

LA ARGENTINA DE ALFONSIN:  
La renovación de los Partidos y El Parlamento\*

Liliana De Riz\*\*

\* Este documento fue terminado en el mes de julio de 1988.

\*\* Agradezco la colaboración de Eduardo Feldman en la recolección de datos y preparación de este trabajo.

## I. INTRODUCCION: EL PROBLEMA

Como toda nueva democracia, la democracia recuperada en la Argentina a fines de 1983, tenía ante sí el desafío de construir un consenso muy amplio que abarcara la definición de las condiciones institucionales de funcionamiento del régimen (las normas, instituciones y procedimientos decisionales), las que hacen al tratamiento del pasado autoritario (la inserción de las Fuerzas Armadas en el régimen democrático) y las que definen los parámetros del proceso de reconstrucción de la acumulación de capital en el país.<sup>1</sup>

Sumergidos en los procesos electorales internos primero, y en las elecciones nacionales, después, las fuerzas políticas que se instalaron en el poder del estado como resultado de la voluntad ciudadana recibieron el peso de un cambio de régimen mal preparadas para enfrentar la transición.

Así, a los desafíos propios de toda transición, la Argentina agregaba una doble carencia: la ausencia de un pacto de salida del régimen autoritario y la ausencia de un pacto entre las fuerzas políticas democráticas sobre las condiciones cruciales para llevar esa transición a buen puerto. Este problema debía encontrar una respuesta en el marco de la gravedad de la crisis económica y el escenario de estancamiento y declinación de la economía argentina, la tradicional desconfianza mutua entre empresarios y partidos políticos, la resistencia de las organizaciones de interés a integrarse en un sistema político comandado por la lógica de la creación estatal y la debilidad de los partidos como canales de mediación de los conflictos sociales.

Es en el marco de estas dificultades que el tema del papel del estado y sus relaciones con la sociedad aparecen en el centro del debate académico y político.

---

<sup>1</sup> Sobre las visiones opuestas alrededor de la reconstrucción del capitalismo argentino, véase el excelente artículo de Pablo Gerchunoff. (Gerchunoff, p. 1987).

Las restricciones que derivan de la crisis económica se expresan, ante todo, como la crisis de los modos de intervención del estado en la economía y en la sociedad. El estado no puede seguir desempeñando, como en el pasado, el papel de agente por excelencia de la integración política de las demandas sociales. Esto ocurre, en el marco del retorno de la democracia que da voz a las demandas postergadas o reprimidas por el régimen militar. Este desencuentro entre estado y sociedad convierte al estado en el centro de la protesta social. ¿Cómo transformar un estado convertido por décadas en una burocracia prebendaria?; ¿Cómo lograrlo, si esa tendencia con distintos signos políticos -sea a través de la integración social de las demandas populares, sea a través de la represión- había logrado perdurar, resistiendo los distintos esfuerzos reformadores, militares y civiles?

La nueva situación puede ser caracterizada como de desarticulación del modelo sociopolítico populista. En efecto, lo peculiar del modelo populista es la intervención del estado, a través de sus recursos financieros y fiscales, para dar respuesta al problema redistributivo, en un contexto de baja institucionalización del orden político liberal.

Las políticas populistas tratan a las políticas redistributivas (suma cero) como si fuesen distributivas, eludiendo el problema de la distribución real de los costos sociales, políticos y económicos.<sup>2</sup>

Las dimensiones de la crisis económica actual ponen al desnudo el carácter suma cero de las políticas redistributivas. El estado ya no está en condiciones de utilizar el gasto público social como en el pasado. En la medida en que el problema de buscar una solución para la crisis económica, y en particular para el problema de la deuda externa, pasa a ser prioritario, la relación entre participación y representación, entre demandas

<sup>2</sup> En un artículo reciente, Wanderley Guilherme dos Santos (Dos Santos, W., 1987), desarrolla un argumento original para comprender la naturaleza de las políticas populistas. La política social, señala el autor, fue utilizada como instrumento para conciliar la ampliación de la participación (la universalización de los derechos y paratías del orden liberal) con la baja institucionalización de la competencia política. En estas condiciones se explica el divorcio entre la arena representativa ("los que piden") y la arena estatal ("los que dan"); entre los supuestos beneficiarios de los proyectos legislativos y los beneficiarios reales; i.e., los que tienen capacidad de ejercer presión sobre sectores de la tecnoburocracia estatal.

sociales y partidos políticos, puede ser replanteada en términos diferentes a los del pasado.

