficial del macrismo, y obtiene sólo el 1,4% de los votos, quedando ubicado en sexto lugar. En la provincia de Buenos Aires, cuyas elecciones sí eran concurrentes con las presidenciales, el candidato peronista independiente Francisco de Narváez, aliado del macrismo, se opone a López Murphy.

Con la brecha de desempeños electorales y la virtual ruptura de la alianza a nivel nacional, en 2007 lo más sustantivo que quedaba en pie de la alianza de 2005 era el PRO de la Capital, liderado por Macri. Los dirigentes de Recrear del distrito ya se referenciaban más en Macri que en López Murphy. El último tramo de la historia de Recrear fue la disputa interna en la ciudad. En una elección de autoridades internas realizada tras las presidenciales de 2007, se enfrentaron dos sectores. De un lado estaban los lopezmurphystas, apoyados por el propio

---

118 El mencionado acto de lanzamiento del 25 de mayo anticipaba, en clave semántica, los términos de competencia en los que se había gestado la sociedad. Hubo dos discursos, pronunciados por cada uno de los jefes partidarios. López Murphy habló primero, presentó con elogios a Macri e introdujo la alianza electoral de ambos partidos en la provincia de Buenos Aires como un Frente Cívico y Social –la denominación PRO todavía no existía– como los frentes electorales neoradicales de las provincias de Catamarca y Santiago del Estero. Macri lo hizo en segundo lugar, no nombró a López Murphy y señaló que el frente en la ciudad llevaría el nombre de su partido (CPC). La competencia por las denominaciones se repetiría al final de la relación, cuando Macri logra adueñarse de la marca PRO.

López Murphy, que abogaban por mantener el proyecto original de construir un partido nacional liderado por su fundador y por tomar distancia de Macri, a quien recriminaban el no haber apoyado la candidatura presidencial de Recrear. Del otro, estaban los partidarios de mantener a Recrear dentro del PRO y aceptar como un hecho el liderazgo de Mauricio Macri, liderado por el diputado Esteban Bullrich. Los segundos ganaron las elecciones, en una interna de baja participación pero teñida por un escándalo, ya que los lopezmurphystas acusaron a los pro-macristas (liderados por Esteban Bullrich) de fraude ante la justicia electoral. Finalmente, Bullrich asumió la presidencia de Recrear e impulsó la fusión del partido con CPC/PRO<sup>119</sup>. Antes de que ello sucediese, López Murphy renunció al partido que había fundado.

#### *b. ARI - CC*

La primera experiencia electoral de la joven fuerza política fundada por Elisa Carrió fue la extraña elección legislativa de octubre de 2001, en la que logró presentarse en la Ciudad de Buenos Aires y algunas pocas provincias. Aún no era un partido político reconocido, y dependió de la estructura jurídica de sus aliados. En la Ciudad, a partir de la alianza con un sector del Partido Socialista –que también había abandonado la Alianza- realizó una buena elección, aunque la banca de senador que, por mayoría de votos, hubiera obtenido el socialista Alfredo Bravo, entró en litigio con el partido Nueva Dirigencia; Bravo murió sin haber logrado asumir.

La crisis 2001-2002 movilizó profundamente a Elisa Carrió. Estaba convencida de que la crisis derivaba en un cambio social profundo. El partido se fundó de a poco en todo el país y ella fue su candidata presidencial. Si bien nunca propuso modelos económicos radicales y su

---

<sup>119</sup> La fusión de los partidos bajo una sola entidad jurídica era beneficiosa para Macri por al menos dos motivos. El primero es que eliminaba la competencia por el liderazgo y establecía una sola jefatura, a cargo de Macri. Y el segundo es que ampliaba la presencia nacional del PRO, al menos en lo que hacía a su personería: como podemos ver en la Tabla 6.5, hacia principios de 2008 Recrear existía en 16 provincias, mientras que CPC sólo en 10.

candidato a Vicepresidente provenía del Partido Demócrata mendocino (conservador), expresaba el ánimo del cambio total. Criticaba duramente a los Estados Unidos, a las privatizaciones, a la globalización, al poder, al "régimen": el meollo de lo que había sucedido, en el diagnóstico de Carrió, eran la "corporación política" y la corrupción -"se habían robado el país". Con el cambio de siglo, la izquierda y el "neopopulismo" ganaban las elecciones en todos los países de la región, y Carrió parecía ser el emergente argentino de ese fenómeno regional. Finalmente, Carrió terminó en quinto lugar pero en una elección fragmentada, solo a diez puntos de quién obtuvo más votos (ver figura X).

A pesar de la buena elección nacional lograda por Elisa Carrió en las presidenciales de 2003, y en particular en la Ciudad de Buenos Aires donde quedó en segundo lugar detrás de Ricardo López Murphy, la nueva fuerza, el ARI, no tuvo una estrategia para ese distrito. En las elecciones de Jefe de Gobierno y diputados nacionales que tienen lugar cuatro meses después, en lugar de presentar una lista propia la ex candidata presidencial decide apoyar a la fuerza de Aníbal Ibarra.

Esa elección puso de manifiesto, también, la desorientación en que se hallaba Carrió en los primeros meses del kirchnerismo en el poder. Carrió había apoyado a Kirchner en el balotaje contra Menem y en sus primeros meses de gestión tuvo varias declaraciones públicas de elogio al nuevo Presidente. En la mencionada elección porteña Kirchner y Carrió coincidieron en apoyar a Ibarra contra la candidatura de Mauricio Macri. Ya en 2002, Kirchner había propuesto públicamente -en un programa de TV- un acuerdo a Ibarra y a Carrió. Pero no sólo el apoyo a Ibarra fue llamativo en la estrategia de la nueva fuerza política. Carrió pudo haber pensado que impulsar otra candidatura, o la suya propia<sup>120</sup>, hubiera dividido inútilmente los votos de la centroizquierda beneficiando al conservador Macri. Pero lo llamativo es que Carrió no negoció candidaturas para su incipiente fuerza ni siquiera para el Congreso. La lista de diputados nacionales asociada a la candidatura de Ibarra carecía de dirigentes provenientes del sector de Carrió; sólo en la de legisladores porteños podemos encontrar algunos nombres vinculados a la ex candidata presidencial.

---

<sup>120</sup> Aún cuando ella era diputada nacional por Chaco hasta diciembre de 2003, pudo haber intentado un cambio de distrito

Ya antes de las elecciones, sobre la base de las coincidencias entre ambos, Kirchner había intentado un acercamiento a Carrió, que no prosperó. Ambos se oponían fuertemente a Menem, y competían por ese electorado. Pero ella no dudó, una vez que se supo que Menem y Kirchner competirían en un balotaje, en apoyar a éste último. Adversaria del justicialismo -sus críticos la acusaban de antiperonista, aunque ella lo negaba-, llegó a justificar su apoyo público al entonces gobernador de Santa Cruz en el balotaje porque éste "representaba a lo mejor del peronismo" y que la prioridad era "sacar a Menem, el mal absoluto" de la escena.

En los primeros meses de la presidencia de Kirchner, Carrió mantuvo un apoyo crítico de Kirchner. No podía ser de otra manera, ya que las decisiones del nuevo presidente en asuntos como la deuda, la Corte Suprema, la no-represión de la protesta social, las leyes de perdón a los militares y la relación con Brasil coincidían con el discurso y las propuestas de Carrió durante la campaña electoral. Más aún, de acuerdo con lo que la misma Carrió declaró públicamente, el gobierno kirchnerista le hizo dos propuestas importantes: designarla al frente del Ministerio de Justicia, y proponerla como juez de la Suprema Corte de la Nación.

Carrió se habría negado a ambas, consciente de que ello hubiera significado la absorción de su partido político. Pero no pudo evitar que el kirchnerismo tienda puentes con otros integrantes del ARI. Hacia fines de 2003, el jefe de Gabinete, Alberto Fernández, ofreció a quien entonces era la dirigente más visible del partido después de Carrió, la diputada nacional Graciela Ocaña, el cargo de interventora del PAMI, la obra social de los jubilados y pensionados. Se trata de un puesto clave en la administración pública nacional, por su alto presupuesto, su notoriedad mediática y sus recurrentes escándalos de corrupción; por eso último, Ocaña parecía una candidata adecuada, ya que tenía un perfil anticorrupción y Kirchner buscar dar una señal a la opinión pública. Ocaña era considerada como la mano derecha de Carrió. Asumió, finalmente, a principios de 2004, a pesar de la oposición de Carrió, y ello terminó de desatar un conflicto en el partido. El enfrentamiento con Ocaña por su pase al gobierno de Kirchner se manifestaba en el reclamo que le hacían sus compañeros

de bloque de que renuncie a la banca de diputada nacional en lugar de pedir licencia<sup>121</sup>. En este punto, como es de esperar, hay dos visiones contrapuestas. Para Carrió y sus seguidores, fue Kirchner quien, al cooptar a Ocaña y otros cuadros de su partido, creó un conflicto en el ARI, mientras que para Ocaña, el conflicto es anterior y comienza con la decisión de Carrió de mantener distancia clara con el oficialismo en lugar de acompañarlo en el gobierno. Había coincidencias ideológicas evidentes y muchos dirigentes del ya extinto Frepaso se estaban sumando al kirchnerismo. Comenzando por el propio ex Vicepresidente Álvarez, quien se acerca a Kirchner desde el comienzo y promovió el nombramiento de varios políticos de aquella fuerza en cargos relevantes (ver Alessandro 2009). Muchos de estos dirigentes no terminaban de entender la decisión de Carrió.

En la Provincia de Buenos Aires la historia era diferente. Un grupo de dirigentes de la centroizquierda y del sindicalismo no peronista provenientes del Frepaso logró consolidarse en territorio bonaerense. Allí podemos contar a Marta Maffei (candidata cabeza de lista en 2003 y 2005), a Carlos Raimundi (presidente del ARI bonaerense entre 2003 y 2008), Eduardo Macalusse y Graciela Ocaña ('mano derecha' de Carrió en los años fundacionales), entre otros. El ARI bonaerense entonces, nutrido de frepasistas, se consolidó más rápidamente que otros ARIs del país. Mientras que en la elección legislativa de 2003 no hubo ARI en la Capital Federal, en Buenos Aires se presentó como tal realizando una buena elección: 9,5% de los votos para diputados nacionales. Si comparamos ese porcentaje con el 15,4% obtenido por Elisa Carrió en la presidencial, entonces el ARI bonaerense parecía en condiciones de demostrar una existencia propia. La participación de Carrió en la campaña, cabe destacar, contribuyó al buen desempeño.

En pocos distritos del interior el ARI había logrado cierta estructuración, y en general gracias a la estructura remanente del Frepaso. Por ejemplo en Santa Fe donde obtuvo 8,8% en las elecciones a diputado nacional de ese año o en Tucumán donde la candidatura de José Vitar obtiene el 3,7%. En el balance del año quedaba una buena elección presidencial y una pobre legislativa con la mencionada excepción del territorio bonaerense y santafesino.

---

121 En el sistema de listas vigente en Argentina, la renuncia de Ocaña hubiera significado el ingreso de otro candidato del ARI en su reemplazo.

La presidencia del ARI a nivel nacional queda en manos de Carrió y en los que serían a partir de ahora sus dos principales distritos, ciudad y provincia de Buenos Aires, asumen esa función Fernando Melillo y Raimundi respectivamente. En la Provincia de Buenos Aires, como habíamos dicho, el ARI se organiza. Los desempeños electorales de las tres elecciones que estamos estudiando muestran cierta implantación territorial. En 2005, el ARI obtuvo en 8,52% para diputados provinciales y 9,22% para senadores provinciales, y a nivel nacional sacó 8,77% en diputados y 8,48% en senadores. En varios municipios el ARI se había establecido y obtenido representación en los Concejos Deliberantes. Podía contar como propia a la populosa intendencia de San Martín, a cargo del ex radical aliado de Carrió, Ricardo Ivoskus. Maffei, la primera candidata a senadora nacional, si bien no obtuvo representación por la definición mayoritaria del sistema tri-nominal (2 para mayoría y 1 para minoría) hizo una buena elección quedando en tercer lugar detrás de las dos fuerzas justicialistas (la encabezada por Cristina Kirchner primera y segunda la de Hilda Duhalde, esposas de los dos hombres fuertes del momento). Para los *aristas* bonaerenses, el logro de Maffei había que atribuirlo a la “tracción ascendente” desde los votos municipales a los nacionales.<sup>122</sup>

**Tabla 6.3. Desempeño electoral de ARI-CC en las elecciones nacionales 2001-07 en los cinco grandes (72% del padrón)**

Distrito	2001 DN	2003 Pres	2003 DN	2005 DN	2007 Pres	2007 DN
Buenos Aires (CABA)	12,1	19,9	(*)	22,0	37,8	15,3
Buenos Aires (PBA)	9,2	15,3	9,5	8,8	26,0	20,5
Córdoba	8,7	11,2	1,8	3,6	19,0	17,9
Mendoza	--	8,5	4,7	10,8	12,8	6,4
Santa Fe	12,1	25,2	8,8	6,2	34,1	33,7 (**)
Total Nacional	--	14,1	--	--	23,0	--

(\*) Integra en frente Fuerza Porteña (\*\*) Integra en Frente Cívico - Socialista  
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior - DINE

<sup>122</sup> Carlos Soukiassian, comunicación personal

En la Ciudad de Buenos Aires la situación era diferente. La fotografía de los años estudiados muestra una organización más débil con mejores resultados electorales gracias a la presencia descollante de Elisa Carrió, una de las dirigentes más mediáticas de la época. Carrió ya había abandonado su Chaco natal, estaba establecida en la Ciudad, y en 2005 pensó afianzarse en este distrito. Ella encabezó la lista de diputados nacionales que quedó en segundo lugar con el 22,01% obteniendo 4 de las 13 bancas en juego. El primer lugar nuevamente estuvo en manos de la fuerza liderada por Mauricio Macri, él también primer candidato, que se consolidaba en el distrito porteño. Que el liderazgo político de la Ciudad estaba en juego, así como el crecimiento de las respectivas fuerzas políticas, aparece dado por el hecho de que tanto Carrió como Macri presentan sus candidaturas aún cuando ambos tenían la vista puesta en el 2007. Carrió preparaba su candidatura a Presidente y Macri a Jefe de Gobierno de la Ciudad; de hecho, ambos renunciaron a sus bancas poco tiempo después de la elección.

A pesar de contar con la candidatura más poderosa del partido, el ARI porteño nunca se consolidó. Melillo era un referente del conjunto de dirigentes llegados del Frepaso (como Eduardo Jozami, etc) pero el desembarco de “Lilita” crea una tensión interna. Ella contaba con su propia red de jóvenes colaboradores a quienes quería impulsar como dirigentes y candidatos. Podemos decir, simplificando un poco, que siempre hubo una interna divisoria en ambos distritos entre los “jóvenes de Carrió” y los dirigentes oriundos del frepasmismo, mientras que el partido estaba siendo atravesado por la abducción de dirigentes por parte del kirchnerismo. El drenaje fue constante entre 2003 y 2006. El kirchnerismo se había posicionado como una fuerza de centroizquierda que no sólo opacaba la agenda ideológica del ARI sino que también buscaba absorber dirigentes para ampliar su base de sustentación. Además de la mencionada Graciela Ocaña (nombrada titular del PAMI y luego ministra de Salud), abandonan a Carrió por el kirchnerismo Rafael Romá (designado embajador en la República del Paraguay), en 2006 el propio Melillo se pasaría al bloque kirchnerista, creando un verdadero cisma en el ARI porteño, y a partir de 2007, cuando Carrió funda la Coalición Cívica, siguen el mismo camino dirigentes como Carlos Raimundi y otros de la provincia de Buenos Aires.

Cuando avanzaba el año 2006 y se debatían ya las estrategias para 2007, Carrió había pasado a adoptar una estrategia discursiva fuertemente opositora y quería ampliar su base a partir de alianzas que le permitiesen convertirse en la segunda fuerza nacional. El peronismo se unificaba detrás del liderazgo de Kirchner, absorbiendo a las líneas internas opositoras como la que había impulsado Eduardo Duhalde, mientras que el radicalismo profundizaba su división y el proyecto PRO-Recrear mostraba sus límites: en ese contexto, Carrió vió la oportunidad de formar una fuerza antagónica a Néstor Kirchner sobre la base de alianzas de acuerdo a la realidad de cada distrito. Para emprender este proyecto Carrió toma una decisión sorprendente: no sólo renuncia a su banca del Congreso sino que también se aparta del partido que había creado, el ARI, para poder dedicarse a la construcción de una segunda fuerza. Esto fue el principio del fin del ARI como lo conocimos.

Carrió fundó el Instituto Hannah Arendt, un *think tank* que utilizó para convocar a personas por fuera de su partido. Por ejemplo, la Red de Mujeres Políticas que brindaba conferencias desde el Instituto incluyó a futuras candidatas de la Coalición Cívica. La CC está formada por tres partidos personalistas, liderados por mujeres: el cismático ARI de Carrió, Unión por Todos de Patricia Bullrich, y GEN de Margarita Stolbizer.

La estrategia electoral de Carrió a partir de ese momento fue la creación de esta alianza electoral que incluyera al ARI como un partido más. En los planes de Carrió el hasta entonces ARI que ya había llegado a su techo de crecimiento electoral iba a ser relegado por las nuevas candidaturas independientes que iba a promover la Coalición. Este fue, sobre todo, el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

Había dos candidaturas principales. La agenda electoral de 2007 en la Ciudad era intensa, con dos procesos electorales. El 3 de junio se elegía Jefe de Gobierno y legisladores de la Ciudad, y el 28 de octubre Presidente, Vice y legisladores nacionales. Carrió, autoridad máxima de la Coalición Cívica, armó sin internas toda la oferta electoral del distrito. Para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad promovió una fórmula entre el Intendente saliente, Jorge Telerman y uno de los nuevos ‘cívicos’, el ex jefe de gobierno radical Enrique Olivera. La concreción de esa alianza derivó en una ruptura entre Carrió y el presidente del ARI

bonaerense, Carlos Raimundi. Para senadores nacionales los candidatos de la Coalición que vencieron en el distrito fueron María Eugenia Estenssoro y el profesor de filosofía Samuel Cabanchik; para diputados nacionales la lista fue encabezada por Patricia Bullrich, el periodista Fernando Iglesias y María Fernanda Reyes. Estenssoro y Bullrich, de la Red de Mujeres –Carrió siempre reivindicaba que en sus fuerzas políticas el liderazgo era femenino- tuvieron un gran desempeño en la Ciudad, y a Stolbizer no le fue mal en la provincia de Buenos Aires como candidata a gobernadora: la CC quedó primera en la Ciudad, en las elecciones legislativas nacionales, y segunda en la provincia. En las presidenciales, la fórmula encabezada por Elisa Carrió y secundada por el socialista santafesino Rubén Giustiniani como candidato a Vice quedó también en segundo lugar, con el 23% de los votos. En la provincia de Tierra del Fuego ganó la gobernación con la candidatura de Fabiana Ríos.

**Tabla 6.4. Las alianzas de Elisa Carrió en los cinco grandes (72% del padrón)**

	<b>2001 Legislativa</b>	<b>2003 Gobernador</b>	<b>2005 Legislativa</b>	<b>2007 Gobernador</b>
Buenos Aires (Pcia)	Socialista Democrático	ARI	ARI	CC-GEN (Stolbizer)
Buenos Aires (CA)	Socialista Democrático	Fuerza Porteña (Frente Grande, FV, PS y otros)	ARI	Telerman & Unión x Todos (Bullrich)
Córdoba	Socialista Dem. y Socialista Pop.	ARI	ARI	UCR y otros
Mendoza	--	ARI	ARI	Coalición Cívica
Santa Fe	Socialista Auténtico	Enc. Progresista (PS y otros)	ARI	Fte. Progresista (PS y otros)

Fuente: elaboración propia

En los principales distritos, la Coalición Cívica constituyó alianzas con candidatos competitivos. En Córdoba apoyó al Frente Progresista, liderado por el Partido Socialista, que ganó la gobernación con la candidatura de Hermes Binner. En la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Córdoba, apoyó a dos peronistas críticos del gobierno -Jorge Telerman y Luis Juez, respectivamente-, que realizaron buenas elecciones y terminaron en segundo lugar. Fue, en suma, una campaña electoral de alto rendimiento, y más si se tiene en cuenta la corta vida de la coalición presidida por Carrió. No obstante, su vida fue muy breve, porque su institucionalización fue débil y las fuerzas que la integraban reformularon los términos de la alianza. En 2009, en ocasión de las elecciones legislativas de medio término, las fuerzas que integraron la Coalición Cívica de 2007 se unen al radicalismo y al socialismo y conforman el Acuerdo Cívico y Social (ACyS) en la mayoría de los distritos del país. Ese mismo año, el

ARI -uno de los dos partidos nacionales, junto a PAIS, que conformaban la CC- cambia su denominación a "Coalición Cívica ARI" y Carrió, que no pertenecía a ningún partido desde su renuncia al ARI años atrás, se afilia a la remozada agrupación, y pasa a presidirlo<sup>123</sup>. Pero luego, un año después, Carrió se enfrenta con varios dirigentes del radicalismo, a los que acusa de diversos tipos de complicidad con el peronismo (ya se venía gestando la alianza electoral para 2011 entre la UCR y el peronismo no kirchnerista, que lideraba Francisco De Narváez en la provincia bonaerense), y abandona el ACyS, que se disuelve poco tiempo después. Ese abandono le valdrá el aislamiento dentro del espacio no-peronista, ya que la alianza entre la UCR y el peronismo finalmente se concreta su alianza (Unión para la Democracia Social, que postuló al radical Ricardo Alfonsín hijo para presidente y al peronista Francisco De Narváez para la gobernación bonaerense) y los partidos progresistas (Socialista, Nuevo, GEN, Proyecto Sur, Libres del Sur) constituyeron el Frente Amplio Progresista, con la candidatura del socialista santafesino Hermes Binner a la presidencia. Sin aliados, la Coalición Cívica vuelve a postular una fórmula presidencial liderada por Elisa Carrió, pero hace un pobre papel, logrando solo el 1,8% de los votos. Este fracaso catapultó a la CC a una crisis, con fugas de dirigentes hacia otros partidos y la posterior disolución del frente electoral. No así de Elisa Carrió, que a título personal tiene el talento de sobrevivir a las organizaciones que funda.

### *Reconocimiento legal, elecciones internas y afiliaciones*

Ninguna de las nuevas fuerzas analizadas completó el proceso de nacionalización. ARI y RECREAR fueron partidos creados con el objetivo de participar en las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003. En cambio, el Partido de la Victoria, que en más de una oportunidad hizo las veces de instrumento para la formación de la alianza electoral Frente para la Victoria, nace después de las elecciones de abril, a partir del triunfo de Kirchner en el proceso electoral presidencial de abril, con el objetivo de impulsar al naciente "kirchnerismo" en las legislativas de ese mismo año. La creación de Compromiso para el Cambio como fuerza nacional comienza a gestarse con vistas a las elecciones de 2007: entre

---

<sup>123</sup> La apropiación del nombre "Coalición Cívica" genera tensiones con Unión por Todos de Patricia Bullrich y el GEN de Margarita Stolbizer; este último, que ya venía experimentando choques con Carrió, decide abandonar la Coalición en 2009, y si suma como partido (y ya no como integrante de la CC) al Acuerdo Cívico y Social.

2003 y 2005, solo existe como partido de orden nacional (es decir, habilitado para participar de las elecciones de autoridades legislativas nacionales) en Ciudad y Provincia de Buenos Aires. La nacionalización de CPC, a partir de 2008, toma otro camino con la evolución de la alianza PRO, que une bajo un mismo comando al macrismo y a Recrear, ya sin López Murphy; al momento de la redacción de este trabajo, en el PRO analizaba la transformación de la alianza electoral en un partido político unificado.

**Tabla 6.5. Reconocimiento jurídico por distrito de Recrear, ARI, PV y CPC (Por año de creación, período 2002-2008)**

<b>Provincia</b>	<b>Recrear</b>	<b>ARI</b>	<b>PV</b>	<b>CPC</b>
Buenos Aires (Pcia.)	2002	2002	2003	2005
Buenos Aires (CA)	2002	2002	2003	2003
Catamarca	2002	2002	2003	2006
Córdoba	2002	2002	2003	2007
Corrientes	2002	2002	2003	2006
Chaco	2004	2002	2005	<b>No</b>
Chubut	<b>No</b>	2003	<b>No</b>	<b>No</b>
Entre Ríos	2006	<b>No</b>	<b>No</b>	2006
Formosa	<b>No</b>	2002	2003	<b>No</b>
Jujuy	<b>No</b>	<b>No</b>	2005	<b>No</b>
La Pampa	2003	2002	2003	<b>No</b>
La Rioja	<b>No</b>	<b>No</b>	2003	<b>No</b>
Mendoza	2002	2002	2002	<b>No</b>
Misiones	<b>No</b>	<b>No</b>	2005	2007
Neuquén	2002	2002	<b>No</b>	<b>No</b>
Río Negro	<b>No</b>	2002	<b>No</b>	<b>No</b>
Salta	2002	<b>No</b>	2004	<b>No</b>
San Juan	2003	2002	<b>No</b>	<b>No</b>
San Luís	2005	<b>No</b>	2005	2007
Santa Cruz	<b>No</b>	2007	2002	<b>No</b>
Santa Fe	2002	2002	<b>No</b>	2007
Santiago del Estero	2004	<b>No</b>	2004	2007
Tierra del Fuego	<b>No</b>	2003	2006	<b>No</b>
Tucumán	2003	<b>No</b>	2006	<b>No</b>
<b>Cantidad de distritos</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>10</b>
<b>Nacionalización (año promedio)</b>	<b>2002,8</b>	<b>2002,4</b>	<b>2003,8</b>	<b>2006,1</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral

Afirmación de una República Igualitaria, entre los años 2002 y 2004, logró constituirse en 16 distritos nacionales. Algunos entrevistados argumentaron acerca de las dificultades para

la construcción de una estructura política de Elisa Carrió. Su liderazgo, y sobre esto no hay disidencia, era vertical. En 2003, 2005 y 2007 ella diseñó todas las listas de candidatos electorales y con pocas excepciones no hubo en el partido elecciones internas. Pero a esto hay que agregar otra cuestión tan subjetiva como influyente: Elisa Carrió no creía en el desarrollo partidario. Su visión de la construcción política enunciada por ella en diferentes oportunidades estaba influida por una visión ‘republicanista’ de los movimientos ciudadanos y las causas cívicas. Ella misma decía que la política del presente y del futuro iba a dirimirse entre aparatos políticos y “coaliciones cívicas”. Carrió, una política más formada y culta que el promedio de la dirigencia, citaba por este tiempo con frecuencia en sus discursos a la teoría de “la ley de hierro de la oligarquía” para describir lo que ella veía en su propio y jovencísimo partido. Comenzaban a producirse diferencias entre ella y la segunda línea de dirigentes debido a la resistencia que éstos ponían a la visión coalicionista y movediza de la fundadora de la agrupación.

Recrear, al igual que las otras “nuevas fuerzas”, tenía pocos afiliados. Pese a ello, esa base se ordenó, desde el inicio, en dos bandos: el de los “liberales”, que se nutría de buena parte de los “ciudadanos” y de algunos ex afiliados y dirigentes poco conocidos de partidos liberales y conservadores<sup>124</sup>, y el de los “radicales”. Entre estos últimos, además de afiliados varios y algunos seguidores de López Murphy desde los noventa, estaban los funcionarios del gobierno de la Alianza que habían trabajado con él. Ninguno de ellos era de las primeras líneas del radicalismo, pero había algunos nombres más o menos conocidos<sup>125</sup>.

Los “radicales” tenían más experiencia partidaria. Sin embargo, no fueron efectivos para acercar a más dirigentes o afiliados de origen radical al padrón del partido, ni utilizaron su

---

124 Entre ellos, varios antiguos afiliados y dirigentes de la UCEDÉ. Cuando se dirimían las candidaturas de 2005, los ex ucedeístas coordinados por el ex concejal de ese partido y afiliado de Recrear, Pedro Benegas, se había organizado para incorporarse en grupo al partido si se incluía a uno de ellos –el ex diputado nacional Armando Ribas– en las listas de candidatos a diputado nacional. Pero López Murphy no accedió al pedido y la entrada no se produjo.

125 Entre otros, podemos nombrar a funcionarios del gobierno de De la Rúa como Emilio Apud (ex Secretario de Energía de la Nación), Jorge Sanmartino (ex secretario de Seguridad Social de la Nación), José Lladós (ex secretario de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Defensa), o históricos radicales como Francisco Mezzadri y César García Puente. Un dato poco conocido es que en las reuniones periódicas del grupo de los radicales de Recrear, entre 2004 y 2005 ocasionalmente se sumaban dirigentes radicales más conocidos que también respaldaban a López Murphy, pero no abandonaban la UCR.

identidad radical al interior de la nueva fuerza para captar más adhesiones. Ello pudo deberse a diferentes razones: a que vivían sus antecedentes radicales más como impedimento que como ventaja, o porque confiaban en que López Murphy delegaría en ellos la construcción del nuevo partido, entre otras. Sin embargo, “ciudadanos” y “liberales” fueron más activos. La fuerza de del “que se vayan todos” superó con creces al *know how* de los viejos políticos en la modesta vida interna del partido. El “lastre de ser radical” los paralizó. En los meses posteriores a la elección de 2003, mientras se iba nutriendo el nuevo partido con afiliaciones (no muchas) de ciudadanos de clase media y media-alta indignados con la política tradicional y la tradición populista, se iba consolidando en la mente de López Murphy la decisión de hacer de Recrear una fuerza de centroderecha.

Aunque ideológicamente López Murphy era liberal-conservador, esta decisión iba a contrapelo con los votos que habían dado nacimiento al partido. Un análisis detallado de sus votantes decía que Recrear se había beneficiado de una fuerte transferencia de votos desde la UCR y la Alianza (Calvo et al, 2006, pp. 230-1). Sin embargo, Recrear desechó ese camino de la representación de sus votantes, y profundizó la estrategia centroderechista enunciada por su líder fundador y empujada por su séquito partidario. Los liberales tuvieron, finalmente, más incidencia: Recrear optó por el PRO, y no por la construcción de una fuerza neoradical

El saldo de las legislativas de 2003 fue negativo (ver Tabla 6.2), y en las de 2005 tampoco había logrado presencia significativa en ninguna de las provincias, con excepción de la Ciudad y provincia de Buenos Aires, y aún en esos dos distritos enfrentaba problemas para crecer. La organización interna nunca se consolidó. En los procesos electorales de 2005 y 2007 hubo pujas por la distribución de las candidaturas que, en general, no se dirimieron en elecciones internas. Hubo en ese período dos elecciones de autoridades partidarias, antes de la que puso fin a Recrear, y una para la selección de candidaturas a legislador porteño en 2005, pero la decisión del líder del partido era la que conformaba las listas: en 2003, 2005 y 2007, fue López Murphy quien designó a los candidatos de Recrear en Ciudad y provincia de Buenos Aires, dentro de las alianzas que el partido había realizado con el partido Unión por Todos liderado por la ex ministra de Trabajo de De la Rúa, Patricia Bullrich, en 2003

(Unión para Recrear Buenos Aires), y con el partido Compromiso para el Cambio en 2005 y 2007 (PRO).

López Murphy era reacio a realizar elecciones internas. En las reuniones partidarias de 2005 decía que el partido no estaba preparado para ellas por el costo que implicaba, habida cuenta de que todavía estaban pagando las deudas asumidas durante la campaña de 2003. Pero en privado, admitía que estaba preocupado por una cuestión de imagen externa: el volumen de afiliados era bajo, y aquellos que en 2005 seguían activos era aún menor; el “boom” de participación de 2002-2003 había pasado. Tenía miedo a la baja concurrencia y a los comentarios de la prensa, al ponerse en evidencia que un partido que había logrado más de tres millones de votos en las presidenciales de 2003, en sus internas solo movilizaba muy pocos afiliados.<sup>126</sup>

**Tabla 6.6. Afiliados a los partidos políticos de orden nacional – (datos a diciembre de 2007)**

<b>Partido político</b>	<b>Afiliados</b>	<b>% en relación al total de afiliados</b>	<b>% en relación al total de electores</b>
Partido Justicialista (PJ)	3.586.326	43,25%	13,23%
Unión Cívica Radical (UCR)	2.500.237	30,15%	9,22%
<b>Recrear para el Crecimiento</b>	<b>59.163</b>	<b>0,71%</b>	<b>0,22%</b>
<b>Afirmación para una República Igualitaria (ARI)</b>	<b>48.063</b>	<b>0,58%</b>	<b>0,18%</b>
Compromiso para el cambio (CPC)	27.288	0,33%	0,10%
Partido de la Victoria	44.272	0,53%	0,16%
Otros (31 partidos)	1.027.419	12,40%	3,79%
<b>TOTAL</b>	<b>7.292.768</b>	<b>87,95%</b>	<b>26,89%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral

<sup>126</sup> Hugo Martini, comunicación personal

**Tabla 6.7. Afiliados a las “nuevas fuerzas” nacionales, por distrito – fin de 2007**

DISTRITO	ARI		RECREAR		CPC		PV	
	Afiliados	%	Afiliados	%	Afiliados	%	Afiliados	%
Buenos Aires (Pcia)	8.668	18,03%	20.592	34,81%	9.644	35,34%	9.208	20,80%
Buenos Aires (CA)	6.826	14,20%	6.227	10,53%	5.702	20,90%	3.836	8,66%
Catamarca	745	1,55%	678	1,15%	927	3,40%	704	1,59%
Córdoba	7.095	14,76%	3.888	6,57%	----	----	4.012	9,06%
Corrientes	1.696	3,53%	778	1,32%	2.615	9,58%	1.542	3,84%
Chaco	3.287	6,84%	2.303	3,89%	----	----	2.188	4,94%
Chubut	1.254	2,61%	-----	----	----	----	----	----
Entre Ríos	-----	----	3.529	5,96%	4.287	15,71%	----	----
Formosa	1.061	2,21%	----	----	----	----	1.201	2,71
Jujuy	----	----	----	----	----	----	1.455	3,29%
La Pampa	882	1,84%	796	1,35%	----	----	----	----
La Rioja	----	----	----	----	----	----	845	1,91%
Mendoza	4.465	9,29%	4.169	7,05%	----	----	3.269	7,38%
Misiones	-----	----	----	----	----	----	2.468	5,57%
Neuquén	1.034	2,15%	1.087	1,84%	----	----	----	----
Río Negro	1.481	3,08%	-----	----	----	----	----	----
Salta	----	----	2.733	4,62%	----	----	6.270	14,16%
San Juan	1.431	2,98%	1.509	2,55%	1.601	5,87%	----	----
San Luis	----	----	1.036	1,75%	86	0,32%	959	2,17%
Santa Cruz	0	0%	----	----	----	----	497	1,12%
Santa Fe	7.489	15,58%	4.284	7,24%	409	1,50%	----	----
Santiago del E.	----	----	2.079	3,51%	1.999	7,33%	2.268	5,12%
Tierra del Fuego	649	1,35%	----	----	(18)	(0,07%)	----	----
Tucumán	----	----	3.475	5,87%	----	----	3.550	8,02%
<b>TOTAL</b>	<b>48.063</b>	<b>100%</b>	<b>59.163</b>	<b>100%</b>	<b>27.288</b>	<b>100%</b>	<b>44.272</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral

La cantidad formal de afiliados no refleja la participación real en las elecciones internas. En los polémicos comicios de autoridades partidarias de Recrear, a principios de 2008, solo votaron unos mil afiliados en la Ciudad de Buenos Aires, y 3500 en la provincia. Cabe agregar que la cantidad de afiliados en el padrón había sido superior a la que figura en nuestros cuadros, por las incorporaciones de último momento realizada por la junta electoral partidaria, una de las acusaciones de irregularidades presentadas por la lista perdedora.

En general, más allá de los argumentos de López Murphy –que también podrían ser justificativos de una estrategia de control sobre el partido, el que evidentemente no estaba

tan asegurado habida cuenta de lo que sucedió pocos años después- hay varios indicadores que muestran actitudes refractarias a la apertura y contraproducentes con el crecimiento organizacional en Recrear. Si tenía pocos afiliados, ello se debe en buena medida a que no quería tenerlos<sup>127</sup>. Hacia fuera del partido, Recrear también fue desconfiado de la *injerencia externa* en la posición que asumieron sus diputados en relación a la ley de internas abiertas<sup>128</sup>.

## 6.6. A modo de conclusión

En Argentina, las terceras fuerzas que aspiran a competir en la política nacional reúnen las siguientes características: son porteñas, no duran, y suelen ser funcionales al juego de las dos fuerzas mayores. Sus líderes fundadores no contribuyen al crecimiento de la organización del partido. Adrogue sostiene, con razón, que hay un problema de implantación geográfica: las terceras fuerzas tienen grandes dificultades para establecerse más allá de la zona metropolitana. Pero resta explicar qué hacen estos partidos para contribuir a ese resultado. ¿Por qué se lanzan a las presidenciales tan rápidamente, concentrando todos sus esfuerzos en una empresa casi imposible? ¿En qué momento la tentación de protagonizar una "revolución electoral", desde arriba, se convierte en un obstáculo para la consolidación?

---

127 La poca cantidad de afiliados lograda por Recrear podría atribuirse, muy en general, a una tendencia de baja participación de la sociedad en los partidos políticos: ninguna de las nuevas fuerzas, nacionales o locales, había logrado una cantidad alta de afiliados (ver Tabla 6.6). Pero particularmente, en Recrear había una actitud ambigua respecto de las afiliaciones. En teoría eran alentadas, pero en la práctica no. Las corrientes internas, todas ellas de poco volumen, con frecuencia denunciaban que las fichas de afiliación que presentaban las rivales eran una maniobra de tipo clientelar para contar con más votos en la elección interna por venir (Gustavo Küpfer, comunicación personal). El temor a los aparatos peronistas y radicales flotaba. Sobre todo, si eran en grupo y si los nuevos afiliados eran de barrios pobres. Particularmente en las internas de autoridades de 2007 y 2008, el bando perdedor acusó a los "sectores peronistas del macrismo" de incorporar fichas de afiliación de último momento para cooptar el partido. Por lo menos una de estas denuncias, sobre adulteración de fichas de afiliación, llegó a la justicia (Ver *Causa N° 42.182, "Partido Recrear para el Crecimiento s/ Sobreseimiento"*). De hecho, había cierto consenso en todas las corrientes para incorporar a la carta orgánica partidaria más restricciones al voto de los nuevos afiliados en las elecciones, para garantizar que los habilitados a votar tengan alguna historia partidaria (Ricardo Molina, comunicación personal). Asimismo, las fichas de afiliación se tramitaban con explícita lentitud en las oficinas centrales del partido, lo que demoraba su ingreso a los padrones (Gustavo Küpfer, comunicación personal). La condena a los "aparatos" peronistas o radicales, afín al clima de época y las preocupaciones de los *ciudadanos* estaba presente en el tono de las acusaciones cruzadas, pero la misma desconfianza hacia la llegada de grupos desde afuera que rompan el equilibrio de fuerzas se dio cuando los ex ucedéistas antes mencionados buscaron a afiliarse al partido.

128 Uno de sus diputados electos en 2005 en el marco de su alianza con el macrismo, Pablo Tonelli, impulsó el proyecto de ley que finalmente derogó la ley 25.611 de internas abiertas y simultáneas, la única de las iniciativas de la "reforma política" que llegó a sancionarse, pero nunca se aplicó (Ver Trámite Parlamentario, 55/06, 22 de mayo de 2006, Exp. 2694-D-2006).

En este capítulo se buscó explicar por qué ARI-CC y Recrear, como partidos nuevos liderados por fundadores que eran aspirantes presidenciales, adoptaron tantas estrategias contraproducentes con lo que debiera haber sido el objetivo organizacional: crecer. En poco tiempo, Recrear desaprovechó primero la posibilidad de consolidar una alianza con el Movimiento Federal, con el que debutó electoralmente en abril de 2003, y luego de incorporar sectores del radicalismo, que sobrevivían sin dirección clara tras la crisis de 2001-2002; la alianza que no fue con el radicalismo que gobernaba la provincia de Río Negro, en 2003, simboliza este sentido de decisión. Y el capital con que contaba el nuevo partido, que era la candidatura convocante del líder fundador, tampoco fue puesto al servicio de su crecimiento organizacional. López Murphy rechazó la posibilidad de ser candidato porteño en 2003, y por ende desaprovecha la oportunidad de construir un liderazgo territorial en el distrito donde obtuvo sus mejores resultados, que era la Ciudad de Buenos Aires. En cambio, López Murphy se lanza a una competencia muy complicada en la provincia de Buenos Aires -la candidatura a senador en 2005-, compitiendo allí nada menos que con las candidaturas de Cristina Fernández de Kirchner e Hilda González de Duhalde, ya que consideraba que enfrentar en forma directa a la esposa del presidente lo posicionaba en la carrera presidencial de 2007. El partido, la representación legislativa, aún la selección del distrito, todo quedó subordinado a la vocación presidencialista del fundador; el fracaso de esa jugada fue el principio del fin de la agrupación.

Carrió, a su vez, también descartó opciones que hubieran conducido a fortalecer el partido. Desestimó, al igual que López Murphy, la posibilidad de fortalecer al partido en el distrito de mayor rendimiento, que también era la Ciudad de Buenos Aires, al no presentar candidatos propios en elecciones ejecutivas. El ARI porteño nunca se consolidó como fuerza en el distrito de la misma Carrió. Y desaprovechó la oportunidad de consolidar un partido de centroizquierda opositor, que en 2005 demostraba ser capaz de lograr buenos resultados en diferentes provincias, aún sin Carrió como candidata. En ambos casos, grupos de dirigentes de segunda línea abandonaron a su líder fundador cuando interpretaron que las estrategias personalistas iban a contrapelo de los objetivos organizacionales.

Hay que descartar, sin embargo, la explicación de estas dos trayectorias simplemente por los errores y las ambiciones de sus líderes fundadores. Hay un patrón similar en organizaciones distintas, que en buena medida se podría extender al resto de los partidos mencionados en la Tabla 6.1; las regularidades van más allá de las personalidades de Elisa Carrió y Ricardo López Murphy.

Ambos partidos políticos comparten la característica de haber nacido en un contexto crítico similar, con vistas al mismo objetivo, que era participar en las elecciones presidenciales de 2003, y por parte de dirigentes radicales disidentes de la Alianza UCR-Frepaso. Ambos líderes creadores tienen credenciales identitarias fuertes dentro de la Unión Cívica Radical, y renuncian para iniciar un nuevo proyecto para un nuevo país. La expresión de esa voluntad de cambio se legitima, a su vez, en objetivos de gran ambición: “recrear”<sup>129</sup> el país, refundar el “contrato moral”. Ambos expresan una idea “republicana”, en el contexto de una crisis generalizada, muy inspirados en el “que se vayan todos” del 2001-2002: el eje de la política es una polarización entre el régimen establecido y una solución republicanista y transformadora. Los dos nuevos proyectos llevan la palabra “república” en su nombre<sup>130</sup>. El gen radical, el “estilo regeneracionista” (Botana 2006, p. 34) que encontramos en la tradición de Leandro N. Alem e Hipólito Yrigoyen, está muy presente, y ambos creen representarlo mejor que el partido que habían abandonado. Aunque la interpretación que realizan acerca del significado de *república* sea diferente en cada caso. La nueva actividad partidaria de ambos, más notoriamente en el caso de Carrió, aparece inspirada en esta visión republicana contemporánea, como la que describe Botana (2006, pp. 219-234). Carrió apela al compromiso ciudadano y la moral cívica para enfrentar al poder, causa última de los males (“los que se robaron el país”), siendo inicialmente el menemismo el blanco principal de sus batallas retóricas. El objetivo de movilizar adhesiones electorales es luchar contra una corrupción enquistada en el estado que sería el origen de la pobreza y la desigualdad, y la propuesta ofrecida incluye aplicar políticas económicas igualitaristas y redistributivas una vez en el gobierno. Para López Murphy, “república” es la Constitución de 1853. Su preocupación es liberal e institucionalista: los que habían violentado la república (“se nos va

---

129 El nombre original era “Recuperar”, pero debió ser descartado porque ya estaba registrado en la Justicia

130 Nos referimos a Afirmación para una *República* Igualitaria (ARI) y a Propuesta *Republicana* (PRO), la alianza en la Recrear desemboca en 2005.

la patria” era su frase de 2003) también conformaban un régimen conservador, pero éste no era neo-liberal sino populista: la “coalición duhaldista-alfonsinista” que, en el relato de Recrear, en diciembre de 2001 había producido un golpe que tomó por asalto el imperio de la ley, los contratos asumidos por el estado, los derechos de propiedad, la transparencia y la previsibilidad económica. Si el discurso de los dos "neo-radicales", que públicamente siempre se referían el uno al otro con respeto y a veces elogiosamente, se asemejaba en sus llamados a la ciudadanía, las instituciones y otros vocablos comunes, había una marcada diferencia en sus asesores económicos. A López Murphy, él mismo economista de profesión y formado en la Universidad de Chicago, lo rodeaba una docena de economistas neoliberales y ortodoxos, entre los que podemos mencionar a Daniel Artana, Federico Sturzenegger, Julio Piekarz, Manuel Solanet; Carrió, en cambio, estaba asesorada por Rubén Lo Vuolo, un economista heterodoxo y especializado en políticas sociales, partidario de la instrumentación de un ingreso ciudadano universal -propuesta-estandarte del ARI desde su fundación-, la desdolarización de la economía y una reforma impositiva amplia para financiar la transferencia de ingresos<sup>131</sup>. Pero ambos, finalmente, verán al kirchnerismo como una nueva y agravada manifestación de ese mismo "régimen" que habían enfrentado electoralmente en 2003. Para Carrió, el kirchnerismo repite, y tal vez profundiza su denunciada matriz de corrupción de la Argentina de los 90; López Murphy luego comenzará a dirigir sus dardos contra la “coalición duhaldista-kirchnerista”, y Néstor y Cristina Kirchner terminarán siendo un prolegómeno de chavización.

Ambos fundadores realizaron análisis y conceptualizaciones de la situación política que jugaron un rol importante en sus estrategias electorales y determinaron tanto el nacimiento como la ulterior organización. Tanto Carrió como López Murphy creían que se venía un tiempo de contraposiciones ideológicas, y pretendían liderar coaliciones opositoras a partir del impulso de una candidatura presidencial. No partían del mismo lugar, porque Carrió no creía en los partidos políticos y López Murphy sí<sup>132</sup>, pero por sobre eso, ambos parecían creer

---

131 Ver Lo Vuolo (2003). Un resumen de sus ideas, incluyendo su propuesta para la salida del régimen de convertibilidad monetaria entonces vigente, podemos verlo en una entrevista que le realiza el periodista Roberto Navarro para *Página 12*, publicada en ese diario el 30 de septiembre de 2001.

132 En un documento de su autoría publicado en 2004, intitolado "Los partidos políticos y la agenda económica-social latinoamericana", exalta a los partidos como motores del desarrollo (ver López Murphy, 2004)

que los partidos que habían fundado no respondían al que proyecto buscado. ARI y Recrear pudieron ser instrumentos electorales de una candidatura nacional, o nodos iniciales de una alianza electoral más amplia, pero no fueron gestionados con el espíritu de consolidarse como partidos nacionales.

## Capítulo 7. Presidencialismo populista y atribución irracional de facultades presidenciales: un experimento social sobre Néstor Kirchner

### 7.1. Lógica de la atribución

Entre las creencias sociales que fundan y potencian la centralidad de la Presidencia se encuentra la percepción de la opinión pública sobre el rol presidencial. Es común escuchar a las personas referirse al Presidente como si éste *controlase* todos los aspectos de la realidad política y económica nacional. Algo similar a lo que registra en la opinión pública estadounidense un trabajo de investigación que usaremos de referencia comparativa (Sigelman y Knight, 1985).

Es casi una norma que políticos, periodistas y los mismos presidentes “hablen y actúen como si el Presidente tuviera control sobre la economía” (ibid, p. 187). Esto se considera como un mecanismo psicológico, que es independiente del grado de educación e información acerca del funcionamiento de las instituciones políticas y económicas que tenga un votante. La creencia en la centralidad del Presidente puede provenir tanto de una evaluación racional de sus poderes y facultades, como de una atribución sin evaluación de su responsabilidad en los resultados reales. Esta última formulación es la que contribuye a personalizar la imagen de las políticas en la figura del Presidente.

Hay dos mecanismos psicológicos que explican, en conjunto, la personalización, y sus fuentes motivacionales. Uno es el de la “atribución defensiva”, que es la tendencia a atribuir a factores internos el éxito y a externos el fracaso (Sigelman y Knight 1985, p. 169, citan el trabajo de Heider). El otro es el de la “simplificación cognitiva”, que reduce las variables y describe dicotómicamente los conflictos (ibid)<sup>133</sup>. Alguien tiene que ser responsable. Hay algo de profecía autocumplida en esta formulación: si todos atribuyen una cualidad a alguien –en este caso, una responsabilidad-, aún si no la tuviese, aumenta la probabilidad de que la

---

<sup>133</sup> Esta idea de reducción está vinculada con la famosa tesis de Simon sobre las limitaciones cognitivas de la mente humana que dan lugar a una “racionalidad acotada” (Simon 1954)

adquiera. Se asemeja, también, a la idea de la reducción de incertidumbre: la tendencia a minimizar la probabilidad de que eventos amenazantes se produzcan por casualidad.<sup>134</sup>

¿Qué nos aporta esta teoría al estudio de la Presidencia? Dada la centralidad de su rol de en la política, la responsabilización produce dos interpretaciones diferentes, aparentemente contradictorias, pero que son dos caras de la misma moneda: el Presidente puede ser un factor de estabilidad cuando la [percepción de la] marcha de la economía es favorable, o un “chivo expiatorio” cuando es desfavorable. En ambos casos, la atribución de responsabilidad al Presidente reasegura a los individuos, que sienten que los eventos que afectan a su realidad son controlables (Miroff 1982, Sigelman y Knight 1985). Siguiendo esta lógica, en momentos de crisis -y la Argentina ha vivido varias-, el mecanismo de atribución defensiva se refuerza.

## **7.2. Un experimento social: atribuyendo (irracionales) responsabilidades a Néstor Kirchner**

En esta sección vamos a presentar los resultados de un pequeño experimento que realicé en 2007, durante el último año del gobierno de Néstor Kirchner. A grupos de personas seleccionados por perfil político y socioeconómico, les hice a preguntas sobre tres diferentes temas, implicando en ellas algo incorrecto: que el Presidente tenía el poder de definir la realidad. El objetivo era observar si los consultados aceptaban o cuestionaban el cuestionario del moderador, y cómo lo hacían.

El experimento se hizo utilizando la técnica de grupos de foco (*focus group*), abarcando un total de 33 casos efectivos. Los participantes fueron ciudadanos argentinos en condiciones de votar, de sexo indistinto, con edades comprendidas entre los 21 y los 65 años. Fueron

---

<sup>134</sup> Elster (1999, 363 –8) discute la teoría de los mecanismos de defensa, que es la célebre versión freudiana que ayuda a explicar el fenómeno de responsabilización o culpabilización. El mecanismo de defensa presentado por la teoría psicoanalítica puede tener diferentes manifestaciones –una de ellas es la negación- que en general *proyectan* la culpa a través de una transformación de sus contenidos inconscientes: Elster sostiene que la proyección no alivia la tensión (p. 364) y que se trata, a diferencia de las reacciones emocionales, de un mecanismo *no observable* (p. 368). Sin embargo, como el propio Elster reconoce (p. 367), los autores psicoanalistas han desarrollado una extensa lista de mecanismos de defensa, con lo que es posible que haya algunos más observables que otros.

clasificados de acuerdo a dos variables: nivel socio económico y preferencia política. En la primera, se agruparon por un lado los pertenecientes a sectores medio-altos y medios (segmentos B-C1-C2 según la Asociación Argentina de Marketing) y por el otro los pertenecientes a sectores medio-bajos y bajos (segmentos C3-D1). En cuanto a la selección por preferencia política, se los clasificó a partir de voto declarado en las últimas elecciones y opinión sobre Néstor Kirchner. Esto arrojó tres categorías:

**A:** Votó por el Partido Justicialista (PJ) o Frente para la Victoria (FpV) y manifiesta tener imagen positiva (+) de Néstor Kirchner;

**B:** Votó por un partido de oposición y manifiesta tener imagen negativa (-) de Néstor Kirchner; y

**C:** Se define como no interesado en la política, No Votó o realizó Voto Nulo o Blanco y su imagen de Néstor Kirchner no es definida (NS).

**Tabla 7.1. Experimento Kirchner: Ficha técnica de los grupos de foco**

<b>Sexo</b>		<b>MIXTO</b>					
<b>Rol</b>		<b>Argentinos en condiciones de votar</b>					
<b>NSE</b>		<b>B – C1 – C2</b>			<b>C3 – D1</b>		
Rango de Edad	21 a 65 años	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
		<b>G1</b>	<b>G3</b>	<b>G5</b>	<b>G2</b>	<b>G4</b>	<b>G6</b>

Fuente: elaboración propia

Se formaron 6 grupos de 5 o 6 personas, en reuniones cerradas de aproximadamente 1 hora 15 minutos cada una, agrupados según NSE y preferencia política como muestra la tabla anterior, moderados por el autor de este trabajo. Para la realización de los grupos de foco se dispuso de un espacio minimalista (una sala en el centro de la ciudad de Buenos Aires, con una mesa de reunión y sillas como único mobiliario), durante dos semanas. Los grupos se citaron siempre en días laborales, en el horario de 18 a 20 hs., entre el 20 y el 31 de agosto de 2007.

En todos los casos se destinaron los primeros cinco minutos a un trabajo grupal para estimular la confianza y promover la discusión de ideas. No se utilizó material de apoyo, y los grupos debatieron en torno a tres preguntas “disparadoras”, realizadas a viva voz y que marcaron tres tiempos.

Se interrogó a los entrevistados sobre tres temas que colocaban a Néstor Kirchner en un rol que no le correspondía, para ver si alguno reaccionaba advirtiéndolo que el supuesto era incorrecto. Se buscaba identificar un posible cuestionamiento a la consigna, evaluar el eventual grado de cuestionamiento, y apreciar el grado de “personalización” en la atribución al Presidente.

Las preguntas fueron:

1. *¿Qué va a hacer Kirchner con el dólar?*

Supuesto incorrecto: el Banco Central y el mercado cambiario son quienes influyen directamente en el valor del dólar<sup>135</sup>

2. *¿Cómo cree que Kirchner va a resolver el problema de Botnia?*

Supuesto incorrecto: el conflicto del río Uruguay es internacional, involucra a dos gobiernos, a comunidades locales activas y el caso entraba a la Corte Internacional de La Haya. Resolverlo no dependía de Kirchner.

3. *¿Cree que Kirchner va a reabrir los juicios a los militares?*

Supuesto incorrecto: la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final fue una ley sancionada por el Congreso con apoyo de diferentes partidos, y la inconstitucionalidad de ambas leyes fue una decisión de la Justicia. La “reapertura de los juicios” era un proceso judicial con la intervención de diferentes actores institucionales y políticos.

*Primer tiempo: Kirchner y el valor del dólar*

---

<sup>135</sup> Nota: el grado de intervención del gobierno nacional sobre el Banco central fue aumentando a partir de fines de 2009, cuando el entonces presidente del mismo (Martín Redrado) fue reemplazado por una economista perteneciente al kirchnerismo (Mercedes Marcó Del Pont) y comienzan a desplegarse los proyectos de reforma de la Carta Orgánica del banco. Pero para 2007, el BCRA conservaba independencia formal y mayor autonomía funcional respecto al Poder Ejecutivo.

Cada uno de los tiempos en que se dividieron los grupos duró alrededor de 20 minutos. En este primer tiempo, casi no se observaron cuestionamientos, excepto un caso en el G3 que respondió espontáneamente que a Kirchner “no le corresponde fijar el precio del dólar”, pero luego siguió interviniendo en el debate implicando que Kirchner era quien tenía el verdadero poder de establecer el tipo de cambio.

El valor del dólar es siempre un tópico muy popular en Argentina, y por los días del experimento, había un debate público intenso acerca de si el dólar mantenía su valor, o iba a aumentar, con efectos en el valor del peso, por ende del nivel de ingreso y poder de compra. La personalización de la discusión en los grupos fue en general muy alta, con algunas variaciones: algo más baja en los grupos G2 y G6, de menor NSE, que en los G1 y G3, de mayor NSE y opiniones políticas más pronunciadas. En los dos primeros se registró más presencia de frases impersonales y subjetivadas respecto del dólar (“el dólar sube”), mientras que en los dos últimos, supuestamente mejor informados sobre el funcionamiento del mercado, había más mención a Kirchner por las razones que le atribuían.

En el G1 (mayor NSE, oficialista), el grupo discutió acerca de los planes de Kirchner con “su dólar”: “lo va a subir para recaudar más y aumentar a los jubilados” y “lo va a dejar así, no volvemos más al 1 a 1”.

El G2 (menor NSE, oficialista) se retroalimentó en frases de apoyo al gobierno como “los peronistas siempre hacen lo que le conviene al pueblo”, o mostrando confianza en él, aunque advirtieron que Kirchner sufre las presiones corporativas, como en la frase “no lo van a dejar, los de la industria y el campo lo van a presionar”. Pero también, la personalización aumentaba cuando se mencionaban las eventuales consecuencias negativas del valor del dólar, como “con éste dólar de Kirchner todos los jugadores [de fútbol] se van afuera porque les pagan en dólares” u otras que hicieron referencia a los extranjeros: “con éste dólar [de Kirchner] los brasileños se compran todos los campos”.

En el G3 (mayor NSE, opositor) abundaron las referencias altamente personalizadas a Kirchner al discutir lo relativo al tipo de cambio, tanto en el campo de las causas o motivos, como las consecuencias. Entre las causas, se registraron frases como “vive de las retenciones, sino fuera por la soja Kirchner no existe”; “lo va a subir a 3,50 porque tiene un pacto con ‘De Mendicurren’”; (discute con el anterior) “la diferencia se la va a quedar para repartir mas planes trabajar”, “le conviene a sus negocios”, “ya tiene superpoderes y maneja la economía”. Entre las consecuencias, se dijo que “Kirchner no tiene un plan” o que “con el dólar alto ahora hizo caja”.

En el G4 (menor NSE, opositor), los participantes también respondieron con alto nivel de personalización, aunque con más referencias en general a cuestiones económicas, y quejas por la situación personal, del tipo “desde que está Kirchner yo no vi ni un dólar”, que al tipo de cambio y su mecanismo de formación. Algunas menciones fueron similares a las del grupo anterior: “Lo sube para tener más caja”; “Kirchner lo sacó a [el ex ministro de Economía] Lavagna”; (discute con el anterior) “a Lavagna no lo echó Kirchner, Lavagna se fue porque no se bancaba más como [Kirchner] se metía en todo”. La atribución negativa aquí se extiende a todas las alternativas, Kirchner siempre es visto como el responsable sea cual fuere el contenido de sus decisiones: “que el dólar suba nos conviene, pero Kirchner es capaz de bajarlo”.<sup>136</sup>

En el G5 y el G6 se agruparon los más escépticos de la política, cuyas opiniones críticas se retroalimentaban en el debate, y la personalización fue algo menor. En el primer grupo, se registraron frases como “El dólar lo fijan los bancos”; “Kirchner controla, pero no tiene poder”; “El dólar siempre es la excusa de los presidentes para hacer lo que quieren con la economía”; en el segundo, frases como “No sé bien qué más puede hacer”; “Lo va a poner más bajo para que vengan más turistas”<sup>137</sup>; “Espero que piense en la salud y la educación”; “Menem lo puso a 1 peso y Kirchner a 3 pesos”; “La gente no compra más dólares”

*Segundo tiempo: Kirchner y el “problema de Botnia”*

---

<sup>136</sup> Sin embargo, en general se considera que la suba del dólar *no* conviene a los asalariados

<sup>137</sup> En realidad, para incentivar el turismo lo conveniente es que el dólar *suba* con respecto al peso

No se registraron cuestionamientos a la pregunta ni al rol que se le atribuía a Kirchner en ella. En G1 y G2, con opiniones positivas acerca de Kirchner, una mayoría coincidió con la postura en contra de la instalación de la pastera y una minoría se expresó en contra de la actitud de los asambleístas, pero al hablar del conflicto entre dos, se refirieron en general a Kirchner, a Gualeguaychú y a “la Argentina” o “la posición argentina” en forma indistinta. “El gobierno ya llegó hasta La Haya”; “Kirchner va a ganar la pulseada y...”, “Argentina está interfiriendo en...”. En G2 y G4, con opiniones negativas sobre Kirchner, entre los de mayor NSE había un cuestionamiento fuerte a los ambientalistas de Gualeguaychú, y los de menor NSE los apoyaban, pero ambos atribuían fuerte responsabilidad a Kirchner, cuestionando sus motivaciones y eficacia en algunos casos. Pero así como en los G5 y G6, la personalización atributiva se expresa en lo negativo: “Kirchner nos hizo pelear con los uruguayos”; “todos bailan al ritmo de una campaña mediática de Kirchner”.

### *Tercer tiempo: Kirchner y la reapertura de los juicios por violaciones a los derechos humanos*

Desde el punto de vista de las atribuciones institucionales del Presidente, ésta era la pregunta que implicaba más supuestos incorrectos. Aquí intervinieron directamente el Congreso, anulando las leyes de perdón, y la Justicia, declarando su inconstitucionalidad y llevando a cabo los procesos. Kirchner tuvo influencia, a través de sus expresiones públicas y del apoyo institucional que brindó a los querellantes. Pero había otros actores con poder.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> La influencia de Kirchner en la reapertura de los juicios, dependiendo del análisis que se haga del caso, puede ser considerada importante o directamente decisiva. Entre sus acciones con incidencia se destacan su discurso y gestos simbólicos –como el retiro de los cuadros de Videla del Colegio Militar-, su respaldo político y material a las organizaciones de familiares de las víctimas que impulsaron las querellas, como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo e H.I.J.O.S. –muchos de sus activistas, inclusive, se convirtieron funcionarios y legisladores del kirchnerismo-, la participación como querellante en diferentes causas de su Secretario de Derechos Humanos, Eduardo Luis Duhalde, y el compromiso asumido con la cuestión de parte de los representantes del oficialismo en el Consejo de la Magistratura –los que, dicen los críticos, con su sola presencia oficiaban de “vigilantes” sobre los jueces que tenían competencia en estas causas. Este activismo de Kirchner fue un aspecto clave y sin dudas contribuyó a que la opinión pública le atribuyese, como refleja este experimento. No obstante, no es correcto atribuirle la potestad de decisión porque el caso estaba en manos de la Justicia. Y tampoco estuvo en el origen del proceso, porque la abolición de las leyes de perdón fue producto de una ley con consenso interpartidario a partir de un proyecto de una diputada de izquierda no oficialista. Asimismo, las organizaciones de derechos humanos que llevaron adelante las querellas tenía presencia e influencia anteriores a Kirchner.

Lo interesante fue que en estos debates del experimento, se registran varias frases que utilizan voz pasiva o formas de eludir el uso del sujeto que sugieren una comprensión más compleja, sin tanta simplificación cognitiva, del caso. Y sin embargo no hubo cuestionamientos a la pregunta, que implicaba que Kirchner decidía directamente en la materia. La atribución del interlocutor, en definitiva, no se discute.

En el G1 no hubo reacción al supuesto, y sí frases que reconocían que el proceso no era tan simple, como “ojalá se juzgue a todos los genocidas que siguen sueltos”, “no sé si sería bueno para el país”, o “Kirchner hizo lo que los anteriores no se animaron y confío en que va a lograr reabrir los juicios”. En esta última frase, Kirchner no tiene propiedad de la realidad, pero se confía en su influencia.

En el G2, se registró mayor personalización, en frases como “espero que se apure porque se están muriendo todos de viejos”; “la derecha se le va a oponer”, o “no gastaría plata en juzgarlos porque es verdad que la mayoría ya es fiambre, por suerte”. En esta última se propone una agencia a la atribución: Kirchner *invierte* en el proceso.

En el G3, aunque votaban al kirchnerismo, el debate expresó divergencias: algunos de los presentes no tenían entusiasmo por la política de derechos humanos. Pero a los fines del experimento, se registró personalización al identificar a la temática con Kirchner, y a la reapertura como resultado de su política: “se la pasa hablando de derechos humanos”, “me parece muy bien lo que hace”. Lo mismo cabe para el G4, donde las opiniones reflejaron críticas, respaldos, incredulidad y hasta desinterés, pero ninguno despersonalizó: “ojalá lo haga”, “no le creo”; “Tendría que ocuparse de [...]”.

En el G5 se produjo el único caso de un participante que cuestionó la implicancia de la pregunta: “aunque le gustaría, no depende de él”. El moderador insistió con una pregunta con la misma estructura atributiva, que condujo a un debate sobre la conveniencia o no de reabrir los juicios, pero no sobre el rol de Kirchner; las alusiones a él que se hicieron le atribuyeron. Finalmente, en el G6 se expresaron algunas dudas sobre el funcionamiento del proceso pero

no se puso en tela de juicio la personalización, al atribuirle valores positivos y motivaciones comprensibles a sus acciones: “Kirchner le va a dar respuesta a (...)”.

### *Resultados*

La hipótesis que motivó este experimento de psicología política, acerca del alto grado de personalización producida por los mecanismos de la atribución defensiva y la simplificación cognitiva fue verificada. En casi 10 horas netas de entrevistas, sólo 2 de los 33 entrevistados cuestionaron al moderador por la excesiva atribución de roles al Presidente que estaba implicada en las preguntas. Una fue en el primer tiempo, en la pregunta acerca del dólar, y la otra en el tercero, en el debate acerca de si Kirchner “reabría los juicios a los militares”. Esto significa que apenas el 6% de los participantes reaccionaron. Y aún así, la reacción no implicó que despersonalizaran el rol del Presidente.

Los grupos de foco involucraron a personas de diferentes niveles socioeconómicos y educativos; los dos cuestionamientos provinieron de participantes con mayor nivel educativo. Pero si bien podemos deducir que entre ellos la simplificación cognitiva puede ser menor, cabe destacar que en los grupos más educados la personalización irracional fue la más alta, sobre todo en las atribuciones negativas. La referencia de motivaciones estuvo muy asociada a la personalización.

## **Capítulo 8. Presidencialismo populista y autoatribución de la misión presidencial: el caso de Carlos Menem en su segunda presidencia (1995-1999)**

Otro factor de personalización en la cultura populista radica en la autoatribución positiva de parte de los presidentes. En este caso, vamos a abordarla a partir de un análisis del discurso político de Menem entre 1995 y 1999.

¿Por qué elijo la segunda presidencia de Menem? El suyo es el único caso entre 1983 y 2007 de un Presidente que inicia su mandato sin un contexto de crisis de gobernabilidad que atribuyese a su antecesor. La presidencia de Alfonsín (1983-1989) fue una transición desde un gobierno autoritario que había implementado una política de terrorismo de Estado, protagonizado un conflicto bélico con una potencia mundial y contraído importantes compromisos de deuda pública. La primera de Menem (1989-1995) llegaba tras la crisis hiperinflacionaria que motivó la entrega anticipada del poder por parte de Raúl Alfonsín. De la Rúa (1999-2001) acusó desde un principio, ante oídos sordos, que encontró un estado deficitario y endeudado, y tras el colapso financiero tanto Duhalde (2002-2003) como Kirchner (2003-2007) apelaron en sus discursos a la grave “herencia recibida”. Todos tuvieron, en suma, *contradestinatarios* a los que se culpabilizar, tema que ya se ha estudiado<sup>139</sup>. Menem, en cambio, se reafirmaba a sí mismo como parte de una lógica de legitimación.

### **8.1. La diferencia con el primer Menem**

Cuando Carlos Menem ganó las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1989, Argentina se encontraba en las puertas del caos hiperinflacionario. El ministro de Economía durante la mayor parte de la presidencia de Raúl Alfonsín, Juan Vital Sourrouille, había renunciado hacía poco más de un mes, a partir del reclamo público del propio candidato presidencial del radicalismo, el gobernador cordobés Eduardo Angeloz. El nuevo titular de la cartera, Juan Carlos Pugliese, no lograba quebrar la profecía autocumplida de la híper. Finalmente, la tasa

---

<sup>139</sup> Conf. Esteves (2003), quien siguiendo el modelo de des destinación múltiple de Eliseo Verón para el análisis del discurso político (Verón 1987), realiza un interesante estudio sobre el uso de *contradestinatarios* en los discursos relativos a la deuda externa de De la Rúa a Kirchner

de inflación mensual se dispara semanas después del triunfo de Menem, superando el 100% en junio y llegando casi a 200% el mes siguiente. Renuncia mediante, un Alfonsín incapaz de resolver la crisis adelanta el traspaso del poder a Menem, quien asume el 8 de julio.

Desde entonces, ya como presidente y aún después de abandonar el gobierno en diciembre de 1999, Menem se ufanaría de haberse hecho cargo del gobierno en el vendaval. Comenzó su mandato en circunstancias excepcionales, y reclamó para sí los méritos de haber salvado a la nación. “Recibí en mis manos una brasa ardiente”, fue la frase muletilla que utilizó reiteradamente y durante años en discursos, entrevistas periodísticas y apariciones en televisión.

El análisis de estas condiciones iniciales fue clave para gran parte de la literatura sobre el fenómeno político menemista. Con muy pocas excepciones (v.g. Corrales 1999), en general estos análisis establecieron relaciones causales entre la crisis hiperinflacionaria, el liderazgo carismático de Menem, el éxito del plan de estabilización y la ambiciosa reforma neoliberal del estado y las instituciones económicas que llevaría adelante desde un Ejecutivo fortalecido por las facultades de excepción que la política y la sociedad le cedieron para gobernar la crisis.

Esta causalidad fue entendida como el génesis de un modelo político particular, cuyos análisis en términos de calidad democrática se convirtieron casi en una *subtemática* dentro de los estudios de la democratización argentina. Decisionismo, decretismo, emergencia administrativa, estrategias de liberalización económica, democracia delegativa, fueron algunas de las categorías de análisis utilizadas en los estudios sobre el menemismo (Bosoer y Leiras 2001, Ferreira Rubio y Goretti 1996, Gerchunoff y Torre 1996, Palermo y Novaro 1996, O'Donnell 1997, entre otros; ver Arias 1998 para una revisión bibliográfica).

En ellos, los análisis institucional y del discurso presidencial fueron dos elementos principales. El primero se ocupó especialmente de la relación de dominación que establece el Poder Ejecutivo sobre otras esferas gubernamentales durante el proceso de liberalización económica: el rol del Congreso, el uso de los DNUs, el funcionamiento de la justicia y los

organismos de control, las alianzas Nación-provincias, etc. Y el segundo, de las estrategias de legitimación del proceso, que era implementado por un partido político que durante toda su historia previa había postulado una ideología estatista, redistribucionista del ingreso y pro-sindicatos. Así, el análisis del discurso se utilizó para detectar continuidades y rupturas en las identidades partidarias, la ideología y las metamorfosis del populismo, entre otras cuestiones; la relación entre Menem y la tradición peronista, que él seguía reivindicando, era una de las cuestiones abordadas por esta línea de investigación.

Para el análisis basado en lo discursivo (Portantiero 1995, Novaro 1994, Barros 2009, Bonetto y Piñero 2004), como para el subgrupo anterior, la hiperinflación como coyuntura crítica que dio origen al menemismo fue determinante. La mayor parte de los trabajos fueron escritos, además, con lo observado durante la primera presidencia de Menem<sup>140</sup>. Sin embargo, tal vez sea posible en el plano discursivo establecer una diferencia entre el primer Menem (1989-1995) y el segundo (1995-1999), como consecuencia de la evolución del proceso político y el reordenamiento de sus estrategias de legitimación. De esa hipótesis, y presuponiendo que la argumentación es un componente de la acción política (Barker, 2007), nos ocuparemos en este capítulo que realiza un análisis de la retórica política de los mensajes de apertura del año legislativo y de asunción de mando.

El primer Menem presentó un programa reformista como respuesta a una sociedad agobiada por la crisis, pero el segundo Menem buscó explicar la persistencia de dicho programa. E incorporó para ello nuevos marcos referenciales, que podemos encontrar en los cuatro mensajes de apertura del año legislativo entre 1996 y 1999. El discurso del segundo Menem es más rupturista que el del primero: la reforma deja de ser una solución a la crisis y se convierte en un proyecto de larga duración. Sus mensajes contienen, en forma creciente, referencias hacia un futuro continuo, incompleto y necesario.

---

<sup>140</sup> Esto se da en ambos subgrupos bibliográficos, el del análisis institucional y el de los observadores de lo discursivo: los más influyentes trabajos sobre el menemismo de los principales académicos argentinos (O'Donnell, Torre, Portantiero, Cavarozzi, Nun, Borón, Mora y Araujo, Negretto, Mustapic & Smulovitz, Goretti & Ferreira Rubio, Palermo & Novaro, Bosoer & Leiras, Acuña, Kvaternik, Iazzetta, Cheresky, entre otros), así como de los latinoamericanistas del exterior, corresponden a investigaciones realizadas durante la primera presidencia de Menem o centradas en ella.

Obsérvese esta comparación –que no es la única que encontramos en estos cuatro discursos- de sí mismo con Roca y con Perón en (1):

- (1) “Mi abrazo con el presidente Frei sella un vínculo de amistad y hermandad, comparable por su intensidad con los días heroicos de la Independencia, con los encuentros de Roca y Errázuriz y de Perón e Ibáñez del Campo de hace cien y cincuenta años atrás”. (MMAL, 1999)

Esta comparación no parece neutra. Roca y Perón tuvieron en común, además de las *transformaciones* –palabra que ocupa un lugar central en todos los discursos de Menem revisados- que realizaron en sus administraciones, el haber sido protagonistas principales de etapas extensas de la historia política argentina. Ambos lo fueron durante tres décadas: Roca entre 1880 y 1910, y Perón entre 1944 y 1974. Ejercieron la presidencia más de una vez (1880-1886 y 1898-1904, y 1946-1955 y 1973-1974 respectivamente), pero su liderazgo político fue supra-gubernamental, habida cuenta de la influencia que mantuvieron entre períodos. Lideraron, en suma, *etapas o eras* de la política argentina.

El Menem de la segunda presidencia construyó un discurso similar para referirse a su gestión y, en definitiva, a sí mismo. En su estado de la nación anual ante la Asamblea Legislativa, las referencias temporales y administrativas al mandato presidencial comienzan a diluirse en un concepto autoatribuido de *etapa*, que comienza con él, signada por *reformas* y *transformaciones*. Esto se expresa de manera más abierta en el último de los mensajes pronunciados, el cual directamente lleva por título “Transformaciones de una década y prioridades nacionales para los próximos diez años” (MMAL, 1999). Menem ya no hace un balance anual de gestión: es una etapa de veinte años de la historia argentina.

## **8.2. Elementos centrales: metonimia y transformación**

Así, el discurso ya no solo está dirigido a legitimar su gobierno -su política económica y las decisiones tomadas para implementarla-, como destacan los trabajos antes citados, sino también a instalar la expansión de sus límites. Las palabras utilizadas reemplazan la finitud del mandato constitucional de Menem por una idea inter-temporal de etapa histórica. Es, quien nos habla, el Menem re-reeleccionista.

La construcción de este discurso está compuesta por múltiples *metonimias* a partir de la palabra “transformación”, que al mismo tiempo sustituye y engloba las reiteradas referencias a la palabra “reforma” que emplea Menem en todas sus alocuciones desde 1990. Según el diccionario de la RAE, metonimia es la sustitución de un término por otro a partir de una relación de contigüidad: parte por el todo, causa por el efecto, autor por la obra, etc. (v.g. “yo vivo de mi trabajo”). Es uno de los recursos más poderosos y sutiles de la retórica política, ya que permite sustituir significados, cambiar sentidos y, fundamentalmente, instalar conceptos a través del pasaje de situaciones (Billig 2003, Ramírez León 1998); “nos seduce a creer que seguimos hablando de lo mismo cuando hemos comenzado a hablar de algo distinto” (Ramírez León, op. cit.). Menem lo utiliza en forma constante, ya que construye un discurso político de contradicciones, resignificadas por sus propias palabras.

“Transformación”, utilizada con frecuencia recién a partir de 1997, se convierte en uno de los grandes ejes de un discurso que autoatribuye al gobierno de Menem la categoría de ser algo más que un gobierno, en los términos y límites que define la Constitución. Se lo eleva a una categoría superior de “etapa histórica”, como las de Roca o Perón. Ello supone otros significados, que también podemos identificar en los discursos: impone cambios, *es en sí misma*, está destinada a continuar. E instala una polémica política acerca de los beneficios o perjuicios de la continuidad de la transformación (o sea, del mismo Menem).

Veamos algunas de sus metonimias más relevantes en la instalación de su mensaje:

*Metonimia (i) – “transformación” (efecto) por “gestión de gobierno” (causa, especificidad).* En los cuatro párrafos citados a continuación, el Presidente dice “gran transformación” para referirse al período que corresponde a su gobierno. Tienen una característica, sobre la que volveremos más adelante: las referencias a la “gran transformación” son impersonales. En (2) y (3), fueron “los argentinos”, mientras que en (5) fue “la Argentina”, identificada no obstante con los “logros”, tropo para referirse a las *políticas* de su gobierno. En (4), en cambio, se acerca a la personalización a través de un sujeto tácito, pero usa voz pasiva para el acto de transformar. Esta despersonalización no debe ser interpretada como un acto de

modestia, que claramente no vemos en otros pasajes de su discurso. Más bien, es de autoatribución: refuerza la noción de etapa con significado histórico, supra-gubernamental, que busca conferir a toda referencia a su gobierno: el *nosotros político* se diluye en un *todos*:

(2) “Con la misma fe del comienzo de mi gestión, vengo nuevamente a dar cuenta del estado de la Nación Argentina ante esta honorable Asamblea Legislativa. Con la satisfacción y la alegría por el trabajo que los argentinos hemos realizado durante 1997 para seguir profundizando la transformación estructural de nuestra Patria, que nos permite vislumbrar un futuro venturoso y pleno de justicia social en los albores del ingreso al tercer milenio.” (MMAL, 1998)

(3) “Por encima de las diferencias circunstanciales, todos los argentinos produjimos la gran transformación que nos permitió superar la crisis más profunda que nuestro país había sufrido en toda su historia”. (MMAL, 1999)

(4) “En seis años, gracias a Dios y al pueblo que me respaldó, pude demostrar que se puede transformar un país”. (MMAL, 1996)

(5) “Muchas cosas pasaron y nos pasaron en estos diez años, en los que la Argentina experimentó una extraordinaria transformación, basada en tres logros fundamentales: la transformación económica, la inserción internacional y, sobre todo, la reconstrucción del poder político”. (MMAL, 1999)

*Metonimia (ii) - “transformaciones estructurales”, “reformas” o “políticas de Estado” (efectos) por “medidas de gobierno”, “leyes sancionadas” o “programas de política pública” (causas):* En los dos párrafos que citamos a continuación, podemos ver un uso diferente, aunque similar al anterior: su gestión (transformación) es un digesto de políticas (que son elevadas a categorías inter-temporales: “transformaciones”, “políticas de Estado”, “reformas institucionales”). Se mantiene el sentido de convertir al gobierno de Menem en algo más que un gobierno.

(6) “Porque para un argentino no hay nada mejor que otro argentino, quiero agradecer a todo el arco político del país el habernos acompañado en las políticas de Estado y las transformaciones estructurales que hemos llevado a cabo durante estos años, por encima de las divergencias ocasionales y naturalmente necesarias”. (MMAL, 1999)

- (7) “Hoy quiero destacar ante el pueblo y sus representantes, reunidos en este plenario, sobre el sentido y la profundidad de los cambios que vive la República. Al iniciar mi segundo mandato como presidente de la Nación, sabía que el programa de mi gobierno estaría incompleto si a las reformas estructurales en lo político no se sumaran reformas institucionales, económicas y sociales igualmente profundas”. (MMAL, 1997)

*Metonimia (iii) - “transformación” por “objetivo” o “meta” (de gobierno).* En estas vemos la exégesis del ideal de la transformación: es un sentido en sí mismo. En la (8) es difícil distinguir entre la transformación como método o fin; en la (9), describe al peronismo de los 40 y los 90 como un movimiento intrínsecamente transformador cuyo destino, sin especificidades sobre el contenido de las transformaciones, es “seguir transformando” (¿seguir gobernando?):

- (8) “Para que nuestra economía fuese sana debimos transformarla; y la transformación que llevamos adelante durante estos años posibilitó nuestro definitivo desarrollo como país, dándonos crecimiento con estabilidad.” (MMAL, 1998)

- (9) “Me he formado políticamente en el seno de un movimiento revolucionario que transformó a la Argentina durante los años 1945 a 1955 y que acaba de realizar una nueva revolución transformadora durante los años 1989 a 1999, y que con la legitimidad que le confieren los logros alcanzados aspira a conducir una nueva década de reformas estructurales para guiar a la Argentina hacia su destino de felicidad y grandeza. No somos amantes del no, ni tampoco del ni, sino del sí, porque, como magistralmente lo expresó esa inconmensurable mujer que fue Eva Perón, “los peronistas seremos revolucionarios o no seremos”. Porque elegimos el ser, nuestro destino es seguir transformando, seguir resolviendo los conflictos históricos que cada época nos plantea.” (MMAL, 1999)

*Metonimia (iv) – Conclusión: “transformación lleva a más transformación”.* Gracias a la sustitución de términos previa y con la ayuda del contenido valorativo positivo que surge de la palabra significada (“transformación”), Menem puede elaborar el mensaje. En las citas (10) y (11), construye una relación causal (“condición”) basada en las metonimias anteriores: una lectura posible sería “mi gobierno” es la condición que hace posible “mi gobierno por venir” o “reelección” (“transformaciones por hacer”, “reforma pendiente”).

(10) “Hace dos meses, cuando creamos la Secretaría de Planeamiento Estratégico, señalé que las transformaciones ya realizadas constituyen la condición de posibilidad de las transformaciones que faltan por hacer”. (MMAL, 1998)

(11) “Porque en 1997 hemos logrado un profundo consenso sobre las líneas fundamentales de la transformación económica y la reinserción internacional de la Argentina, hoy estamos en condiciones de encarar la reforma institucional pendiente”. (MMAL, 1998)

(12) “Las reformas que encaramos, la educativa, la laboral y la tributaria, requieren como sustento una profunda reforma política. Porque queremos seguir siendo transformadores es que necesitamos profundizar el proceso de descentralización política”. (MMAL, 1998)

(13) “La transformación argentina y sus logros de estabilidad y crecimiento hacían necesaria una adecuación de las normas laborales y la modernización de las instituciones sociales, para completar y dar continuidad al impulso transformador”. (MMAL, 1999)

En (12) y (13), mientras tanto, deconstruir la metonimia es más complejo porque se presenta en dos formatos. En el primero, sustituye causas por efectos (“transformación” por “gestión de gobierno de Menem”, “reformas” o “modernización de instituciones” por determinadas acciones de su gestión, etc.). En segundo lugar, establece relaciones contiguas entre significantes, facilitadas por la familiaridad lingüística y la polisemia de “reforma” (las “reformas requieren más reformas”). Este formato metonímico lo disculpa de explicar la relación. Es conveniente, ya que explicar por qué una “reforma” *educativa* “requiere como sustento” una “reforma” *política*, como sostiene en (12), puede ser difícil, pero hacerlo desde la enunciación de contenidos más específicos de ambas “reformas” (v.g., “la implementación del régimen polimodal requiere como sustento la adopción del sistema de internas abiertas obligatorias”, que Menem propone en otro pasaje del discurso), lo es más aún. Y al mismo tiempo, al sostener que la transformación continúa, la retórica establece dos campos semánticos: los que están a favor (de que continúe) y en contra de la transformación.

El recurso de la metonimia, que en estos casos reemplaza términos más específicos como “gestión de gobierno” por otros fuertemente valorativos como “gran transformación”, es utilizado en forma casi permanente y su objetivo, como veíamos, va más allá del mero ensalzamiento autorreferencial. De la construcción del Menem estadista y fundacional,

derivan diversas estrategias discursivas de legitimación, siendo la cuestión de la necesidad de continuidad de Menem (la re-reelección) y de sus políticas económicas y públicas (“la transformación requiere más transformación”) las más importantes desde el punto de vista del análisis político contextual de la atribución.

Esta misma estructura metonímica, como veremos, se reitera en el vocabulario político de Menem, que para los años estudiados ya había logrado un mensaje integrador y coherente en sus ejes fundamentales. La meta “en sí misma” de la transformación y la reforma estructural se superponen con las concepciones de mundo y globalización, determinan conceptos acerca del Estado, la Nación y el sistema de gobierno reformado en 1994 –otro de los ejes del segundo Menem-, y a pesar de los costos políticos implicados en todo este programa de cambios y rupturas, convocan a los destinatarios –la ciudadanía, el pueblo- desde un discurso de unión y esperanza. Esa capacidad de integrar conceptos potencialmente contradictorios, destacada muchas veces como parte de un talento personal de Menem (el famoso líder simpático y carismático), también puede verse como parte de una estrategia discursiva inspirada en tradiciones existentes (Barros, 2009).

Para proseguir con el análisis del discurso presidencial de Menem, es necesario poner al “mundo” en primer lugar. Esto es por la naturaleza del discurso menemista: Menem plantea una “modernización vía internacionalización” (Piñero 2001). El significado del espacio internacional y el imperativo de adaptación al mismo que propone para la Argentina, es el elemento que ordena y reformula el resto de los significantes de la autoatribuida *década de transformaciones*.

### **8.3. El mundo**

Indudablemente, la política exterior de Menem rompió con las tradiciones de su propio partido. Juan Perón fundó y lideró por tres décadas un movimiento nacionalista popular, crítico de las políticas de Estados Unidos hacia la región, que propuso durante años una política de integración latinoamericana excluyente de los Estados Unidos –aunque en sus gobiernos nunca llegó a concretar proyectos sustantivos en esta dirección- y sostuvo que

Argentina debía permanecer neutral en la guerra fría, postulando una doctrina propia de la *Tercera Posición*, similar a la que luego enarbolaría el Movimiento de los Países No Alineados. Para Menem, acabada la confrontación este-oeste, todo esto había perdido sentido<sup>141</sup>. Como admitía Guido Di Tella, la relación privilegiada con Estados Unidos era el principal objetivo de la nueva política exterior (citado por Bologna 1991, 58). Pero este giro no fue aceptado fácilmente. Sin ir más lejos, cuando se propone abandonar a los No Alineados, enfrentó la oposición del Partido Justicialista (ibid.).

No obstante, o tal vez por ello mismo, Menem sostenía que había una línea de continuidad entre las visiones de Perón, a quien cita con frecuencia como “su maestro en política”, y su decisión de reformular la política exterior argentina. El paralelismo que traza entre “maestro” y “alumno” residiría en la alta importancia que ambos adjudicaron al mundo como factor ordenador de las políticas. Dice Menem, parafraseando a Perón:

(14) “Los justicialistas, siempre que hemos tenido el honor de gobernar, tuvimos en claro que la ‘política nacional es sólo un capítulo de la política internacional’”. (MMAL, 1999)

Menem asume la presidencia cuando en Berlín se derrumbaba el Muro, hecho que genera un clima de ideas –“el fin de la historia”, la “globalización” triunfante- que él busca integrar con la tradición doctrinaria justicialista. Si la retórica política tiene tres funciones de legitimación -explicar, justificar, desacreditar-, al hablar de la globalización, en Menem predomina la segunda.

Para ello, apela a dos recursos. El primero es la resignificación. En sus mensajes presidenciales al Congreso, se apoya en Perón cuando se refiere a los cambios que experimenta el mundo, utilizando algunas de las palabras y frases preferidas del vocabulario peronista (“universalismo”, “unidos o dominados”, “continentalismo”) para transmitir la idea de que tanto la globalización como el regionalismo ya habían sido vislumbrados por el fundador del partido.

---

<sup>141</sup> Siendo presidente, Menem publicó un libro, que llevaba en la tapa una foto junto al presidente George Bush, en el que explicaba su cambio de posición (Menem 1990). Allí decía que, en la página 26, que “aún la Unión Soviética hace lo mismo que nosotros”.

(15) “Porque es tan cierto que el año 2000 nos encontrará ‘unidos o dominados’, que ha sido una de nuestras principales preocupaciones, los procesos de integración regionales y continentales y su proyección hacia un mundo cada vez más interrelacionado, globalizado, que tiene como objetivo final su universalismo”. (MMAL, 1997)

Así, en (15) vemos que el “unidos o dominados”, transmuta en integración regional y “continental” (palabra, ésta última, empleada con frecuencia por Perón), luego en un mundo globalizado y finalmente en el “universalismo”: Pero el continentalismo era una noción geopolítica que Perón aplicaba para referirse a la integración regional del cono sur sudamericano, y el universalismo un ideal moral aplicado a las relaciones internacionales. En (16), mientras tanto, también integra a Perón con el paradigma de la globalización triunfante a partir de la metonimia: toma una cita del fundador del justicialismo sobre la evolución de la historia y la transmuta en un preanuncio de la globalización, aunque lo que une a ambas citas son las sobreabundantes referencias a la velocidad (celeridad, velocidad, aceleración, vértigo) de un cambio (cambio constante, evolución, revolución), y no la referencia al proceso de internacionalización. Una vez más, como habíamos visto en (9), el peronismo es definido por Menem como una fuerza de cambio, con independencia de los contenidos del mismo.

(16) “El mundo cambia constantemente, este siglo se ha caracterizado por la celeridad de los cambios, motivados fundamentalmente por el vertiginoso desarrollo de los medios de transporte y comunicación. La revolución tecnológica ha generado la aceleración de la globalización del mundo en el ámbito financiero, productivo y monetario. Quien fue mi maestro en la política, el presidente Juan Domingo Perón, ya lo preanunciaba con brillantez hace 30 años cuando afirmó que 'la aceleración de los procesos históricos, consecuencia de las distintas revoluciones tecnológicas, es una característica dominante de la evolución de los acontecimientos, porque la evolución del mundo marcha con la velocidad de los medios que la impulsan’”. (MMAL, 1999)

En estos párrafos, que extrapolan y resignifican algunas “verdades peronistas”, vemos a Menem buscando el auxilio de la referencia principal del peronismo para legitimar sus políticas. En cambio, nunca se hace referencia al peronismo o la tradición yrigoyenista del

radicalismo cuando realiza críticas a la política exterior tercerista del siglo XX. No reniega de su identidad política: la reformula.

A diferencia de otros jefes de gobierno que, en el clima de ideas de la globalización triunfante y las reformas económicas, presentaron a la opinión pública su cambio de postura desde una autocrítica de la ideología previa –como los socialistas Felipe González en España o Fernando Henrique Cardoso en Brasil-, el discurso de Menem puso más énfasis en construir la continuación, que en reivindicar la ruptura. Utilizando una metáfora, podemos decir que Menem siguió el modelo chino, no el soviético, del cambio ideológico.

Para eso tenemos dos lecturas, que son aplicables al discurso menemista en general. La primera, es que trató de evitar los costos de la confrontación con su propia tradición política, habida cuenta de que esta alternativa era posible. Los que abandonaban la doctrina socialista, que venía de sufrir la conmoción del Muro de Berlín, enfrentaban una contradicción más profunda, que resolvieron rompiendo con la doctrina; el nacional-populismo, en cambio, parecía ser lo suficientemente ambiguo como para admitir una actualización doctrinaria sin necesidad de abandonarla. Menem había unificado al peronismo dividido en los 80, hizo grandes esfuerzos para mantenerlo unido, y era natural que no quisiese arriesgar esa unidad abriendo dos campos contradictorios en su propio partido. Esta lectura abona el análisis de Barros, que hace hincapié en la estrategia de integración de discursos que hace la retórica menemista.

La segunda lectura, tiene que ver precisamente con la estructura actitudinal de la retórica política, que lo anterior no explica. A pesar de todo su esfuerzo, Menem no puede evitar establecer dos campos antagónicos con su discurso, pero lo traslada “la vereda de enfrente” a otro lugar más problemático: los opositores a la “transformación”. En su estrategia de integración y metonimia discursiva, “mundo” y “transformación” se vuelven indisociables.

Diferentes teorías de la retórica política coinciden en que las posiciones que se expresan en los discursos son actitudes que se asumen en controversia: declararse a favor de algo, suele significar estar en contra de la opción alternativa y, sobre todo, de quienes la sostienen (ver

Billig, 2003). Sin embargo, Menem rara vez plantea la existencia de controversia cuando se refiere al rol de Argentina en el espacio internacional. En (17), y (18) vemos ejemplos de ello: Argentina mantiene excelentes relaciones, es prestigiosa y respetada, orgullosa en la faz de la Tierra, exporta, recibe inversiones. Aunque, destaca, todo ello es el resultado de la gestión de Menem, referida como siempre en términos de la “transformación” (“políticas de Estado eficaces”, “que luego muchos países siguieron”, “bases jurídicas sólidas”). Plantea, casi sin excepción, el argumento de que la relación de Argentina con el mundo globalizado es el resultado de la “transformación”.

(17) “La Argentina mantiene excelentes relaciones con todas las naciones del mundo. Es hoy un país respetado internacionalmente e identificado con aquellas naciones que comparten sus mismos principios y valores, basados en la justicia, la libertad, la democracia y la promoción de los derechos humanos. El énfasis que hemos puesto en las relaciones internacionales y el apoyo que brindamos al sector privado, como nunca antes históricamente, nos han permitido crear las condiciones propicias para penetrar los mercados internacionales con nuestros productos e incentivar las inversiones extranjeras.” (MMAL, 1997)

(18) “Gracias a la comprensión y el esfuerzo de todos, logramos en estos años generar el consenso necesario para que en nuestra patria tengamos bases jurídicas sólidas por varias décadas, siendo éste el fruto más evidente de la reforma constitucional de 1994. Esto nos permitió desarrollar de una vez y para siempre políticas de Estado claras y eficaces en nuestra economía, en la inserción internacional y en nuestra defensa, que luego muchos países las adoptaron y las siguieron. Por ello el prestigio que hoy nuestro país tiene en el mundo se sustenta en habernos convertido en una nación que se levanta a la faz de la Tierra, orgullosa de su previsibilidad y su credibilidad.” (MMAL, 1999)

Menem convoca a la globalización. Los cambios internos son la precondition; esta es una de las claves del significado que Menem atribuye a la globalización. Por un lado, descansa sobre las creencias socialmente extendidas (Piñero 2001) del paradigma. No obstante lo cual, hay una diferencia entre el escurridizo concepto de globalización en los libros de la época, y la traducción que hace Menem para los destinatarios de su discurso. En las obras conocidas (como Beck 1997, Omaha 1995), la globalización es descripta como un proceso inexorable de naturaleza fundamentalmente económica que socava los fundamentos políticos, sociales y jurídicos del Estado Nación. En cambio, en el discurso de Menem la globalización no sucede aquí, sino en el mundo que nos rodea, y es algo que no debemos desaprovechar. No

es inexorable: debemos acceder a ella. Es un tren que no debemos perder, porque no pasa todos los días.

En varios pasajes de sus discursos, convoca a los argentinos a sumarse a la globalización. Advierte, recomienda, insiste. Las menciones al fenómeno están siempre unidas a la idea de que hay que recorrer un camino: tomar una oportunidad, liberar ataduras, saber identificar una tendencia, cabalgar hacia un destino.

(19) “La globalización financiera, productiva y monetaria del mundo no debe ser tomada con temor sino como una oportunidad mayor de participación del comercio de nuestros productos en la sociedad mundial que se está gestando.” (MMAL, 1999)

(20) “Durante estos diez años de la Argentina en crecimiento he reiterado varios conceptos claves a la hora de la acción política, he insistido que debíamos y debemos librarnos de las ataduras, que vivir no es ensayar para la muerte sino alumbrar los candiles del nuevo día, que debemos saber identificar las tendencias de los cambios en el mundo y luego saber cabalgarlas, que nuestro destino es volar como las águilas.” (MMAL, 1999)

Antes, el país no participaba de las tendencias de ese mundo...

(21) “En el plano internacional, nuestro país continúa avanzando en los espacios que legítimamente le corresponden, y que antes se abstenía de ocupar. Hemos puesto el reloj argentino en sincronía con el mundo.” (MMAL, 1996)

... y ahora, que el país se ha sincronizado, que la decisión está tomada, el campo antagónico lo constituyen aquellos que no se adaptan a la decisión, que no optan por la transformación. En definitiva, los que no optan por Menem. Ahora, el tono del emisor cambia, se vuelve más agresivo, reta al destinatario-adversario. Son los que tienen “temor a lo desconocido”, que viene a ser “el nuevo escenario” o “los grandes cambios” –aquí ya no se distingue si habla de la transformación (gestión Menem) o del mundo (globalización), poniendo de relieve la metonimia. Los que “no aciertan a orientarse”. La “transformación” es la vanguardia, que “pone la vela donde sopla el aire” a “cada paso”, “abriendo puertas” –nos da una “situación de privilegio” en la globalización- que los aislados e inadaptados no llegan a franquear.

(22) “De 'la gran decepción del siglo veinte', como calificó a la Argentina un renombrado filósofo europeo, hemos vuelto a ser una reserva material y espiritual que asombra a la comunidad internacional. Pero los grandes cambios, como enseña la historia, generan sentimientos de pérdida y de temor a lo desconocido. Aunque nadie quiera volver a aquella Argentina triste y rezagada que recibimos, muchos no aciertan a orientarse en este nuevo escenario repleto de oportunidades.”  
(MMAL, 1996)

(23) “El nuestro es un país en construcción, que sigue pidiendo a sus hijos que abandonen el aislamiento y el individualismo. Debemos adaptarnos, con entusiasmo y velocidad, a los grandes cambios que se han producido en estos seis años. Tras cada paso del gobierno, los dirigentes de la Argentina deben estar presentes para afianzarlo y desarrollarlo. No deseáramos seguir abriendo puertas que luego nadie franquea. La explosión exportadora que vivimos necesita decuplicarse. Tenemos firmados convenios de inversión con prácticamente todos los países del mundo. Debemos aprovechar nuestra situación de privilegio en la "aldea global" del tercer milenio para avanzar medio siglo en cuatro años.” (MMAL, 1996)

(24) “Tuve siempre en claro las palabras del gran poeta español Antonio Machado cuando señalaba '...que en el campo de la acción política, sólo triunfa quien pone la vela donde sopla el aire; jamás quien pretende que sople el aire donde pone la vela’”. (MMAL, 1999)

Estas definiciones nos llevan a otro concepto clave, el de “estado”. Su discurso en este campo lo distingue claramente de otros presidentes argentinos: como ningún otro, Menem propone a los ciudadanos una lectura postnacionalista, fuertemente influida por una visión globalista de las relaciones internacionales. Aquí también, sin embargo, apela a su estrategia integracionista del discurso y el uso intensivo de la metonimia: la transformación, en este caso, transmuta en una resignificación de la nacionalidad y del imperativo de la “reforma del Estado”.

#### **8.4. El Estado**

Podemos distinguir tres usos potentes en el discurso de Menem acerca del Estado en esta segunda etapa: un mensaje postnacionalista, apelaciones a la unidad nacional, y transmutación de ambas en el proceso de achicamiento del Estado.

En la cosmovisión expresada por Menem en sus discursos, la centralidad del “mundo” convierte a la nación en una variable dependiente. En (25), presenta una definición contundente: lo nacional se diluye en lo subnacional y lo supranacional, y aún así, se consolida:

(25) “El federalismo y la descentralización en lo interno y la integración en unidades cada vez mayores en lo externo son los pilares donde se asienta nuestra política de unidad y de consolidación del poder nacional.” (MMAL, 1999)

Menem, a lo largo de sus discursos, hace menciones a la necesidad de un poder político fuerte, capaz de liderar los cambios e implementar reformas institucionales, en clave de gobernabilidad huntingtoneana. En (5), por ejemplo, se refería a la “reconstrucción del poder político” como el principal logro de su gestión. Pero estas menciones no están asociadas a la idea nacional.

La “reforma” o “modernización del Estado”, que más específicamente se refieren al plan de desregulación y a la privatización de la seguridad social, los servicios públicos y otras empresas del Estado, es el nexo entre las constelaciones. Es uno de los elementos principales de la transformación, de la adaptación al mundo globalizado, y de la necesidad de repensar lo nacional.

En el mensaje de 1996, presenta un discurso ambicioso y rupturista que habla al mismo tiempo del Estado como organización y de la Nación como sujeto de soberanía. Equipara la convocatoria a la integración, con la “adecuar la mentalidad cívica” a las “organizaciones supranacionales”, pasando de allí a “remozar el concepto de nación”, y trazando por fin un puente con el achicamiento del estado. “Hemos venido realizando”, anticipa, contraponiendo los conceptos anteriores con una organización estatal que es el “Estado dadivoso, prebendario, sobredimensionado, benefactor”. Nótese que incluyendo a este último adjetivo, reivindicado por la tradición socialdemócrata, en un listado de calificativos peyorativos.

(26) “Aspiramos a generar, en nuestra tierra, una nueva teoría del Estado<sup>142</sup>, de un nuevo Estado, eficaz y solidario. Porque ha muerto el Estado aislado, el Estado indiferente, el Estado benefactor. Hoy debemos agregar a la idea del Estado-Nación, la del Estado-solidaridad, la del Estado-integración, la del Estado-comunidad, político y económico. Para ello es necesario actualizar nuestra mentalidad cívica y adecuarla a las realidades existentes, entre ellas la de las organizaciones políticas supranacionales. Para ello es preciso reformular un nuevo sistema de derecho comunitario que produzca, interprete y jerarquice el ordenamiento jurídico. Luego de haber protagonizado la reforma de las instituciones en el marco de la Reforma Constitucional, se hace imperioso el logro de una nueva sintonía teórica. Una teoría que ilumine las reglas actuales de convivencia con las que se asoman desde el porvenir. Para encender esta antorcha que nos guíe convocamos a los estudiosos, a los estudiantes, a la ciudadanía entera, a sumarse en la búsqueda de estrategias creadoras. Estrategias que conformen una "usina de ideas", absolutamente necesaria para extraer las directrices esenciales que remocen nuestros conceptos de Nación, de integración, de uniones y mercados comunes en todos los órdenes. No nos asustan las utopías, porque las hemos venido realizando. Desde un Estado dadivoso, prebendario, sobredimensionado, benefactor, que nadie se animaba a tocar y que nos llevó al caos, construimos la utopía de obtener una moneda fuerte, instituciones ordenadas y un resurgimiento general de la confianza pública.” (MMAL, 1996)

Nuevamente, Menem se apoya en palabras extraídas de discursos de Perón, resignificándolas en (27) cuando hace alusión al tamaño del Estado y al debate planteado por ese tema: (grandeza, pequeño, contradice, dilema). En (28) usa términos aún más fuertes (entorpece, obstruye, es inoperante, no sirve, no alivia el dolor):

(27) “La grandeza de la Nación no debe contradecirse con la felicidad del pueblo. Y el mismo general Perón, a quien estoy evocando, se expidió ante el dilema cuando afirmó que ‘es preferible un pequeño país real de hombres felices a una gran nación de hombres desdichados’.” (MMAL, 1996)

(28) “Las gestiones públicas no deben ser entorpecidas por burocracias expertas en obstruir, ni es justo que el dinero de los ciudadanos se gaste en mantener estructuras inoperantes. Cuando recorro las ciudades y pueblos de mi país, me pregunto de qué les sirve a los hombres y mujeres de trabajo, que se desvelan desde el amanecer para ganarse la vida, un Estado nacional que multiplique

---

<sup>142</sup> Esta idea de la necesidad de una teoría propia para la Argentina también es utilizada reiteradamente por Perón en sus discursos. Por ejemplo, en uno de 1974, tras exponer un conjunto de opiniones sobre el estado del mundo -en este caso, sobre el futuro del mundo, el medio ambiente y los recursos naturales, y el lugar que les toca a los países en desarrollo en este escenario- sostiene: “Dentro de esta concepción es que nosotros hemos elaborado una teoría ideológica y política para nuestro país; exclusivamente para nuestro país” (Perón, 1974).

dependencias que no ayudan al mejor gobierno ni mucho menos a aliviar el dolor social.” (MMAL, 1996)

Cabe destacar, sin embargo, que el tono liberal y anti-estatista del discurso es más notorio en 1996 que en los años siguientes. A partir de 1997, hay un cambio. Menem abandona los calificativos peyorativos al Estado como organización y la cuestión del tamaño, y los sustituye por la “modernización” o “segunda reforma” institucional, y la agenda de sus “nuevas funciones” reguladoras y coordinadoras. En (29) anuncia el fin del ajuste en la estructura estatal; en (30) del nuevo rol, referenciado siempre en la constelación “mundo”:

(29) “También hemos completado exitosamente la parte más importante de la reforma administrativa. Podemos decir entonces que no habrá necesidad de ajustes adicionales en el personal del sector público y que todas las áreas del Estado nacional están operando según las pautas que nos fijamos oportunamente.” (MMAL, 1997)

(30) “Este proceso de modernización que estamos completando ha definido un nuevo rol: el Estado orientador e integrador. Orientador, a través de la formulación de políticas, e integrador de los diversos sectores sociales al desarrollo, a la justicia social y a los procesos de integración regional, continental y mundial.” (MMAL, 1997)

## 8.5. El gobierno

Este cambio en el discurso político de Menem a partir de 1997, más influido ahora por la jerga institucionalista de las “reformas de segunda generación” promovidas por el Banco Mundial que por el paradigma del “fin de la historia” nacido de los escombros del Muro de Berlín, se expresa en los significantes del “gobierno”. Menem defiende reiteradamente, en todos sus discursos, un alto compromiso con la democracia y los derechos humanos. Sobran ejemplos como los de (31):

(31) “Argentina es hoy un país respetado internacionalmente e identificado con aquellas naciones que comparten sus mismos principios y valores, basados en la justicia, la libertad, la democracia y la promoción de los derechos humanos.” (MMAL, 1997)

“El crecimiento con justicia social no es un reclamo de la misericordia: es una exigencia del imperio de los derechos humanos.” (MMAL, 1996)

La lectura de las reiteradas reivindicaciones a la democracia y los derechos humanos en los discursos de su segunda presidencia refuerzan las conclusiones de Barros acerca de la estrategia de Menem de integrar el discurso peronista tradicional, democrático-populista, con el nuevo discurso democrático-liberal del peronismo renovador de los 80 y la UCR alfonsinista (Barros 2009, p. 359). Menem, además, es el gran integrador que soñaba con obtener el Nobel de la Paz: hace varias menciones al fin de los litigios limítrofes con Chile, el restablecimiento de las relaciones con Gran Bretaña, los Cascos Blancos, la amistad regional. Y su política interna sería un reflejo de ello, produciendo varios gestos de concordia y unidad nacional, particularmente en sus primeros años. “Asumiendo los costos políticos” –otra de sus frases preferidas- de la polémica: los indultos, el abrazo al contraalmirante Rojas, la repatriación de los restos de Juan Manuel de Rosas. En (32) y (33) sintetiza dos ideas-fuerza del liderazgo menemista: gobernar es integrar, gobernar es unidad que proyecta:

(32) “Porque gobernar es integrar, nuestro objetivo es la Argentina integrada sin ningún tipo de exclusión.” (MMAL, 1998)

(33) “Desde esta unidad nacional que hoy convoco a defender con todas nuestras fuerzas, desde nuestra identidad de hombres libres, de pueblo soberano, de país que ha puesto los pies en la tierra sin perder de vista el horizonte, debemos proyectar nuestras relaciones internacionales.” (MMAL, 1997)

El lado oscuro de este discurso atractivo a los oídos de la opinión pública, que metonímicamente continúa instalando la idea del liderazgo supra-gubernamental, es el eclipse de la divergencia. Una de las críticas más comunes que le realizaban los opositores a Menem y su sistema de ideas era la de fomentar el “pensamiento único”, y el análisis retórico demuestra que no se equivocaban. La forma más frecuente en que Menem operaba este mensaje la vimos en gran parte de los pasajes antes citados (v.g. (3), (6), (7) o (13), entre otros): al presentar a sus políticas o medidas de gobierno como políticas de Estado o reformas estructurales, entre otras denominaciones, Menem implica que no están abiertas a discusión. En (34) advierte Menem que el pueblo solo amará y respetará a su dirigencia si florecen los consensos, “único camino de la democracia”; en (35), que su obra de gobierno es irreversible:

(34) “Teniendo en claro que, luego del planteo de las posiciones, luego de los disensos, el pueblo espera de nosotros que florezcan los consensos, único camino, en democracia, para construir el bien común y nuestro futuro de grandeza. Porque podemos y debemos volar alto, grande es el ideario y grande el desafío, pero mucho más grande es el fruto que tendremos, el amor y el respeto de nuestro amado pueblo.” (MMAL, 1997)

(35) “Las transformaciones que hemos producido en estos diez años son irreversibles, todos lo sabemos. Les pedí que me siguieran para cambiar la historia y juntos lo hemos logrado.” (MMAL, 1999)

La cuestión de la inter-temporalidad de las políticas de un gobierno es un debate polémico porque discute acerca de cuáles son los límites de la política. En el caso de Menem, su posición es evidente: se impone el argumento tecnocrático que circunscribe la política a un espacio temporal reducido (“el planteo de las posiciones”). Este fue uno de los componentes de la convertibilidad y su fracaso: si bien es cierto que la paridad cambiaria tuvo un apoyo social mayoritario, intereses y una comunidad tecnocrática que la respaldaba, también lo es que el mensaje que la instaló socialmente como una institución inter-temporal (“política de Estado”, etc.) y no como una política monetaria adoptada por la gestión macroeconómica de una determinada coyuntura, poco contribuyó a un debate oportuno.

En el marco de esta visión tecnocrática de la política, la reforma constitucional se convierte en un nuevo eje de referencia. La Constitución se convierte en un elemento que integra las ideas-fuerza de consenso y transformación que nos presenta Menem en su estrategia discursiva:

(36) “La Reforma Constitucional de 1994 diseñó un Estado nuevo, hábil para una gestión abierta, dinámica e involucrada crecientemente con la defensa de los individuos y de sus derechos humanos. (MMAL, 1996)”

(37) “Gracias a la comprensión y el esfuerzo de todos, logramos en estos años generar el consenso necesario para que en nuestra patria tengamos bases jurídicas sólidas por varias décadas, siendo éste el fruto más evidente de la Reforma Constitucional de 1994.” (MMAL, 1999)

A partir de 1996, entonces, la Constitución será la referencia constante de la legitimación de la “gran transformación” autoatribuida. Sustituye, en cierta medida, a la crisis hiperinflacionaria como eje ordenador. La Constitución es el nuevo resultado de la unión entre la mayoría electoral justicialista y el “acompañamiento” (ver (6) para el empleo de este significativo) de la oposición radical, como lo fue la asunción de 1989 (síntesis de la victoria electoral de mayo y la renuncia alfonsinista de julio). Un producto colectivo y a su vez referenciado en Menem, que proporciona un nuevo faro para la agenda reformista.

Las “reformas de segunda generación” en la justicia, las instituciones electorales o el federalismo fiscal, están ahora previstas en la Constitución. En los MMAL, Menem pide a los legisladores nacionales que las cumplan. Todo esto crea una nueva agenda que proporciona un nuevo lenguaje.

## **8.6. El pueblo**

Hay un desacuerdo en la literatura sobre el menemismo acerca del carácter populista de Carlos Menem. Si bien existe consenso acerca de que Menem abandonó los componentes programáticos del peronismo de mediados del siglo XX -estatismo, nacionalismo económico, laborismo, etc.- que caracterizaban al populismo latinoamericano (Germani 2003, cap. 2), hay interpretaciones divergentes acerca de si eso significó una ruptura total con la cultura populista del peronismo (v.g. Zorrilla, 1994) o sólo una transformación de la misma durante la implementación de las reformas neoliberales (v.g. Roberts, 1995). En la segunda línea, se ha dicho que Menem “estableció una relación simbólica profunda con la sensibilidad del peronismo” (Portantiero 1995, p. 106). En esta variedad inciden las diferencias en la definición de populismo que maneja cada uno de los autores, cuestión en la que no profundizaremos aquí.

En el discurso de Menem el sujeto sigue siendo el “pueblo”, y eso es coherente a todo lo dicho anteriormente acerca de su discurso que se presenta como continuador natural de la

tradición peronista<sup>143</sup>. Y en general, lo hace con un uso integrador, siguiendo la lógica de la “unidad nacional” y la despersonalización<sup>144</sup> antes mencionadas. En este uso, la creación de un campo antagónico rara vez es directa, sus implicaciones solo podemos detectarlas a través del análisis del discurso.

En el caso de Perón, el “pueblo” tuvo una evolución de sentidos. Pero sobre todo en los 40, durante la polarización con la oposición, encontramos con frecuencia la construcción de antagonismos en la retórica. Un clásico ejemplo es el mensaje presidencial al Congreso de Perón del año 1948. En aquella oportunidad, el Presidente se presenta ante el Congreso como la encarnación de la gobernabilidad a partir del poder electoral. Dice:

(38) “El sufragio popular ha ratificado de manera inequívoca su adhesión a mi política y a la obra legislativa de la mayoría parlamentaria (...). Yo represento a toda una corriente ideológica, en defensa de la cual he empeñado mi honor y mi vida, y es natural que al advertir como la inmensa mayoría de mis conciudadanos la comparten y apoyan, pueda suponer que he sido fiel intérprete de sus aspiraciones, de sus necesidades y de sus derechos” (Perón, 1948)

A lo que luego agrega, provocador:

(39) “Ahora bien, como nunca he olvidado que al ser titular del Poder Ejecutivo Nacional, me creo también en la obligación de dirigirme una vez más a los grupos opositores.” (Ibid.)

Solo en un pasaje (40) encontramos en Menem una creación de campos antagónicos asociada a la palabra pueblo, identificando a los “dominadores” con la historia de la oposición antiperonista (“los que derogaron por decreto” la Constitución de 1949, los “enemigos” de la integración latinoamericana, los que “no supieron, no pudieron” gobernar, una “chicana” dirigida a los radicales). Este párrafo único, que no reviste importancia para el análisis precisamente por ello, es sin embargo interesante por la construcción que hace del *nosotros*

---

<sup>143</sup> Utiliza la palabra “pueblo” 6 veces en 1996, 14 veces en 1997, 7 veces en 1998 y 12 veces en 1999. La fórmula más frecuente es “nuestro pueblo”.

<sup>144</sup> Los ejemplos de despersonalización, diluyendo el nosotros antagónico en un todos inclusivo, son numerosos: “El tránsito hacia el nuevo siglo requiere que todos avancemos en esta dirección. Tal como nosotros lo hemos hecho.” (MMAL, 1999)

inclusivo, la “vereda de enfrente”: frente a *ellos* está la unidad nacional, poniendo de relieve nuevamente la identificación de su parcialidad con la totalidad.

(40) “Siempre le hemos hablado claro a nuestro pueblo, sobre los problemas que enfrentábamos en cada coyuntura y lo que preveíamos para los tiempos que se avecinaban, por eso hace muchos años expresamos que el “año 2000 nos encontraría unidos o dominados”. Dominados por los que permitieron y consintieron que se derogara por decreto una Constitución que impulsaba la democracia plena de justicia social y hoy se rasgan las vestiduras cuando se proponen cambios. Dominados por los que siempre vieron enemigos en sus hermanos del continente, por los que no quisieron, por los que no supieron y por los que no pudieron. Frente a ellos, los argentinos deseosos de la unidad. Como gobernantes nuestra opción fundamental es por la unidad nacional. Porque lo primero es lo primero, y Argentina es el hogar, debemos consolidar nuestra unidad nacional mediante la construcción de un país auténticamente federal”. (MMAL, 1999)

### **8.7. A modo de conclusión: legitimación y autoatribución**

A partir del análisis de estos cuatro discursos de apertura de la Asamblea Legislativa de Menem entre 1996 y 1999, podemos establecer una diferencia entre los ejes retóricos de su segunda presidencia y los de la primera. Este cambio acompaña la evolución del proceso de legitimación del propio Menem, que pasó de la explicación de sus acciones de gobierno y del giro ideológico al que llevaba al peronismo, a la argumentación en favor de su proyecto de continuidad.

En este pasaje, podemos ver un nuevo lenguaje caracterizado por la aparición de la agenda de “reformas de segunda generación” y la reforma constitucional de 1994 como nuevos marcos de referencia. La consolidación de “la transformación” y la “reforma de las instituciones” reemplazan en cierta medida al eje del achicamiento del estado y la estabilización post-inflacionaria. En su discurso económico, hay una moderación de las posiciones neoliberales de la primera mitad de los 90, no tan distinta a la que ya entonces proponía la Alianza UCR – Frepaso.

No obstante, el “mundo” como fuente y meta de la modernización, y una concepción globalista del estado-nación que, a partir de un empleo de la retórica, transmuta en una

justificación de la desregulación, las privatizaciones y otros componentes de la política económica interna, siguen siendo los grandes ordenadores ideológicos del discurso de Menem. Todas las constelaciones de significantes tienen referencias en este paradigma. También, se consolida sin grandes cambios su discurso tecnocrático de la política y la gobernabilidad, sostenido a partir de nociones de integración, unidad nacional y consenso que operan como argumentos para la delimitación del espacio de la política.

En una lectura posible, el segundo Menem es más rupturista que el primero en su relación con la tradición de discursos de la democracia argentina. El primero, como observa Barros (2009), integra la tradición peronista con algunos discursos sobre el achicamiento del estado y las privatizaciones que ya estaban instalados en el debate político de los 80. En cambio, el segundo Menem habla predominantemente de su propia “etapa de transformaciones” y construye un discurso destinado a elevarse por encima de la política. Esta construcción está caracterizada por un uso intensivo del recurso retórico de la metonimia, que lo lleva a sustituir progresivamente menciones específicas a los contenidos de sus actos de gobierno (programas de política pública, medidas, leyes o proyectos de ley, etc.) por significantes fundacionales o inter-temporales (reformas, transformaciones, políticas de Estado, etc.), que luego se convierten en fines en sí mismos. Con el tiempo acumulado y arrastrando una agenda ahora más compleja, este segundo Menem integra los diferentes objetivos de su proceso de legitimación (justificación de lo hecho, necesidad de renovación, proyección de continuidad) en un discurso crecientemente propio y autorreferencial.

## **Capítulo 9. Conclusiones generales**

### **9.1. Resumen de los hallazgos de la investigación**

A lo largo de este trabajo, nos hemos propuesto ampliar el enfoque institucionalista del estudio de la presidencia argentina (con posibilidad de extensión a otras presidencias latinoamericanas) incorporando las dinámicas de la densa relación entre el presidente y el público al marco analítico. Los hallazgos de la investigación se resumen en tres ideas principales: 1. hay una dimensión populista en el régimen presidencial argentino, que se origina en el peso electoral desproporcional de la presidencia, 2. podemos identificar una institucionalización histórica de la misma, y 3. el presidencialismo populista da lugar a una cultura política, compuesta de patrones de comportamiento orientados a la búsqueda, la sobrevaloración y la atribución del poder electoral.

#### **i. El carácter presidencialista - populista del modelo político argentino**

La función representativa del sistema político nacional está concentrada en la presidencia. El diseño institucional lo explica, en buena medida: presidente y vicepresidente son los únicos cargos electivos que son votados en un distrito único nacional. El resto de los elegidos - gobernadores, legisladores nacionales y provinciales, intendentes y concejales-, compiten dentro de distritos provinciales o municipales. El presidente, en suma, es el único al que votan todos. Y tiene un gran poder representativo electoral, asimétrico con respecto al resto de los representantes electivos.

Por esa razón, es canal y terreno de los principales procesos políticos. Es el factor que pone en marcha los cambios, y es el sujeto sobre el que recaen las demandas y al que se le atribuyen los fracasos de la política pública -aún cuando no corresponda hacerlo. La presidencia es un actor poderoso y, a su vez, vulnerable.

#### **ii. La institucionalización histórica del presidencialismo populista**

La construcción del modelo presidencialista-populista no se realizó de un día para otro. Es el resultado de una trayectoria histórica, en la que podemos identificar un origen y una evolución posterior. La preocupación antipopulista de la Constitución argentina de 1853 fue muy marcada. Como explicábamos en el capítulo 3, la de 1853 fue la más radical, en su tendencia antipopulista, de las constituciones latinoamericanas del siglo XIX; la evidencia más elocuente de este espíritu podemos verla en su célebre artículo 22, aún vigente, que sostiene que "*El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione en nombre de éste, comete delito de sedición*". Los constituyentes de 1853 habían previsto una presidencia aislada de la soberanía popular por mediaciones institucionales, incluida la restricción electoral. Esto, como observó Sampay, estalla con la introducción del sufragio universal: la historia de la democratización argentina fue la del acceso popular a la presidencia, y a partir de ese momento se refunda el régimen político-constitucional; las posteriores reformas constitucionales (1949, 1994) intentaron cerrar la brecha entre la constitución escrita y el presidencialismo populista, pero esta última sigue constando, en su mayor parte, de una cultura institucional de normas no escritas.

### **iii. El surgimiento de una cultura política presidencialista - populista**

A lo largo de esta investigación establecimos una diferencia entre los comportamientos políticos determinados por las instituciones formales, y los que son determinados por la cultura política. Los culturales son productos de segundo grado, o subproductos, de la institucionalización; son los nuevos patrones de comportamiento que evolucionaron a partir de los primeros patrones y de normas sociales que surgen como consecuencia del mismo diseño institucional. Cada uno de los tres principales patrones analizados en la investigación es un mecanismo particular, pero todos tienen un denominador común: la persecución de poder electoral para la función ejecutiva.

- En el caso de la *atribución irracional*, que tratamos en el capítulo 7, la trayectoria que le da origen es la siguiente. En primer lugar, las amplias facultades constitucionales y el poder electoral desproporcional del presidente crearon la función del liderazgo presidencial. Este

liderazgo está tenuemente regulado por la Constitución, que no obstante sí reconoce la función de la retórica presidencial a partir de la institución del discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso (ver capítulo 8). Luego, el ejercicio de la función del liderazgo y la retórica presidencial desarrollan el poder de agenda, que establece que el presidente debe enunciar una visión, definir metas, asumir objetivos, y convierte al líder presidencial en el centro de la retórica pública, apoyado en los medios de comunicación de masas. Finalmente, el resultado es que el presidente tiende a ser un actor sobreatribuido de poder y responsabilidad a los ojos de la sociedad, y por ende no solo la centralidad del liderazgo presidencial en la dinámica política se profundiza: el debate público pierde calidad y sentido.

- Otro caso es el de la *subordinación de las elecciones legislativas a las estrategias electorales de las elecciones ejecutivas*, tema que explicamos en el capítulo V. Las elecciones de medio término no solo son una instancia plebiscitaria para apoyar o rechazar a las gestiones ejecutivas, como se descubrió tempranamente (conf. Erikson 1988). También, son un medio para acumular poder electoral, que utilizan tanto los oficialistas como los opositores, en función de objetivos futuros de carrera política ejecutiva. Esta práctica, que transformó a las elecciones legislativas en algo más que la sola acción de "traducir votos en bancas", está tan aceptada que los electores avalan que los "cabezas de lista" principales, que orientan las campañas y preferencias electorales, sean candidatos que no planean terminar sus mandatos legislativos (en algunos casos, ni siquiera asumirlos). Esto parece contradictorio con la "traducción de votos en legislación" que inspira al espíritu populista.

- Finalmente, otro patrón derivado de la cultura presidencial-populista es el de *los "nuevos partidos presidencialistas"*. Desde la democratización de 1983 al menos, hay un sector del electorado dispuesto a votar por una fuerza política alternativa al peronismo y el radicalismo, y distintas iniciativas partidarias que aspiraron a ocupar ese lugar. En la legislación partidaria argentina, la creación de un nuevo partido político fue relativamente sencilla, y entre 1983 y 2010 no impuso barreras electorales a la postulación de candidaturas. El tamaño del país, su organización política federal y la experiencia histórica insoslayable indican que, para construir una nueva fuerza, es necesario contar con presencia efectiva en todo el país, pese a

lo cual estos proyectos de partido, tentados por la posibilidad de protagonizar una "revolución electoral" desde el comicio presidencial, concentraron todos sus esfuerzos en una empresa casi imposible, que explica en buena medida por qué no pudieron consolidarse. Y en el camino, tendieron a una retórica exagerada, por momentos incendiaria, más orientada a la demolición del poder electoral presidencial que a la generación de un debate político.

El poder populista del presidente, y la cultura presidencial-populista no son exactamente lo mismo, aunque estén estrechamente relacionados. La célebre "chicana" de los peronistas a los socialistas, que dice que los segundos "escribieron las leyes laborales" pero los primeros "las realizaron", ilustra las virtudes del populismo presidencial: "mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar", bien podría querer decir que la movilización del pueblo es un mecanismo más eficaz para formar mayorías y así realizar cambios sociales, extender derechos, enfrentar crisis económicas, promover la paz y el regionalismo, y resolver problemas de gobernabilidad. Y todo eso seguirá existiendo, porque pueblos y gobiernos democráticos no están dispuestos a renunciar a su arma transformadora. Sin embargo, la cultura presidencial-populista genera distorsiones e irracionalidades que, en última instancia, pueden terminar deteriorando el propio canal que une a la población con el liderazgo democrático. Por eso, a modo de segunda conclusión, abierta, plantearemos algunos interrogantes sobre lo que puede ser una agenda de investigación normativa: cómo regular el torbellino del poder populista del presidente.

## **9.2. Una agenda de investigación empírica**

La segunda parte de esta tesis, referida al análisis de los efectos del presidencialismo populista, no fue exhaustiva, y deja muchos problemas sin tratar. Por un lado, en la línea seguida en los capítulos 5 a 8, se podrían estudiar más microfenómenos de la cultura institucional del presidencialismo. ¿Por qué en la Argentina reciente, y tal vez lo mismo valga para otros países de la región, la retórica del debate político tiende a la polarización, a pesar de que la distancia ideológica entre partidos y candidatos presidenciales es baja? ¿Por qué los presidentes democráticos a la fecha quedaron políticamente acabados una vez que abandonaron el gobierno, pero sus elencos ministeriales no? Estas y otras tantas preguntas

sobre la dinámica interna de la política presidencial podrían abordarse a partir de los conceptos introducidos en esta tesis: el estudio de la presidencia sigue siendo un área de vacancia en la ciencia política latinoamericanista.

Asimismo, creemos que a partir de esta conceptualización podrían revisarse algunos macrofenómenos políticos que la tesis no abordó. Uno de ellos, sin ir más lejos, es el rol del poder populista del presidente en la formación de coaliciones políticas estables. Décadas atrás, Torcuato Di Tella y otros sociólogos políticos explicaron la eficacia del populismo para formar coaliciones, pero el énfasis estaba puesto en la capacidad de absorción de los movimientos políticos antes que en los recursos de poder institucional. Mainwaring y Shugart, en cambio, se concentran en las capacidades de negociación y distribución de recursos de los gobiernos, así como el hecho de que los presidencialismos de coalición surgirían ante una necesidad planteada por el hecho de ser minoría. Partiendo de que los poderes populistas del presidente pueden ser bienes transaccionales, pueden surgir otras explicaciones del presidencialismo de coalición. Para estudiar estos fenómenos, cabe destacar, se requerirá otra cosa que la tesis no se propuso, por haberse focalizado en el estudio de microfenómenos: extender el análisis hacia una perspectiva comparativa, histórica y regional.

### **9.3. Una agenda de investigación normativa**

El objetivo central de esta tesis, tal como fue planteado en el capítulo 1, fue definir y analizar la dimensión del poder populista del presidente en Argentina. No se ha profundizado, por lo tanto, en la interacción entre los poderes populistas aquí definidos con las otras dimensiones del poder presidencial. Por eso, lo que se hace en este tramo final de las conclusiones es plantear algunos temas posibles de una agenda de investigación a partir de la presente conceptualización, sobre la base de dos cuestiones centrales: la relación entre el liderazgo populista y la democracia, y el debate sobre la reforma del presidencialismo.

#### **iv. Populismo, presidencialismo populista y democracia**

Como veíamos en el capítulo 2, en la literatura sobre populismo podemos encontrar una gran variedad de definiciones. La polisemia parece relacionarse con su amplio alcance temático, metodológico y aún normativo-político. No obstante, esta ubicuidad no presentó un problema para la investigación, dado que nuestro punto de partida fue una definición del populismo que estuvo circunscrita a la dinámica del presidencialismo. Más bien, este término, ya utilizado por algunos estudiosos de la presidencia para caracterizar las relaciones entre liderazgo y público (conf. Bimes 2007), brindó una especificidad comprensiva al fenómeno que se pretendía explicar. Decíamos en el capítulo 1 que denominábamos populista a esta dimensión del poder presidencial, y no electoral, porque incluíamos en ella a un conjunto de patrones culturales que surgen como consecuencia de la desproporcionalidad representativa, pero se incorporan al *stock* presidencial. En este conjunto de patrones se constituye el liderazgo populista.

Esta acotación también resultó útil para analizar el fenómeno populista en términos institucionales, sin caer en los usos peyorativos del debate político -que suelen definir al populismo como un comportamiento antiinstitucional. Podemos identificar un origen, una lógica y una derivación cultural, porque la relación entre el presidente y el público está condicionada por arreglos políticos colectivos de carácter histórico. Las características nacionales de los populismos presidenciales, en un modelo de equilibrio, podríamos explorarlas a partir de la interacción con los otros poderes presidenciales, con el perfil de los electorados, y con las propiedades culturales-institucionales introducidas por el liderazgo populista.

Por otra parte, el análisis institucional del populismo nos permite establecer cuáles son las formas populistas que pertenecen a estos arreglos colectivos, y cuáles las que no. Fijar los límites democráticos de la práctica populista es, precisamente, una de las preocupaciones reiteradas de autores como Canovan (1999), Hermet (2000), Arditi (2004), Surel (2004) o Panizza (2009). A ese efecto, es interesante la distinción que hacen Ceaser (1979) y Tulis (1987) entre variantes duras y blandas en la relación entre líderes y públicos, y como esta distinción se interrelaciona con el populismo presidencial. La dura es la que divide al público -por ejemplo, planteando una lucha de clases-, mientras que la blanda lo unifica, con el

objetivo de formar una mayoría. Las teorías racionales del votante, los partidos políticos y la popularidad presidencial en democracias competitivas predicen un modelo de líder populista blando, *catch-all*, que al construir mayorías populares es también el que más eficazmente puede implementar sus programas. El modelo de populismo duro, como el que se atribuye a Ernesto Laclau<sup>145</sup>, entraría en contradicción con el populismo presidencial, lo que nos remite a la reflexión de Arditi sobre los "límites internos" de la práctica populista.

En un país multclasista, como Argentina, el presidencialismo populista tiende a ser una variante rutinizada y blanda del populismo. Sin embargo, otro sería el caso de un electorado atravesado por una profunda desigualdad social, en la que la construcción de mayorías populares fuese consistente con la lucha de clases. En ese sentido, a partir del presidencialismo populista podría explicarse la lógica institucional de la precondition de equidad socioeconómica para la estabilidad de una democracia presidencialista. De no haber una situación social mínimamente equitativa, el propio presidente puede convertirse en el mercurio sensible a las tensiones sociales explosivas. Y con ello, tanto en un potencial *driver* de inestabilidad si las demandas populares lo empujan hacia la lucha de clases, como en uno de los principales instrumentos de estabilización por su capacidad única para implementar las reformas sociales mitigadoras de la desigualdad.

#### **v. De la “atenuación del poder presidencial” a la regulación del presidencialismo populista**

Vimos que en un sistema político presidencialista como el argentino, el público interviene en todas las reformas sociales y económicas. A partir de la opinión pública, el presidente puede ejercer presión sobre el Congreso y la Justicia, así como a través del presidente, el pueblo puede incorporar sus demandas a la agenda pública.

---

<sup>145</sup> No obstante lo cual, el modelo de Laclau podría ubicarse dentro de una modalidad intermedia entre populismo duro y blando, ya que oscila entre la articulación confrontacional (proceso divisivo) y una "institucionalización de sus prácticas", que nos acerca a la lógica electoralista, aquí expuesta, del populismo presidencial

Es esta relación entre el presidente y el pueblo elector, y no en la deliberación racional para la que el Congreso fue diseñado, que se deciden muchas de las principales instituciones y arreglos de nuestras democracias presidenciales. Esta es, probablemente, una característica común a todos los presidencialismos modernos. Tulis explica que la presidencia moderna, en los Estados Unidos, nace con Woodrow Wilson, quien desde el púlpito de la palabra produjo una revolución institucional que redistribuyó el poder político: por medio del liderazgo presidencial de la opinión pública, incluyó al pueblo en el proceso legislativo, algo que antes estaba expresamente excluido del sistema constitucional por un conjunto de instituciones formales especialmente diseñadas para ello, como el Colegio Electoral, la elección de los senadores por medio de las legislaturas, la selección no democrática de los jueces de la Corte Suprema, la división del legislativo en dos cámaras, o el veto presidencial: todo esto había sido pensando con el fin de frenar la traducción directa de la opinión pública en legislación (Tulis 1987, p. 35-6). En el caso argentino, este diseño restrictivo llegó aún más lejos y su ulterior apertura, como descubriera Sampay, produjo una eclosión que refundó las instituciones políticas; la incidencia contemporánea de la presidencia en el proceso de las políticas públicas se debe, en gran medida, al presidencialismo populista.

Sin embargo, en el debate público hay un malestar crónico con presidencialismo argentino, acusado de “hiperpresidencialismo”, que denunció sus facultades constitucionales y no prestó atención a sus poderes populistas. Este cuestionamiento a la presidencia se da casi en simultáneo en muchos países latinoamericanos, y con frecuencia se expresa en un debate sobre la conveniencia de sustituir al régimen presidencial por uno “más parlamentario” o semipresidencial. Esta discusión surge y resurge al amparo de las demandas del contexto político. Para el caso argentino, podemos dividirla en cuatro etapas.

La primera es a mediados de los ochenta, cuando América latina recién se despertaba de la pesadilla de las dictaduras militares, se creía que el presidencialismo era un régimen inestable y, por lo tanto, culpable de los quiebres de las democracias de las décadas precedentes. El Consejo para la Consolidación de la Democracia, dominado por el alfonsinismo, recomendaba introducir elementos parlamentaristas para evitar una reversión autoritaria; uno de sus argumentos centrales era que el desdoblamiento de la jefatura de Estado y la jefatura

de gobierno, que en el presidencialismo argentino es unipersonal, creaba un "fusible" para el sistema en tiempos de crisis (conf. Lijphart 1988).

En los noventa, en cambio, Menem, el "piloto del tormenta" que había implementado las reformas neoliberales a base de decretos, y de mayorías electorales que se traducían en democracia delegativa, había transformado a aquella presidencia solitaria y vulnerable en una "hiperpresidencia" que no ponía en riesgo la estabilidad de la democracia, pero sí su "calidad". Nuevamente el presidencialismo fue puesto en cuestión y resurgió un debate reformista favorable a la incorporación de elementos parlamentaristas, aunque ahora se pensaba más en la morigeración del poder presidencial que en la hipótesis de la ingobernabilidad (conf. Alfonsín 1996, Bidart Campos 1995, De Riz 1995). La reforma de 1994 tuvo un espíritu semipresidencialista.

Con la caída de De la Rúa, aparece una tercera fase del debate académico-político sobre la forma de gobierno. En esta oportunidad, el problema fundamental del presidencialismo ya no era la estabilidad democrática ni el cesarismo, sino su incapacidad para lidiar con las crisis económicas y de gobierno, como las que se propagaban por la región. Saiegh y Spiller recargaban en la política las culpas del derrumbe y proponían un régimen parlamentario para la Argentina. Bosoer (2006), mientras tanto, explicaba el rol del componente parlamentario en la resolución de la crisis y Vanossi (2003) sostenía que en la Argentina reinaba un "parlamentarismo amorfo". Finalmente, con el apogeo del kirchnerismo y su oposición republicanista retornó el fantasma del hiperpresidencialismo. Una nueva generación de voces retomó la bandera de la reforma atenuadora de la presidencia. Aún dirigentes como el ex presidente Eduardo Duhalde o el juez de la Suprema Corte, Raúl Zaffaroni, insisten sobre la cuestión.

Muchos de los argumentos "antipresidencialistas" no están libres de interés: toda reforma tiene ganadores, perdedores y especuladores. La etapa reformista de los ochenta estaba alimentada por los deseos de Alfonsín, que no tenía reelección, de ser Primer Ministro, y la de los noventa por el objetivo de la reelección de Menem. Duhalde, carente de poder electoral, en diferentes momentos también soñó con ser el premier en un país de acuerdos

multipartidarios. No hay que descartar que, en determinadas ocasiones, las evaluaciones institucionales negativas de la presidencia persigan un objetivo más modesto que el de la reforma del régimen, y se contenten con ser el vehículo de la crítica hacia un presidente en particular. El análisis politológico de la presidencia, en definitiva, no se sustrae fácilmente de la competencia por el acceso al poder presidencial. Esto nos remite, precisamente, a una de las características malditas del presidencialismo populista argentino, que abordamos a lo largo de todo el trabajo: la competencia por el poder se reconcentra en la presidencia.

Sin embargo, la sola continuidad del cuestionamiento es un dato significativo. Y, aunque una de las conclusiones de esta investigación sea que el presidencialismo populista, lejos de representar un riesgo para el sistema democrático, es un factor de modernización del mismo, ello no quita que algunos problemas inherentes al mismo puedan ser abordados desde el diseño institucional y la práctica política. Vimos con anterioridad que la fuerte desproporcionalidad del peso electoral da lugar a fenómenos como la atribución irracional al presidente en el juicio de los ciudadanos o la distorsión de la representación parlamentaria, y que ello a su vez introduce componentes de irracionalidad en la competencia y el debate político. La fuerte competencia por el poder populista presidencial propende a las campañas negativas, la deslegitimación y la crisis. En general, vimos que los productos de una cultura política surgida alrededor de la desproporcionalidad del poder presidencial, profundizan las distorsiones e incrementan hasta límites insospechados los niveles de personalización.

El que los ex-presidentes argentinos sean fagocitados por el poder, y que la post-presidencia haya sido un período bastante desafortunado en la vida de presidentes contemporáneos como Raúl Alfonsín, Carlos Menem o Fernando De la Rúa, podrá resultarnos indiferente a nivel de las individualidades, pero expresa un dato colectivo preocupante: en esos procesos de fuerte deslegitimación social de presidentes que poco antes habían ganado las elecciones con resultados mayoritarios, intervino la frustración social con el mal desempeño del gobierno, y también una mala distribución de los poderes, las funciones y las responsabilidades. Si la calidad de la política pública, como creían los clásicos desde Aristóteles hasta los creadores de las constituciones americanas, estaba asociada a la racionalidad del debate, el presidencialismo populista plantea un serio problema: tras reducir la deliberación

parlamentaria a la intrascendencia, luego evoluciona culturalmente hacia un debate público cada vez más pobre.

Como vimos en el capítulo 3, la Constitución de 1994 limitó los poderes constitucionales del presidente a partir de reformas administrativas como la creación del jefe de gabinete o la descentralización de funciones a manos de las provincias, pero incrementó los poderes populistas a partir de reformas electorales como la introducción del voto directo en distrito único y la reelección. Y el resultado fue un presidente más poderoso en la dinámica política. Esto no resulta sorprendente. De hecho, una de las conclusiones que deja esta investigación, es que *si lo que se quiere es atenuar el poder del presidente, o mitigar sus distorsiones, lo que hay que equilibrar son sus fundamentos populistas.*

Esta conclusión deja abierta una agenda de investigación sobre instituciones y reforma institucional, que debe partir de la premisa de que volver a los principios antipopulistas de la Constitución de 1853 no es una opción viable. La historia de las reformas electorales (capítulos 3 y 4) muestra que la dirección de los cambios ha invariablemente marchado en el sentido contrario.

Si elecciones y sistemas electorales pueden ser clasificados según los niveles de intervención que imponen sobre la representación de las preferencias puras del electorado, tomando en consideración aquellos criterios con mayor nivel de consenso<sup>146</sup>, vemos que cuando hubo en los debates argentinos una opción democrática-popular, que impulsaba modificaciones hacia un sistema lo más representativo posible, enfrentándose con una opción más conservadora, que defendía una mayor intermediación sobre las preferencias sociales (para evitar el surgimiento de líderes populistas), terminó imponiéndose la primera. Pudo haber habido

---

<sup>146</sup> Algunas categorías son más claras y otras, más polémicas. Por ejemplo, hay bastante consenso acerca de que el voto directo en elecciones presidenciales traduce las preferencias en forma más pura que los colegios electorales u otros sistemas de elección indirecta, y algo similar puede decirse acerca de que los sistemas de reparto de bancas tendientes a la representación proporcional son más representativos que los más mayoritarios; con similar criterio puede decirse que los sistemas con reelección indefinida son más representativos, y los que más restricciones imponen a la reelección son más interviniendo, y que los países con mayor oferta y acceso a los mecanismos constitucionales de democracia directa están más orientados a la representatividad que el resto. Más polémico son los casos del balotaje frente a los sistemas de mayoría simple, o de los diferentes niveles de concurrencia del calendario electoral.

reversiones temporales, pero las intermediaciones terminaron siendo eliminadas<sup>147</sup>. Esto sugiere que, además de no deseables, reformas tales como la reinstauración del Colegio Electoral o la profundización del *malaporcionamiento*, contrarias a la tradición "representativista" de los partidos radical y peronista, no parecen disponibles. La tendencia institucional democratizadora no luce, desde nuestro horizonte temporal, como un fenómeno reversible. No obstante, es posible crear instituciones que redistribuyan el poder electoral asimétrico, contribuyan a producir liderazgos políticos nacionales y, con el correr del tiempo, también a desmonopolizar el poder simbólico de agenda que hoy maneja el presidente. Las dos propuestas siguientes apuntan en esa dirección:

a. *Mayor equilibrio electoral*. Vimos en el capítulo 5 que los "cabezas de lista" en elecciones legislativas intermedias se convierten en una élite de movilizadores electorales, pero divorciada de la tarea legislativa. Y en el capítulo 6, que algo similar ocurre con los líderes presidenciables de las nuevas fuerzas políticas, cuyos esfuerzos protagónicos terminan siendo poco eficaces para la construcción partidaria. Ambos fenómenos, distorsivos de la letra formal de las instituciones, están originados en una avidez de poder electoral generada por la cultura política del presidencialismo populista. En ese sentido, podría ser conveniente la adopción de un régimen electoral para la elección de legisladores nacionales dentro de la variante del sistema proporcional personalizado, que combine la elección de legisladores por distrito con una lista de legisladores nacionales de distrito único. Lo que más nos interesa es esta último: *la creación de cargos electivos legislativos de alcance nacional*. Quienes encabecen estas listas, tendrían habilitada una vía para conseguir votos y un nivel de conocimiento en todo el país federal, algo de lo que los políticos argentinos carecen en la actual distribución de los distritos electorales.

Estos emergentes electorales, representativos de sus respectivos partidos políticos, contribuirían a la nacionalización de las fuerzas partidarias y dotarían de una mayor

---

<sup>147</sup> Con el antipopulismo constitucional de 1853 y la "república posible" como punto de partida, desde la sanción del voto universal masculino los principales cambios reforzaron el poder electoral de la presidencia. El yrigoyenismo se oponía al Colegio Electoral, pero no pudo eliminarlo, cosa que sí logró la reforma de 1949, que además incorporó la reelección. Esta constitución fue revertida con el golpe militar anticonstitucional de 1955, pero finalmente la reforma de 1994 retomó las modificaciones de 1949 que reforzaban el poder electoral presidencial.

legitimación al Congreso. *Ello se vería reforzado si, formal o consuetudinariamente, los legisladores cabeza de lista en las votaciones nacionales pasan a ocupar los cargos políticos más importantes de los cuerpos legislativos: presidencias y vicepresidencias de las cámaras, y presidencias de bloques.* De esta forma, el sistema plantearía oportunidades para *institucionalizar a los liderazgos opositores, y sentaría las bases para la creación de carreras políticas nacionales* en un país que tiene tantas dificultades para generar ese tipo de liderazgos.

b. *Mayor equilibrio retórico.* Mientras que la retórica presidencial experimentó una revolución institucional con el surgimiento de la presidencia populista, apoyada en los medios audiovisuales, la voz parlamentaria, terreno natural de los adversarios políticos del presidente, experimentó pocos cambios, y éstos apenas alcanzaron relevancia en la democracia presidencialista argentina. Desde esta perspectiva, podemos decir que rol político que han adquirido los medios de comunicación en muchas democracias presidencialistas latinoamericanas, se asienta en la ausencia de contrapeso a la retórica presidencial: solo las grandes cadenas de televisión están en condiciones de construir un mensaje de fuerza similar o superior a la del cargo político más votado del país. Y los otros aspirantes al cargo presidencial, sean opositores o del mismo partido político del presidente, quedan carentes de todo poder retórico y se convierten en rehenes de los medios.

La eficacia simbólica de la retórica presidencial está institucionalizada. Recordemos, sino, lo que ocurre todos los 1 de marzo, día en que el presidente o presidenta concurre al Congreso para inaugurar el año legislativo. Se reúne a ese efecto, en Asamblea, la totalidad de los 257 diputados y 72 senadores nacionales. El titular del Ejecutivo acude acompañado de sus ministros, y su mensaje es transmitido en cadena por los canales de televisión, para que todos los ciudadanos puedan verlo. Luego, periodistas y analistas comentan su discurso, uno de los más importantes del año.

Esta importancia de la voz presidencial contrasta con lo que ocurre en las sesiones de la Cámara baja, en las que ni siquiera los propios legisladores se escuchan entre sí durante sus intervenciones. De hecho, lo frecuente es que no haya *quórum* cuando la palabra está en el

recinto, pues muchos diputados se retiran para volver a sus bancas recién en el momento de la votación, el único que importa. El espectáculo de los diputados hablando frente a las bancas vacías es triste. Las intervenciones, antes que a sus pares o al público –rara vez son televisadas-, están en realidad dirigidas a engrosar las páginas del Diario de Sesiones del Congreso.

Que el presidente, formalmente el “jefe de la administración general del país”, se haya apropiado de la voz política y los parlamentarios la hayan perdido es una paradójica inversión de roles, toda vez que *parlamentar* es, precisamente, el corazón original del Congreso. ¿Por qué una voz es relevante, y otra no lo es? Ambos son discursos que versan sobre cuestiones de política pública, pero la desproporcionalidad del peso electoral del jefe de estado los convirtió en dos especies esencialmente diferentes. La voz del presidente encarna la visión del liderazgo social instituido<sup>148</sup>, mientras que la voz del legislador es la de una opinión fragmentaria, cuya sola oportunidad de intersección con otras voces (parlamentarias) pareciera ser la crítica del presidente.

Esta notoria asimetría entre el poder retórico del presidente y la palabra fragmentaria de los legisladores podría verse compensada, con el tiempo, si existiesen liderazgos legislativos de alcance nacional –siguiendo la propuesta anterior- y *si estos, formal o consuetudinariamente, fuesen adquiriendo poder retórico*. En ese sentido, podrían introducirse algunos cambios en el proceso parlamentario, *reservando solo para autoridades legislativas y jefes de bloques mayoritarios el derecho de intervención en los procesos de tratamiento y votación de leyes*, dejando a los otros legisladores la oportunidad de hacer el uso de la palabra en reuniones de comisión, sesiones preparatorias y de labor parlamentaria. *Asimismo, estos nuevos líderes populares legislativos también podrían contar con instancias retóricas formales en el momento de la apertura del año legislativo. Y el Congreso debería contar con instrumentos de comunicación de masas, como canales de televisión y estaciones de radio, con el objetivo de preservar el espacio de la voz parlamentaria y difundir contenidos de interés público.*

---

<sup>148</sup> Notablemente, cada vez que se corre de su función no escrita de encarnar discursivamente un liderazgo social, Cristina Kirchner recibe fuertes críticas de parte de sus detractores porque “le habla solo a sus partidarios”, o “no escucha otras voces”, cuando ella debería “ser la presidenta de todos los argentinos”. Sobre ningún otro dirigente político, salvo el presidente, recae una demanda similar.

Estas propuestas son orientativas. No son exhaustivas, ni garantizan que se resuelva la tensión entre el populismo presidencial y la deliberación parlamentaria. Asimismo, la idea de que el poder legislativo debe empoderarse electoral y retóricamente es extensible al poder judicial. La idea central que las inspira, es que es conveniente compensar el sobrepeso electoral y retórico del presidente, dotando de más votos y más voz a otros actores del sistema, para evitar que los efectos irracionales de la cultura del presidencialismo populista opaquen las virtudes democráticas de esta dimensión del poder presidencial.

## Bibliografía y fuentes

### 1. Libros y artículos

Abal Medina (h), Juan Manuel (2004). *Los partidos políticos. ¿Un mal necesario?* Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual

Abal Medina (h), Juan Manuel (1998). "El partido Frente Grande, análisis de una experiencia inconclusa". *América Latina Hoy*, N° 20

Abal Medina (h), Juan Manuel y Franco Castiglioni (2000). "Poliarquía inestable y sistema partidario estable: algunas hipótesis preliminares sobre el caso argentino". Latin American Studies Association, Miami, March 16-18, 2000

Acuña, Carlos (1995). "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)". En Acuña, Carlos (comp), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión

Acuña, Carlos, Gabriel Kessler y Fabián Repetto (2002). "Evolución de la política social argentina en la década de los 90: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social". Center for Latin American Social Policy - CLASPO, University of Texas at Austin

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

Agulla, Juan Carlos (1995). "Fundamentos interpretativos de la reforma constitucional". En Bidart Campos, Germán y Sandler, H. (comps.). *Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: De Palma

Akkerman, Tjitske (2003). "Populism and Democracy: Challenge or Pathology?" *Acta Politica*, Vol. 38 pp. 147-159

Alberdi, Juan Bautista (2005). *Política y sociedad en Argentina (con selección de textos y prólogo de Oscar Terán)*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho

Alberdi, Juan Bautista (1991). *Bases*. Buenos Aires: Plus Ultra

Alesina, Alberto y Howard Rosenthal (1996). "A Theory of Divided Government". *Econometrica*, Vol. 64 N° 6, pp. 1311-1341.

Alesina, Alberto y Nouriel Roubini (1998). *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press

Alessandro, Martín (2009). "Clivajes sociales, estrategias de los actores y sistema de partidos: la competencia política en la Ciudad de Buenos Aires (1995-2005)". *Revista SAAP* Vol. 3, N° 3, agosto 2009, pp. 581-614

- Alfonsín, Raúl (1996). *Democracia y consenso*. Buenos Aires: Corregidor
- Almond, Gabriel (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. México: Fondo de Cultura Económica
- Almond, Gabriel (1995). "The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect". Paper, Center for the Study of Democracy, Department of Politics and Society, University of California at Irvine
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press
- Amorim Neto, Octavio (2002). "Presidencial Policy-Making Strategies and Cabinet Formation in Latin America's Presidential Democracies, 1946-1995". Paper presentado en la conferencia "El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades", Congreso Mexicano, 6 de mayo de 2002
- Arditi, Benjamin (2004). "Populism as a Spectre of Democracy: A Response to Canovan". *Political Studies*, Vol. 52, 1
- Arditi, Benjamin (2003). "Populism, or politics at the edges of democracy", *Contemporary Politics*, Vol. 9, 1
- Arias, María Fernanda (1998). "Aproximaciones al estudio del menemismo". *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. IX N° 2
- Arisó, Guillermo y Gabriel Jacobo (2002). *El Golpe S.A. La guerra de intereses que estalló en el 2001 y dejó al país en ruinas*. Buenos Aires: Editorial Norma
- Aron, Raymond (1987). *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Folio
- Auyero, Javier (2000a). *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press
- Auyero, Javier (2000b). "The Logic of Clientelism in Argentina: an Ethnographic Account". *Latin American Research Review*, Vol. 35 No. 3
- Auyero, Javier (1996). "La doble vida del clientelismo político". *Sociedad* N° 8, abril
- Badie, Bertrand (1993). *Politique et culture*. Paris: Economica
- Balestra, Rene y Jorge L. Ossoy (1983). *Qué son los partidos provinciales*. Buenos Aires: Sudamericana
- Balmaceda, José Manuel (1891). *Testamento político de José Manuel Balmaceda. Carta del Ex Presidente Balmaceda a los señores Claudio Vicuña y Julio Bañados E*. Disponible en

[http://www.archivochile.com/Historia\\_de\\_Chile/ante\\_1950/HCHante19500014.pdf](http://www.archivochile.com/Historia_de_Chile/ante_1950/HCHante19500014.pdf) (último acceso: 4 de diciembre de 2010).

Bambaci, Juliana et Tamara Saront (1999). "The political economy of economic reforms in Argentina". Fundación Gobierno y Sociedad - CEDI, Documento 28

Baños Poo, Jessica (2008). *El republicanismo cívico de Hannah Arendt*. Thèse doctorale, Universidad Autónoma de Madrid

Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo (2002). "El ingreso ciudadano en la agenda de políticas públicas de la Argentina". En Robert van der Veen, Loek Groot et Ruben Lo Vuolo (eds.), *La Renta Básica en la Agenda: Objetivos y Posibilidades del Ingreso Ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila

Barker, Rodney (2007). "Democratic legitimation: What is it, who wants it, and why?". En Hurrelmann, Achim, Steffen Schneider y Jens Steffek (comps.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*. London: Palgrave Macmillan

Barney, David y David Laycock (1999). "Right Populists and Plebiscitary Politics in Canada". *Party Politics*, vol. 5 No. 3, pag. 317 - 339

Barros, Sebastián (2009). "Las continuidades discursivas de la ruptura menemista". En Francisco Panizza (comp.), *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Barros, Sebastián (2006). "Inclusión radical y conflicto en la constitución del pueblo populista". *Confines*, 2-3, enero-mayo.

Basedau, Matthias y Alexander Stroh, Alexander (2008). "Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties". *GIGA Research Program: Legitimacy and Efficiency of Political Systems*, No. 69, p. 1-27, Feb. 2008

Becerra Ferrer, Guillermo (1957). *Facultades de las convenciones constituyentes*. Editorial desconocida

Beck, Ulrich (2008). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Buenos Aires: Paidós (original en inglés de 1997)

Beckmann, Matthew (2010). *Pushing the Agenda. Presidential Leadership and U.S. Lawmaking 1953 - 2004*. New York: Cambridge University Press

Bendix, Reinhard (1989). *Embattled reason: Essays on Social Knowledge*. NY: Transaction Publishers

Bendix, Reinhard (1980). *Kings or People: Power and the Mandate to Rule*. University of California Press

- Bendix, Reinhard (1968). *State and Society*. Boston: Little Brown & Co.
- Berensztein, Sergio (1991). *Un partido para la Argentina moderna. Organización e identidad del Partido Socialista (1896-1916)*, Buenos Aires, CEDES.
- Berlin, Isaiah (1992). *Categorías y conceptos. Ensayos filosóficos*. México: Fondo de Cultura Económica
- Bidart Campos, Germán (2004). *La Constitución que dura*. Buenos Aires: Ediar
- Bidart Campos, Germán (1995). "La reforma de 1994; problemas de sus normas: vigencia, "vacatio legis" y fuerza normativa". En Bidart Campos, Germán y Sandler, H. (comps.) *Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: De Palma
- Bidart Campos, Germán (1994). "El itinerario de la reforma constitucional hasta la Ley 24.309". *Revista de Jurisprudencia Provincial*, Año IV N° 3.
- Billig, Michael (2003). "Political Rhetoric". En Sears, David, Leonie Huddy y Robert Jervis, *Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford University Press
- Bimes, Terri (2007). "The Practical Origins of the Rhetorical Presidency". *Critical Review*, Vol. 19 N° 2-3, pp- 241 – 256
- Binmore, Kenneth (1995). *Playing Fair: Game Theory and the Social Contract (Volume 1)*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press
- Blank, Robert (1973). "State Electoral Structure". *Journal of Politics*, Vol. 35 N° 4
- Bobbio, Norberto et al. (1997). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores
- Bologna, Bruno Alfredo (1991). "Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem". Cuadernos de Política Exterior Argentina, serie Informes de Investigación N° 2, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario - CERIR
- Bonetto, Susana y María Teresa Piñero (2004). "Estado y ciudadanía: las transformaciones en el debate legislativo en Córdoba". En Susana Bonetto y María Teresa Piñero (comps.), *Ciudadanía y costos sociales. Los nuevos marcos de regulación*. Madrid: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati
- Borea Odria, Alberto (1993). "Tradiciones y reformas constitucionales en América latina". En *Contribuciones*, julio-septiembre.
- Borón, Atilio (1992). "Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior argentina". En Russell, Roberto (comp.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Bosoer, Fabián (2006). "¿Crisis con salvataje? Una hipótesis sobre el componente parlamentario en el auto-rescate de las democracias sudamericanas". En Alberti, Giorgio et al., *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur*. Buenos Aires: Prometeo

Bosoer, Fabián y Santiago Leiras (2001). "Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial en la Argentina, 1989-1999: ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?". En Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos, la política que viene*. Buenos Aires: EUDEBA

Botana, Natalio (2006). *Poder y hegemonía. El régimen político después de la crisis*. Buenos Aires: Emecé

Botana, Natalio (1995-A). "Comentarios finales". En Antonio Annino (comp.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica

Botana, Natalio (1995-B). *El orden conservador*. Buenos Aires: Sudamericana

Botana, Natalio (1985). *La Argentina electoral*. Buenos Aires: Sudamericana

Bravo Lira, Bernardino (1986). *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello

Bresser Pereira, Luis (1998). "La reconstrucción del Estado en América Latina". *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre

Bruhn, Kathleen (1997). *Taking of Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*. University Park: The Pennsylvania State University Press

Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno y Susan Stokes (2004). "Vote Buying in Argentina". *Latin American Research Review*, Vol. 39 No. 2

Bunce, Valerie y Sharon Wolchik (2006). "Favorable Conditions and Electoral Revolutions." *Journal of Democracy*, Vol. 17 No. 4, pp. 5-17

Burdman, Julio (2003). "La crisis socioeconómica y su impacto sobre el sistema de partidos en Argentina". En *Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*, AA.VV., Jefatura de Gabinete de Ministros

Burdman, Julio (2002). "Origen y evolución de los piqueteros". Centro de Estudios Nueva Mayoría

Burdman, Julio (1998). *Los porteños en las urnas 1916 - 1997*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Nueva Mayoría

Burgess, Katrina y Steven Levitsky (2003). "Explaining populist party adaptation in Latin America. Environmental and organizational determinants of party change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela". *Comparative Political Studies*, Vol. 36 N. 8, pp. 881-911

Cafiero, Antonio (2006). "Renta mínima infantil". *Movimiento*, 1, Otoño 06

Calvo, Ernesto et al. (2006). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros

Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg y Juan Pablo Micozzi (2008). "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en Argentina". En Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (eds), *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública, Presidencia de la Nación

Canovan, Margaret (1999). "Trust the people. Populism and the two faces of democracy". *Political Studies* Vol. 47 pp. 2-17

Canovan, Margaret (1981). *Populism*. New York: Hartcourt

Carey, John (2003). "Presidentialism and Representative Institutions in Latin America at the Turn of the Century". En Jorge I. Domínguez et Michael Shifter (Eds.), *Constructing Democratic Governance: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press

Carey, Susan (2009). *The origin of concepts*. New York: Oxford University Press

Carey, Susan (2004). "Bootstrapping and the origin of concepts". *Daedalus*, Winter, pp. 59-68

Ceaser, James (2011). *Designing a polity: America's Constitution in theory and practice*. New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Ceaser, James (1979). *Presidential Selection*. Princeton: Princeton University Press.

Cheresky, Isidoro (2012). "Mutación democrática: otra ciudadanía, otras representaciones". En Cheresky, Isidoro, comp., *¿Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO – Prometeo

Cheresky, Isidoro (2002). "La política de la tribuna a la pantalla." *Revista DeSignis* N. 2, p. 247-258

Cheresky, Isidoro (1995). "¿Hay todavía lugar para la voluntad política? Consenso economicista, liderazgo personalista y ciudadanía en la Argentina". Trabajo presentado en el seminario "Desarrollo institucional y crisis de la representación política", 7/1995, ISEN

Cheresky, Isidoro y Olivier Dabène, comps. (2013). *Ciudadanía y representación política. Argentina en perspectiva comparada*. Informe final del Proyecto ECOS – MINCYT, CERI-Sciences Po, Facultad de Ciencias Sociales-UBA

Cisneros, Andrés y Luis Piñeiro Iñiguez (2001). *Del ABC al MERCOSUR*. Buenos Aires: Nuevo Hacer –GEL

Cohn, Silvia (1996). “Consejo de la Magistratura, ¿una novedad para el derecho constitucional argentino?” En *La Ley*, Tomo 1996-A, pág. 1097

Colomer, Josep (1995). “Estrategias institucionales en Europa oriental”. En *Claves de Razón Práctica* N° 49, enero-febrero

Colomer Viadel, Antonio (1993). "La Revolución Francesa, la Independencia y el constitucionalismo en Iberoamérica". En Zea, Leopoldo, *América Latina ante la Revolución Francesa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México

Cooke, John William (1948). *Reforma de la Constitución Nacional. Proyecto de ley y fundamentos*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso

Corcuera, Santiago (2003). *Evaluación de los Procesos Electorales recientes -2002/2003- y de la primera aplicación de la ley 25.600*. Observatorio Electoral Latinoamericano, serie Documentos de Trabajo

Corrales, Javier (1999). “¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los 90”. *Desarrollo Económico*, vol. 39 N° 153, pp. 3-29

Corrales, Javier (1997): “Why Argentines Followed Cavallo: A Technopol Between Democracy and Economic Reform”. En Jorge I. Domínguez (ed.). *Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park: Penn State University Press

Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001). "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". *Comparative Politics*, Vol. 33 N° 2

Cuenya, Beatriz, Carlos Fidel e Hilda Herzer (comps.) (2004), *Fragmentos sociales: problemas urbanos en Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

Cukierman, Alex y Mariano Tommasi (1998). “What Does it Take a Nixon to Go to China?” *American Economic Review*, Vol. 88, 1

Dabène, Olivier (2000). *América Latina en el siglo XX*. Madrid: Editorial Síntesis

Dalla Vía, Alberto (2008). "La reforma electoral en Argentina". En Zovatto, Daniel y Josús Orozco Henríquez (comps.). *Reforma política y electoral en América latina*. México: UNAM / IDEA

Davis, James (2005). *Terms of Inquiry: On the Theory and Practice of Political Science*. Baltimore: Johns Hopkins University Press

De Jouvenel, Bertrand (1990). *The Ethics of Redistribution*. Indianapolis: Liberty Fund

De Levita, David (1977). *El concepto de identidad*. Buenos Aires: Marymar

De Otto Pardo, Ignacio (1985). *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales

De Riz, Liliana (1995). "Reforma constitucional y consolidación democrática". *Sociedad* N° 6, abril

De Riz, Liliana y Smulovitz, Catalina (1991). "Las organizaciones de interés frente a la reforma. Elementos para una interpretación". En Nohlen, Dieter y Liliana De Riz (comps.), *Reforma institucional y cambio político*. Buenos Aires: CEDES-LEGASA

Delfino, María de los Ángeles (1995). "Los estados de excepción en las constituciones latinoamericanas". En *Latinoamérica. Estados de excepción*. Caracas: Fundación Konrad Adenauer

Devoto, Fernando (1985). "Participación y conflictos en las sociedades italianas de socorros mutuos". Mimeo, cátedra Schwarzstein de Historia Argentina, Carrera de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires

Di Natale, Martín (2005) *El festival de la pobreza. Uso político de los planes sociales*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer – Ed. Crujía

Di Tella, Torcuato (2003). *Actores y Coaliciones. Elementos para una teoría de la acción política*. Buenos Aires: La Crujía

Di Tella, Torcuato et al. (2001). *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana

Di Tella, Torcuato (1993). *Historia de los Partidos Políticos en América Latina del siglo XX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Di Tella, Torcuato (1965). "Populismo y reforma en América latina". *Desarrollo Económico*, Vol 4 N°16

Dix, Robert (1992). "Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties". *Comparative Political Studies*, Vol. 24 No. 4, p. 488-511

Dolan, Chris, John Frenreis y Raymond Tatalovich (2008). *The Presidency and Economic Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers

Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (1989). "Macroeconomic Populism in Latin America". NBER Working Paper N° 2986

Dowse, Robert y John Hughes (1975). *Sociología política*. Madrid: Alianza Universidad

Dri, Rubén (1998). "Crisis y reconstrucción del sujeto político popular". Trabajo presentado en las Primeras Jornadas de Teoría y Filosofía Política, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 21 y 22 de agosto de 1998

Dror, Yehezkel (1996). *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México: Círculo de Lectores

Duhalde, Eduardo (2007). *Memorias del Incendio: Los primeros 120 días de mi Presidencia*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana

Eatwell, Robert (2003). *Fascism. A History*. London: Pimlico

Echeverría, Esteban (1915). *Dogma socialista*. Buenos Aires: La Cultura Argentina

Eder, Klaus (1992). "Politics and culture: on the sociocultural analysis of political participation". En Honneth, A., Mc Carthy, T., Offe, C. y Wellmer, A. (comps.), *Cultural-political interventions in the unfinished project of enlightenment*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press

Edwards, George III (2009). *The Strategic President*. New Jersey: Princeton University Press

Edwards, Sebastián (1997). *Crisis y reforma en América Latina: del desconsuelo a la esperanza*. Buenos Aires: Emecé

Ekmekdjian, Miguel A. (1995). *Tratado de derecho constitucional*. Buenos Aires: De Palma

Elgie, Robert (1999). "The politics of semi-presidentialism". En Robert Elgie (editor), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press

Elster, Jon (2009). *Reason and Rationality*. New Jersey: Princeton University Press

Elster, Jon (2007). *Explaining social behavior: more nuts and bolts for the social sciences*. New York: Cambridge University Press

Elster, Jon (2000). *Strong feelings: emotion, addiction, and human behavior*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press

Elster, Jon (2000). *Ulises Unbound. Studies in Rationality, Precommitment and Constraints*. New York: Cambridge University Press:

Elster, Jon (1998). "A plea for mechanisms". En Hedstrom, Peter y Richard Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms. An analytical approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

Elster, Jon (1997). *Economics*. Barcelona: Editorial Gedisa

Elster, Jon (1995). *Psicología política*. Barcelona: Gedisa

Elster, Jon (1990). "Interview". En Richard Swedberg, *Economics and Sociology*. New Jersey: Princeton University Press

Elster, Jon (1983). *Explaining technical change: a case study in the philosophy of science*. Cambridge: Cambridge University Press

Erikson, Robert (1988). "The Puzzle of Midterm Loss". *Journal of Politics*, Vol. 50 No. 4, pp. 1011-1029

Escolar, Marcelo, Ernesto Calvo, Natalia Calcagno y Sandra Meinvielle (2002). "Últimas imágenes del naufragio: las elecciones de 2001 en Argentina." *Desarrollo Económico*, Vol. 42 No. 165, p. 22-43

Esteves, Ricardo (2003). "Discurso político en la democracia argentina reciente (1999-2003): la "deuda" en los discursos de asunción de los presidentes De la Rúa, Rodríguez Súa, Duhalde y Kirchner". Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Río Cuarto, Argentina

Etchepareborda, Roberto (1952). *Yrigoyen y el Congreso*. Buenos Aires: Editorial Raigal

Etzioni, Amitai (1989). "Toward Deontological Social Sciences". *Philosophy of the Social Sciences* Vol. 19 No. 2

Eyzaguirre, Jaime (2004). *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria

Fabbrini, Sergio (2009). *El ascenso del Príncipe democrático*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Fabbrini, Sergio (1995). "Presidents, Parliaments, & Good Government". *Journal of Democracy* Vol. 6 Nro. 3

Faundez, Julio (2007). *Democratization, Development and Legality: Chile, 1831 - 1973*. New York: Palmgrave Mc Millan

Fayt, Carlos (1963). *Sufragio y representación política*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba

Feldman, Stanley (2003). "Values, Ideology and the Structure of Political Attitudes". En Sears, David, Leonie Huddy et Robert Jervis, *Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford University Press

Ferrari, Marcela (2008). *Los políticos en la república radical. Prácticas políticas y construcción de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores

Ferrari Wolfensohn, Gustavo (1999). "Las campañas electorales en América Latina: Argentina 1997, hacia una nueva etapa de la transición democrática". Fundación Novum Millenium, Serie Documentos N° 1

Floria, Carlos y Horacio García Belsunce (1994). *Historia de los Argentinos*. Buenos Aires: Editorial Larrouse

Foucault, Michel (2004). *Sécurité, Territoire, Population: Cours au Collège de France 1977 - 1978*. Paris: Gallimard

Fraga, Rosendo y Julio Burdman (1995). *Argentina en las Urnas 1916-1994*. Buenos Aires: Nueva Mayoría

Freidenberg, Flavia (2007). *La tentación populista: una vía de acceso al poder en América Latina*. Madrid: Editorial Síntesis

Frieden, Jeffrey (1997). "Monetary Populism in Nineteenth-Century America: An Open Economy Interpretation". *The Journal of Economic History*, 57

Friedman, Jeffrey (2007). "A 'weapon in the Hands of the People': the Rhetorical Presidency in Historical and Conceptual Context". *Critical Review*, Vol. 19 Nos. 2-3

Frisell, Lars (2004). "Populism". *Working Paper Series 166, Sveriges Riksbank (Central Bank of Sweden)*

Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado*. Buenos Aires: Ediciones Beta

García Hamilton, José Ignacio (1990). *Los orígenes de nuestra cultura autoritaria*. Buenos Aires: Sudamericana

García Lema, Alberto (1993). "La reforma de la Constitución Nacional. Sus principales lineamientos (segunda parte)". En *La Ley*, tomo 1993-D, pág. 1117

García Lema, Alberto (1995). "La jefatura de gabinete de ministros en el proyecto de ley de ministerios". En *La Ley*, Tomo 1995-E, pág. 1247

Gerchunoff, Pablo, y Juan Carlos Torre (1996). "La política de liberalización económica en la administración de Menem". *Desarrollo Económico*, Vol. 36 N° 143, Buenos Aires, IDES, 1996

Germani, Gino (2003). *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires: EUDEBA

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

Gibson, James, Cornelius Cotter, John Bibby y Robert Huckshorn (1983). "Assessing Party Organizational Strength". *American Journal of Political Science*, Vol. 27 No. 2, p. 193-222

Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu

Giddens, Anthony (1982). *Profiles and Critiques in Social Theory*, Berkeley: University of California Press

Giménez Fernández, Manuel (1947). *Las doctrinas populistas en la Independencia de América*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos

Gordin, Jorge (2002). "The Political and Partisan Determinants of Patronage in Latin America". *European Journal of Political Research* Vol. 41, pp. 513 - 549

Goretti, Mateo y Delia Ferreira Rubio (1995-A). "La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?". *Revista Contribuciones*, Ciedla-KAS, No. 1

Goretti, Mateo y Delia Ferreira Rubio (1995-B). "Gobernar la emergencia: uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia". *Revista Ágora*, No. 2

Graciano, Osvaldo (2010). "El Partido Socialista de Argentina: su trayectoria histórica y sus desafíos políticos en las primeras décadas del siglo XX". *Contracorriente*, Vol. 7 No.3

Grant, Alan (2004). *The American Political Process*. London: Routledge

Greenstein, Fred (1988). *Leadership in the modern presidency*. Cambridge: Harvard University Press.

Gregg, Gary (1997). *The Presidential Republic: Executive Representation and Deliberative Democracy*. Baltimore: Rowman & Littlefield Publishers

Gregg, Gary (1999). "Toward a Representational Framework for Presidency Studies". *Presidential Studies Quarterly*, Volumen 29 No. 2,

Grindle, Merilee (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press

Gunther, Richard, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (1996). "O'Donnell's Illusions: A Rejoinder". *Journal of Democracy* Vol. 7 No. 4

Grushka, Carlos y Fabio Bertranou (2004). "Beneficios sociales y pobreza en Argentina: reexaminando el programa de pensiones no contributivas". Trabajo presentado en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Caxambu, Brasil, en septiembre de 2004

Gutiérrez, Leandro y Luis A. Romero (1995). *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*. Buenos Aires: Sudamericana

Haas, Peter (1997). *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Columbia: University of South Carolina Press

Halperin Donghi, Tulio (1998). *The Peronist Revolution and its Ambiguous Legacy*. University of London, Institute of Latin American Studies, Occasional Papers No. 17

Hargreaves Heap, Shaun et Yanis Varoufakis (1997). *Game Theory. A Critical Introduction*. London: Routledge

Hedstrom, Peter y Richard Swedberg (1998). "Social mechanisms: an introductory essay". En Hedstrom, Peter y Richard Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms. An analytical approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

Held, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Madrid: Paidós

Helmke, Gretchen et Steven Levitsky (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda". *Perspectives on Politics* 2: 725-740

Hennessy, Alistair (1970). "Latin America". En Ghita Ionescu y Ernest Gellner, *Populism: Its Meanings and National Characteristics*. London: Weidenfeld Princeton University Press

Hermet, Guy (2000). *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique XIXe-XXe siècles*. Paris: Fayard

Herrera, Claudia (2004). "Clientelismo y elecciones en el siglo XIX en Tucumán". *Circunstancia. Revista el Instituto Universitario de Investigaciones Ortega y Gasset*, Vol. 2 N° 5

Hopkin, Jonathan (2006). "Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory". Department of Government, London School of Economics and Political Science

Hopkin, Jonathan (2001). "A Southern Model of Electoral Mobilisation? Clientelism and Electoral Politics in Spain". *West European Politics*, Vol. 24 No. 1

Hopkin, Jonathan et Alfio Mastropaolo (2001). "From Patronage to Clientelism: Comparing the Italian and Spanish Experiences". En Simona Piattoni (comp.), *Clientelism, Interests and Democratic Representation*. Cambridge University Press

- Horowicz, Alejandro (2005). *Los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Edhasa
- Huntington, Samuel (1994). *La Tercera Ola*. Buenos Aires: Paidós.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel (2003). "Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages". *Comparative Politics*, Vol. 36 N. 1, 61-80
- Ivie, Robert (2002). "Rhetorical Deliberation and Democratic Politics in the Here and Now". *Rhetoric & Public Affairs* Vol. 5 N. 2
- James, Daniel (1990). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora 1946-1976*. Buenos Aires: Sudamericana
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2003). *Informe sobre las Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*. Publicado por la Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, JGM, Presidencia de la Nación
- Jones, Mark, Sebastian Saiegh, Pablo Spiller et Mariano Tomasi (2002). "Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System". *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3
- Jones, Mark (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Katz, Richard et Peter Mair (1995). "Changing Models of Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics*, Vol. 1 N. 1
- Katz, Richard et Peter Mair (1994). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage
- Keefer, Philip (2005). "Democratization and Clientelism: Why are young democracies badly governed?" World Bank Policy Research Working Paper 3594
- Kernell, Samuel (1978). "Explaining Presidential Popularity". *American Political Science Review*, Vol. 72 No. 2, pp. 506-522
- King, Gary (1993). "The Methodology of Presidential Research". En George Edwards, John Kessel y Bert A. Rockman (Eds.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, Pitt Series in Policy and Institutional Studies
- Klaren, Peter y Thomas Bossert (eds.) (1986). *Promise of Development: Theories of Change in Latin America*. Boulder: Westview Press
- Kvaternik, Eugenio (1995). *El peronismo de los 90. Un análisis comparado*. En *Agora* N° 3, invierno

- Labaque, Juan (2005). "La renovación peronista 1983 – 1988". Mimeo
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel (Cap. III: "¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?")
- Laclau, Ernesto (1978). *Política e ideología en la teoría marxista*. Madrid: Siglo XXI
- Laclau, Ernest y Chantall Mouffe (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. México: Fondo de Cultura Económica
- Lagroye, Jacques (1991). *Sociologie politique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques
- Laitin, David (1995). "The Civic Culture at 30". *American Political Science Review*, Vol. 89 N.1, 168-173
- Larriquet, Daniel (2004). *La Argentina imperial*. Buenos Aires: Ediciones de Bolsillo
- Lebensohn, Moisés (1958). "Prólogo". En Yrigoyen, Hipólito, *Pueblo y Gobierno*, Buenos Aires, Editorial Raigal
- Leca, Jean (1995). "Los tipos de pluralismos y la viabilidad de la democracia". En *Agora* N°2, verano
- Lechner, Norbert (1978). *La crisis del Estado en América latina*. El Cid Editor
- Leiras, Marcelo (2006). "La organización partidaria y su influencia sobre la calidad de gobierno en la Argentina actual: Lógica, problemas y reformas necesarias". Fundación PENT, septiembre de 2006
- Leiras, Marcelo (2006 b). "Parties, Provinces and Electoral Coordination: A Study of Determinants of Party and Party System Aggregation in Argentina, 1983 – 2005". PhD Dissertation, University of Notre Dame
- Leiras, Marcelo (2004). "Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en la Argentina." *Revista SAAP*, Vol. 1 N° 3, pp. 515-560
- Lenin, Vladimir (1986). "La teoría de los populistas sobre la imposibilidad de realizar la plusvalía" (Fragmento de *El desarrollo del capitalismo en Rusia*). Publicado como apéndice en Marx, Carlos, *El capital. Crítica de la economía política*, Pag. 507 - 510. México: Fondo de Cultura Económica, tres tomos
- Leonardi, Agustina (2003). "Ayuda social en una economía de mercado". En AA.VV., *Soluciones de políticas públicas para un país en crisis*, Buenos Aires, Fundación Atlas

Levitsky, Steven (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983 - 1999*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores

Levitsky, Steven (2003). "From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party - Union Linkages in Argentine Peronism, 1983 – 1999". *Latin American Research Review*, 38 -3

Levitsky, Steven (2003). "The normalization of Argentine politics". Paper, Harvard University.

Levitsky, Steven (2001). "Inside the Black Box: Recent Studies of Latin American Party Organizations." *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36 N° 2, pp. 92–110

Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2007). "Teorías sobre instituciones débiles: lecciones del caso argentino". En Emiliozzi, Sergio, Mario Pecheny y Martín Unzué (comps.), *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros

Lijphart, Arend (1994). "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations". En Linz, Juan et Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. London: John Hopkins University Press

Lijphart, Arend (1988). "Democratización y modelos democráticos alternativos". En *Presidencialismo versus Parlamentarismo: materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*. Buenos Aires: EUDEBA / Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Linz, Juan (1990). "The Perils of Presidentialism". *The Journal of Democracy*, invierno

Linz, Juan (1991). *La quiebra de las democracias*. Buenos Aires: Alianza Editorial

Lipset, Seymour (1990). "The Centrality of Political Culture". *Journal of Democracy*, Vol. 1 Nro. 4

Lipset, Seymour (1968). *El hombre político*. Buenos Aires: EUDEBA

Lo Vuolo, Rubén (2003). *Estrategia económica para la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI

López, Mario Justo (1981). "Esbozo para una teoría del partido antisistema". Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias, Instituto de Derecho Público y Ciencia Política

López Murphy, Ricardo (2004). *Los partidos políticos y la agenda económica-social latinoamericana*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Naumann

López Murphy, Ricardo (2003). *Coherencia de un pensamiento*. Buenos Aires: Editorial Perfil

Llamazares, Iván (2005). "Patterns in Contingencies: The Interlocking of Formal and Informal Political Institutions in Contemporary Argentina". *Social Forces* 83:4

Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós

Mair, Peter (1994). "Party Organizations: From Civil Society to the State". En Katz, Richard et Peter Mair (eds.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage

Malamud, Andrés (2004). "El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003)." *Colección*, Año X N° 15, pp. 13-43

Malette, Sébastien (2006). *La "gouvernementalité" chez Michel Foucault*. Memoire présenté a la Faculté de Philosophie, Université Laval, Québec

Manin, Bernard (1993). "Metamorfosis de la representación". En AA.VV., *¿Qué queda de la representación?* Caracas: Nueva Sociedad

Mann, Michael (1986). *The Sources of Social Power I*. Cambridge University Press

Mann, Michael (1993). *The Sources of Social Power II*. Cambridge University Press

Mansilla, Hugo Celso Felipe (2009). "Notas introductorias sobre el populismo y la cultura política en el área andina de América latina". *Araucaria. Revista Iberoamericana*, N° 22

Mansilla, Hugo Celso Felipe (1991). "Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana". *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 74, octubre-diciembre

Maqueda, Juan Carlos (2002). "Reforma política en Argentina: Hacia el fortalecimiento del sistema democrático". *Observatorio Electoral Latinoamericano*

Margolis, Joseph (1970). "Puzzles regarding explanation by reasons and explanation by causes". *The Journal of Philosophy* vol. LXVII N° 7

Martner, Gonzalo (2007). *Economía Pública*. Universidad de Santiago de Chile

Mattina, Cesare (2007). "Changes in clientelism and urban government : a comparative case study of Naples and Marseilles". *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.31, N°1

McLean, Iain (2002) "William H. Riker and the Invention of Heresthetic(s)". *British Journal of Political Science*, Vol. 32, 3

- McIntyre, Alasdair (1972). "Is a Science of Comparative Politics Possible?". En Laslett, Peter et Quentin Skinner (eds), *Philosophy, Politics and Society*. Oxford: Blackwell
- Menem, Carlos Saúl (1990). *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*. Buenos Aires: CEYNE
- Mény, Yves (1996). *Le système politique français*. Paris: Ed. Montchrestien
- Merton, Robert K. (2002). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica (Original: tercera versión corregida y aumentada de *Social Theory and Social Structure*, 1968, The Free Press)
- Miroff, Bruce (1982). "Monopolizing the public space. The president as a problem for democratic politics". En Thomas E. Cronin (ed.), *Rethinking the Presidency*. Boston: Little Brown
- Molinelli, Guillermo (1994). "A favor de la reelección presidencial o reflexionemos fríamente". En *El Príncipe* N° 1, enero-marzo
- Mora y Araujo, Manuel (1995). "De Perón a Menem. Una historia del peronismo". En AA.VV., *Peronismo y Menemismo*. Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto
- Mudde, Cas (2004). "The Populist Zeitgeist". *Government and Opposition* 39, 4
- Mustapic, Ana (2002). "Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático". En Cavarozzi, Marcelo et Juan M. Abal Medina, comps., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones
- Neustadt, Richard (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Simon and Schuster
- Nohlen, Dieter (2007). *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario
- Nohlen, Dieter (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica
- Nordhaus, William (1975). "The Political Business Cycle". *The Review of Economic Studies*, Vol. 42 No. 2, pp. 169-190
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Novaro, Marcos (2002). "Populisme, réformes libérales et institutions démocratiques en Argentine (1989-1999)". *Politique et Sociétés*, vol. 21 N° 2

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

Nun, Jose (1994). "Populismo, representación y menemismo". *Revista Sociedad*, 6

O' Donnell, Guillermo (2001). "Repenser la théorie démocratique: perspectives latinoaméricaines". *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.8, 2

O' Donnell, Guillermo A. (1998). "Horizontal Accountability and New Polyarchies". Working Paper N 253, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame

O'Donnell, Guillermo (1997). "Democracia delegativa". En O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Buenos Aires: Paidós

O' Donnell, Guillermo A. (1996). "Illusions About Consolidation". *Journal of Democracy* Vol. 7 No. 2

O' Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales". *Desarrollo Económico*, N°130, julio

O' Donnell, Guillermo (1990). "Argentina, de nuevo". Working Paper No. 152, Helen Kellogg Institute of International Studies, University of Notre Dame.

O'Donnell, Guillermo (1982), *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

O'Donnell, María (2005). *El Aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*. Buenos Aires: Aguilar

Offe, Klaus (1990). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. México: Alianza Editorial

Olmeda, Juan Cruz (2008). "Pactando las reglas del juego: presidentes, gobernadores y la negociación de los pactos fiscales". Ponencia presentada en el "I Seminario sobre Federalismo Fiscal y Política Provincial", Universidad Torcuato Di Tella, 27 y 28 de junio de 2008

Omahe, Kenichi (1995). *The End of the Nation-State: the Rise of Regional Economies*. New York: Free Press

Orlandi, Héctor Rodolfo (1958). "Hipólito Yrigoyen y la Unión Cívica Radical". En Yrigoyen, Hipólito, *Pueblo y Gobierno*, Buenos Aires, Editorial Raigal

Ostrogorski, Moisei (1903). *La démocratie et l'organisation des parties politiques*. Paris, Calmann-Levy

Oszlak, Oscar (1982). "La formación del Estado argentino". *Desarrollo económico*, Vol. 31 N° 84

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

Palermo, Vicente (1995). "Reforma estructural y régimen político". En *Agora* N°3, invierno

Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial

Panizza, Francisco, comp. (2009). *El populismo como espejo de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica (Introducción)

Papakostas, Apostolis (2001). "Why is there no Clientelism in Scandinavia? A Comparison of the Swedish and Greek Sequences of Development". En Simona Piattoni (comp.), *Clientelism, Interests and Democratic Representation*. Cambridge University Press

Pérez Guilhou, Dardo (2005). "Presidencialismo, caudillismo y populismo". *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo XXXII, pp. 21 - 96

Perón, Juan Domingo (1974). "Audiencia con delegados de la Juventud Comunista". En Juan Domingo Perón, *Mensajes de abril a junio de 1974*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, Secretaría de Prensa y Difusión

Perón, Juan Domingo (1973). "Mensaje del General Perón a los argentinos del año 2000". En Juan Domingo Perón, *Selección de sus Escritos, Conferencias y Discursos*. Buenos Aires: Editorial Síntesis

Perón, Juan Domingo (1948). "Mensaje Presidencial al Honorable Congreso de la Nación. 82° Período Legislativo. I. Discurso Doctrinal del Excelentísimo Señor Presidente de la Nación Argentina, General Don Juan Perón". Buenos Aires: Imprenta de la Penitenciaría Federal

Peruzzotti, Enrique (2002): "Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina". En *Citizenship Studies*, Vol. 6, 1, pp. 77-93.

Peruzzotti, Enrique et Catalina Smulovitz (2006). *Social Accountability. An Introduction*. University of Pittsburgh Press

Pettit, Philip (1997). *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. New York: Oxford University Press

Pettit, Philip (1996). *The Common Mind. An Essay on Psychology, Society and Politics*. New York: Oxford University Press

Piattoni, Simona (2001). "Clientelism in Historical and Comparative Perspective". En Simona Piattoni (comp.), *Clientelism, Interests and Democratic Representation*. Cambridge University Press

Pinto, Julio (2003). *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: EUDEBA

Piñero, María Meresa (2001). "El juego de la Oca en los 90. Los discursos de Menem sobre el camino de la modernización". Trabajo presentado en el V Congreso de Ciencia Política de la SAAP

Portantiero, Juan Carlos (1995). *Menemismo y peronismo: continuidad y ruptura*. En AA.VV., *Peronismo y Menemismo*. Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto

Pousadela, Inés (2006). *Que se vayan todos: enigmas de la representación política*. Buenos Aires: Capital Intelectual

Puiggrós, Rodolfo (2006). *Historia crítica de los partidos políticos argentinos* (5 volúmenes). Buenos Aires: Galerna

Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press

Price, Terry y Thomas Wren, editores (2007). *The Values of Presidential Leadership*. New York: Palgrave Macmillan

Quiroga, Hugo (2013). "Ciudadanía y democracia. Problemas de representación en América latina". En Cheresky, Isidoro y Olivier Dabène, comps., *Ciudadanía y representación política. Argentina en perspectiva comparada*. Informe final del Proyecto ECOS – MINCYT, CERI-Sciences Po, Facultad de Ciencias Sociales-UBA

Quiroga Lavie, Humberto (1994). *¿Qué puede hacer la Convención Constituyente?*. Buenos Aires: Zavalía

Rajland, Beatriz y Liliana Constante (1995). *Mecanismos de democracia semidirecta incorporados a la Constitución Nacional*. En Bidart Campos, G. y Sandler, H. (comps.), *Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: De Palma

Ragsdale, Lyn (1994). "Old Approaches and New Challenges in Legislative Election Research". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19 No. 4, pp. 537-582

Ramírez León, José Luis (1998). "Los dos significados de la ciudad: la construcción de la ciudad como lógica y como retórica". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, N° 27

Rein, Ranaan (1998). *Peronismo, populismo y política. Argentina 1943 – 1955*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano - UB

Repetto, Fabián (2000). “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los 90”. *Desarrollo económico* Vol. 39 N° 156, enero – marzo

Repetto, Fabián y Guillermo Alonso (2004). “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 97

Resnik, Mario (2005). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Ed. La Ley

Riggs, Fred (1997). “Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy”. *International Political Science Review*, Vol. 18 N° 3

Roberts, Kenneth (2003). “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”. En Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (Eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Ediciones Homo Sapiens

Roberts, Kenneth (1995). “Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: the Peruvian Case”. *World Politics*, Vol. 48 N°1

Rock, David (2006). *La construcción del Estado y los movimientos políticos en Argentina 1860 – 1916*. Buenos Aires: Prometeo Libros

Rodríguez, Darío (2014). “El liderazgo y las nuevas formas políticas: balance teórico y lente conceptual”. Documento de Trabajo N. 23/2014, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca

Rodríguez, Darío (2012). “Liderazgos presidenciales en tiempos de crisis y transformación de los formatos representativos en la democracia argentina: Los casos de Carlos Menem (1989-1995) y Néstor Kirchner (2003-2007) en perspectiva comparada.” Tesis doctoral, Institut d' Études Politiques de Paris (CERI Sciences-Po)

Ronconi, Lucas (2002). “El Programa Trabajar”. Documento N° 63, CEDI - Fundación Gobierno y Sociedad

Rosano, Susana (2006). *Rostros y máscaras de Eva Perón. Imaginario populista y representación*. Rosario: Beatriz Viterbo Editora

Rosanvallon, Pierre (2008). *La contredémocratie*. Paris : Editions du Seuil

Rosanvallon, Pierre (2004). *Le modèle politique français. La société civile contre la jacobinisme de 1789 à nos jours*. Paris: Editions du Seuil

Rosanvallon, Pierre (1981). *La crise de l'État-providence*. Paris: Editions du Seuil

Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press

Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens et John Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. University of Chicago Press

Sábato, Hilda (2005). *Pueblo y política. La construcción de la Republica*. Buenos Aires: Capital Intelectual - Claves para todos

Sabato, Hilda (2003). "Introducción. La vida política argentina: miradas históricas sobre el siglo XIX". En Hilda Sabato y Alberto Lettieri (comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX: armas, votos y voces*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Sabato, Hilda (1992). *Ciudadanía, participación política y la formación de una esfera pública en Buenos Aires 1850-1880*. Apuntes de la cátedra Schwarzstein de Historia Argentina, CP, UBA

Sabsay, Daniel (1994). *La Constitución de los Argentinos* (comentada por). Buenos Aires: Errepar

Sampay, Arturo Enrique (1975). *Las Constituciones de la Argentina (1810 - 1972)*. Buenos Aires: EUDEBA

Sampay, Arturo Enrique (1973). *Constitución y Pueblo*. Buenos Aires: Cuenca Ediciones

San Francisco, Alejandro (2005). "La deliberación política de los militares chilenos en el preludeo de la guerra civil de 1891". *Historia* N° 38, Vol. I, pp. 43 - 84

Santiso, Javier (1999). "Du bon révolutionnaire au bon liberal? A propos d'un étrange cameleon latino-américain?". CERI Sciences-Po, mimeo

Santucho, Mario (1974). *Poder Burgués y Poder Revolucionario*. Marxists Internet Archive (publicado originalmente por Ediciones El Combatiente, Argentina)

Sartori, Giovanni (1997). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Alianza

Sartori, Giovanni (1996). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica

Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza

Savarino, Franco (2006). "Populismo: perspectivas europeas y latinoamericanas". *Espiral*, Vol. 13 N. 37

Schedler, Andreas (2004). "El voto es nuestro'. Como los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral". *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66 Nro. 1, enero - marzo.

Schedler, Andreas (1996). "Anti-political establishment parties". *Party Politics*. Vol. 2 N. 3

Schelling, Thomas (1998). "Social Mechanisms and Social Dynamics". En Hedstrom, Peter y Richard Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms. An analytical approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

Schmitt, Carl (1934). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado

Schorr, Martín (2005). *Modelo nacional industrial: límites y posibilidades*. Buenos Aires: Capital Intelectual (Colección "Claves para Todos")

Scott, Richard (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage

Seoane, José, comp. (2003). *Movimientos Sociales y Conflicto en América Latina*. Buenos Aires : CLACSO

Serrafero, Mario (2006). "Coaliciones de gobierno: entre la ingeniería institucional y la civilización política". Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Vol. XXXIII

Serrafero, Mario (1997). *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano

Serraferro, Mario (1995). "Conjeturas institucionales". En *Agora* N° 2, verano de 1995

Serraferro, Mario (1994-A). "Liderazgo y reelección presidencial en Argentina". En *Desarrollo Económico* vol.33 N° 132, enero-marzo.

Serraferro, Mario (1994-B). *Las formas de la reforma: de Maquiavelo a Montesquieu*. Buenos Aires: CEAL

Serraferro, Mario (1993). *Momentos institucionales y modelos constitucionales*. Buenos Aires: CEAL

Serrano, Sol (2008). *¿Qué hacer con Dios en la República? Política y secularización en Chile 1845 - 1885*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica

Shefter, Martin (1994). *Political Parties and The State: the American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press

Shils, Edward (1956). *The Torment of Secrecy*. Illinois: Free Press

Sidicaro, Ricardo (1995). "Poder político, liberalismo económico y sectores populares 1989-1995". En AA.VV., *Peronismo y Menemismo*. Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto

Sigelman, Lee et Kathleen Knight (1985). "Public Opinion and Presidential Responsibility for the Economy: Understanding Personalization". *Political Behavior*, Vol. 7 N° 2

Simon, Herbert (1992). "El marco teórico de la toma de decisiones". En David Easton (comp.). *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires: Amorrortu

Simon, Herbert (1954). *Models of Man*. NY: Wiley and Sons

Soberg Shugart, Matthew (2004). "'Elections': The American Process of Selecting a President: A Comparative Perspective". *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 3, pp. 632-655

Sottoli, Susana (2000). "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62 N° 4

Sottoli, Susana (2002). "La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y diseño de políticas". *Papeles de Población*, N° 34, octubre – diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México

Staub, Ervin y Daniel Bar-Tal (2003). "Genocide, Mass Killing, and Intractable Conflict. Roots, Evolution, and Reconciliation". En Sears, David, Leonie Huddy et Robert Jervis, *Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford University Press

Stein, Ernesto et al. (2006). *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*. Inter-American Development Bank / David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University

Stinchcombe, Arthur (1998). "Monopolistic competition as a mechanism: Corporations, universities and nation-states in competitive fields". En Hedstrom, Peter y Richard Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms. An analytical approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

Strasser, Carlos (1994). "Las dos constituciones". En S. Labourdette (comp.), *Política y constitución*. Buenos Aires: AZ Editora

Surel, Yves e Yves Mény (2000). *Par le peuple, pour le peuple: le populisme et les democracies*. Paris: Fayard

Surel, Yves (2004) « Populisme et démocratie », en Taguieff, Pierre-Andre, *Le retour du populisme. Un défi pour les democracies europeennes*. Paris : Universalis

Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms. An analytical approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

Taguieff, Pierre-Andre (2004). "Le populisme comme style politique". En Taguieff, Pierre-Andre, *Le retour du populisme. Un défi pour les democracies europeennes*. Paris : Universalis

Taguieff, Pierre-Andre (2002). *L'illusion populiste*. Paris: Berg International

Tarrow, Sidney (1996). "Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*". *American Political Science Review* vol. 90 N° 2

Teten, Ryan Lee (2007). "We the People". *Political Research Quarterly*, Vol. 60 No. 4

Thompson, Michael, Marco Verweij et Richard Ellis (2006). "Why and How Culture Matters". En Goodin, Robert et Charles Tilly (Eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press

Tilly, Charles (2006). "Why and How History Matters". En Goodin, Robert et Charles Tilly (Eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press

Tilly, Charles (1994). "The time of states". *Social Research*, Vol. 61, pp 269

Tocqueville, Alexis (1969). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica

Tommasi, Mariano et al. (2000). *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional*. Buenos Aires: EUDEBA

Torre, Juan Carlos (2005). "¿Qué hubiese ocurrido si fracasaba el 17 de octubre?". En Senén Gonzalez, Santiago y Gabriel Lerman (comps.), *17 de octubre de 1945: Antes, Durante y Después*. Buenos Aires: Lumière

Torre, Juan Carlos (2003). "La democratización del bienestar en los años del peronismo". En Juan Carlos Torre (comp.), *Los años peronistas*, Nueva Historia Argentina –Editorial Sudamericana, Tomo VIII

Torre, Juan Carlos (2003). "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria." *Desarrollo Económico*, Vol. 42 N° 168

Torre, Juan Carlos (1991). "El gobierno de la democracia en tiempos difíciles". *Revista de Estudios Políticos*, 74, pp. 145-161, octubre

Tsebelis, George (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica

Tulis, Jeffrey (1987). *The Rhetorical Presidency*. Princeton, N.J.: Princeton University Press

Valenzuela, Arturo (2004). "Latin American Presidencies Interrupted". *Journal of Democracy*, Vol. 15 N. 4

Valenzuela, J. Samuel (1998). "La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno". *Estudios Públicos* N° 71, pp. 265 - 296

Vanossi, Jorge Reinaldo (2005). "La Constitución Nacional de 1949". *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo XXXII, pp. 291-343

Vanossi, Jorge Reinaldo (2003). "Constitución, régimen federal y partidos políticos". *Estrategia para el Nuevo Milenio*, Año I Nro. 1, pp. 105 - 118

Vanossi, Jorge Reinaldo (1993). "Las reformas de la Constitución". *Todo es Historia* N° 316

Verón, Eliseo (1987). *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires: Hachette

Vilas, Carlos (1988). "El populismo latinoamericano: un enfoque estructural". *Desarrollo Económico*, Vol. 28 N° 111

Villalobos, Sergio, Osvaldo Silva, Fernando Silva y Patricio Estellé (2001). *Historia de Chile*, Tomo IV. Santiago de Chile: Editorial Universitaria

Von Beyme, Klaus (1996). "Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State?". *Government and Opposition*, Vol. 31 N° 2

Warner, Carolyn (2001), "Mass parties and clientelism: France and Italy". En Simona Piattoni (comp.), *Clientelism, Interests and Democratic Representation*. Cambridge University Press

Weber, Max (1992). *Economía y Sociedad*. México: FCE

Weyland, Kurt (2003). "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity?". Paper, University of Texas at Austin

Weyland, Kurt (1996). "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities". *Studies in Comparative International Development*, 31 - 3

Wiarda, Howard (1995). "Constitutionalism and Political Culture in Mexico: How Deep the Foundations?" En Daniel Franklin et Michael Baun, *Political Culture and Constitutionalism: A Comparative Approach*. New York: M.E. Sharpe

Wildavsky, Aaron (2006). *Cultural Analysis*. New Jersey: Transaction Publishers

Wilenski, Harold (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press

Williams, Andy (1998). *US Government and Politics*. Oxford: Heinemann

Wilson, Woodrow (2002). *Congressional Government. A Study in American Politics*. New Jersey: Transaction Publishers

Worsley, Peter (1970). "The Concept of Populism". En Ghita Ionescu y Ernest Gellner, *Populism: Its Meanings and National Characteristics*. London: Weidenfeld Princeton University Press

Wright Mills, Charles (1964). *Poder, política, pueblo*. México: Fondo de Cultura Económica

Zorrilla, Rubén (1994). *El fenómeno Menem*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Zovatto, Daniel et al. (2003). *La política importa*. Washington: BID

Zovatto, Daniel y Josús Orozco Henríquez (comps.) (2008). *Reforma política y electoral en América latina*. México: UNAM / IDEA

Zuleta Puceiro, Enrique (1991). "Argentine: partis politiques et élections dans les années 1990." *Problèmes d'Amérique latine*, N. 8 janvier/mars, pp: 37-50

Zuñiga Urbina, Francisco (2010). "La Constitución conservadora de 1833 y la visión crítica de Juan Bautista Alberdi". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N° 23, julio-diciembre, pp. 307 - 327

**2. Publicaciones de la Cámara Nacional Electoral - Unidad de Recopilación y Producción de Datos:** (disponibles en la página web <http://www.pjn.gov.ar/cne/body.php>, fecha de acceso: junio de 2011)

- "Datos sobre el sistema de partidos"
- "Afiliados a los partidos políticos. Estadísticas anuales 2007"

**3. Legislación y sentencias judiciales:**

*Causa N° 42.182, "Partido Recrear para el Crecimiento s/ Sobreseimiento"*, disponible en <http://www.cij.gov.ar/adj/fallos/0.424657001227291571.pdf>; fecha de acceso: junio de 2009)

Ley 24.390 (texto), en Actualización Política, número 19, marzo de 1994

*Trámite Parlamentario 55/06* (22 de mayo de 2006), H. Cámara de Diputados de la Nación

Ministerio del Interior (1971). Enmienda Constitucional y Bases para la Legislación Electoral, Publicación del Ministerio del Interior de la República Argentina, octubre de 1971

**4. Entrevistas (Capítulo 6):**

Para el caso ARI - Coalición Cívica y aliados: Diputado Nacional Carlos Raimundi, Diputado Nacional Fernando Iglesias, Diputado Nacional Fernando Sánchez, Diputada Nacional Patricia Bullrich, Senadora Nacional María Eugenia Estenssoro, Diputado Nacional (MC)

Jesús Rodríguez, y los dirigentes y asesores legislativos Carlos Soukiassian, Erwin Viera, Mariano Tilli y Fernando Pedrosa.

Para el caso Recrear y aliados: Ricardo López Murphy (presidente y fundador de Recrear), Diputado Nacional Hugo Martini, Diputado Nacional Alberto Natale, Diputado Nacional Gabriel Llano, Diputada Nacional Patricia Bullrich, Legislador (CABA) Marcelo Meis, Edgardo Srodek (Presidente Recrear Provincia de Buenos Aires), Juan Carlos Toso (Presidente Recrear Provincia de Buenos Aires), y los dirigentes y asesores legislativos Ricardo Molina, Arturo Navarro y Gustavo Kupfer.

Para el caso Recrear, también entrevisté a Rosendo Fraga (consultor político y asesor de López Murphy) y Helge Freudendorff (Representante en Argentina de la Friedrich Naumann Stiftung / Fundación Friedrich Naumann).

Otro: Marcelo Bomrad (presidente del Partido 1810)

Las entrevistas se realizaron en Buenos Aires, entre los años 2007 y 2010.

## **5. Entrevista (Capítulo 5)**

Delia Ferreira Rubio, Presidenta de Poder Ciudadano, ONG (Buenos Aires, 16 de junio de 2009)

## **6. Notas periodísticas firmadas:**

Burdman, Julio, “El colapso de la boleta”, *El Cronista*, 27 de octubre de 2007. Disponible en <http://www.cronista.com/notas/115408-el-colapso-la-boleta> (consultado el 28 de mayo de 2010)

Cadorín, Atilio, Comentarios políticos dominicales publicados en el diario *La Nación* entre agosto de 1993 y diciembre de 1994

Ekmekdjian, Miguel A.; artículos publicados en *El Cronista*, los días 1/11/93, 5/11/93, 17/11/93, 16/12/93, 13/01/94, 21/06/94 y 21/03/95

Floria, Carlos, “La historia, no la fatalidad, explica el destino colectivo”, *La Nación*, 28 de septiembre de 1995

Garreton, Manuel, “La verdadera reforma del Estado sigue pendiente”, *Clarín*, 23 de septiembre de 2007

Garrigou, Alain (1998). "Le suffrage universel, "invention" française". *Le Monde Diplomatique*, avril 1998, p. 22

Geuna, Luciana, “Un fallo dividido para avalar las testimoniales”, *Crítica de la Argentina*, 2 de junio de 2009. Disponible en

<http://www.criticadigital.com.ar/index.php?secc=nota&nid=24241> (consultado el 28 de mayo de 2010)

Ventura, Adrián, “La Cámara Nacional Electoral aprobó las candidaturas testimoniales”, *La Nación*, 1 de junio de 2009. Disponible en [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1134568](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1134568) (consultado el 28 de mayo de 2010)

S/D, “Ginés no quiere ir como diputado pero igual sigue sobrando demanda”, *Página/12*, 28 de febrero de 2003. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-17065-2003-02-28.html> (consultado el 28 de mayo de 2010)

Archivos en línea de noticias de los diarios *La Nación*, *Clarín*, *Página 12* y *El Cronista*

### Otros

- "Adiós al Coronel, por Jorge Abelardo Ramos". *La Patria Grande*, 1ro. de julio de 1994
- Entrevista a César Jaroslavsky: “El Pacto de Olivos consolida la democracia”, *Actualización Política*, N° 19, marzo de 1994 (1994)
- "Entrevista a Ernesto Laclau: Las manos en la masa, por José Natanson". *Diario Pagina 12*, 5 de Junio de 2005
- “Entrevista a Ernesto Laclau: El líder sintetiza las demandas insatisfechas” *La Gaceta*, 23 de Abril de 2006
- "Texto completo desgrabado del Homenaje a Jorge Abelardo Ramos en la Biblioteca Nacional", 2004, mimeo
- "Populismo: el regreso del fantasma, por Nicolás Casullo". *Diario Página 12*, 28 de Mayo de 2006
- "¿Nacionalismo sin identidad nacional? Por Vicente Palermo". En *Gramsci e o Brasil*, Noviembre de 2005, <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=431>

### 7. Discursos presidenciales

Mensajes del Presidente Menem a la Asamblea Legislativa (MMAL):

- (1996) Apertura del 114° período de sesiones ordinarias del Congreso
- (1997) Apertura del 115° período de sesiones ordinarias del Congreso
- (1998) Apertura del 116° período de sesiones ordinarias del Congreso
- (1999) Apertura del 117° período de sesiones ordinarias del Congreso

Plan de Gobierno de Néstor Kirchner, mimeo



Julio Darío Burdman