Esta situación de desarticulación del *modus operandi* del populismo abre un espacio para modificar el papel del sistema político, el de los partidos y el del Parlamento. ¿La crisis es acaso una oportunidad para crear las condiciones políticas de una democracia representativa estable?; ¿Los partidos podrán confundirse menos con las demandas sociales y dar prioridad a las políticas de interés general, que son aquellas que se hacen cargo del largo plazo, de los problemas de distribución, modernización y legitimidad de la democracia?; o, por el contrario, ¿la lucha partidaria seguirá encapsulada en los límites de una política populista que confunde la representación con la transacción corporativa, el igualitarismo con la equidad?

Cuando un partido político se identifica con las demandas de sus votantes, no hay lugar para la mediación política ni para la formulación de una política nacional. La mediación política supone la operación de redefinir intereses sectoriales, moderar sus orientaciones conservadoras en nombre de un interés común asumido para el futuro. La noción moderna de la representación política como representación independiente reconoce en el representante la libertad de interpretar los intereses de sus representados. A diferencia de la noción medieval de representación por mandato (por ende, revocable), el representante no está sometido a las instrucciones de quienes lo eligieron; su papel es interpretar los intereses particulares a la luz de los intereses generales de la nación. Por eso, el funcionamiento de un régimen liberal democrático presupone las nociones de "ciudadanía", "representación" y "nación" (i.e. la identificación con una comunidad política duradera en el tiempo, y por lo tanto, más amplia y más legítima que la que existe en un determinado momento histórico sobre el territorio nacional). Es decir, una colectividad poseedora de una identidad de largo plazo, portadora de intereses comunes (Pizzorno, Alessandro, 1983; Touraine, Alain, 1988).

El propósito de este trabajo es analizar el proceso, hoy en curso, de creación de las condiciones políticas para el

funcionamiento estable de la democracia en Argentina. El foco de interés es el comportamiento de los dos grandes partidos populares, radicalismo y justicialismo, en particular, en el marco de la escena legislativa, y la relación entre la dinámica partidaria y la política presidencial. El objetivo es esbozar una primera interpretación del funcionamiento del sistema político durante los primeros cuatro años de gobierno de Alfonsín: ¿qué cambios se están operando en los partidos mayoritarios y con qué consecuencias para el futuro de las instituciones democráticas? ¿Cómo, radicales y peronistas, enfrentaron el desafío de gobernar la transición democrática en el contexto de la crisis?

La escena parlamentaria aparece como un lugar privilegiado para observar, en acción, el sistema de partidos que surgió de los comicios de octubre de 1983. ¿Cuánto esos partidos han cambiado su modo de acción y transformado su historia de intolerancia mutua en una historia de convivencia democrática? Es en estos términos que examinaremos los dilemas de la construcción de un consenso básico sobre el régimen y la potencialidad de acuerdos genuinos y transparentes sobre las reformas más importantes para enfrentar los problemas de distribución, modernización y legitimidad de la democracia.

El período de análisis abarca la primera renovación parcial de la Cámara de Diputados realizada en noviembre de 1985 y se cierra con la segunda renovación parcial, coincidente con las elecciones provinciales de gobernadores, en setiembre de 1987. Los resultados de las elecciones de 1987 -la derrota electoral de la UCR- cerraron un ciclo legislativo: la UCR perdió su mayoría propia en la Cámara de Diputados<sup>3</sup>. En el Senado, la situación le sigue siendo adversa ya que la renovación de esos mandatos tendrá lugar en 1989.

<sup>3</sup> Porcentaje de votos para diputados nacionales por partido político (Total del país)

	1983	1985	1987
UCR	43,55	44,01	37,15
PJ	40,66	36,18	43,06
Otros	15,79	19,81	19,79
	100-	100	100

Cinco de las siete provincias en las que gobernaba la UCR pasaron al control del PJ, incluida Buenos Aires, la provincia símbolo de esa elección. La distribución del poder resultante de los comicios de 1987 no dió la mayoría clara y definitiva en el ámbito nacional. En el ámbito provincial, el dato significativo es que en un número importante de provincias, el partido de gobierno, particularmente el justicialismo, ~~no~~ controla las legislaturas. Esta situación lleva a que el gobierno no pueda gobernar sino a partir de una coalición.<sup>4</sup>

La distribución institucional del poder, al mismo tiempo que acentúa la competencia ya que hay empate de fuerzas, plantea una situación novedosa: hay un interés común, objetivo de los partidos mayoritarios, de gobernar tanto a la nación como a las provincias. Esta premisa obliga a revisar las visiones pesimistas respecto del futuro de la democracia.

Los comicios de 1987 pueden ser interpretados como el fin de un ciclo no sólo por los cambios en la configuración y el lugar del Congreso en el sistema político, sino también porque clausuran una etapa decisiva de la instalación del gobierno democrático. Por primera vez, desde el derrocamiento del peronismo en 1955, un gobierno constitucional logra sortear la acechanza de las elecciones a los cuatro años de gobierno. Arturo Frondizi, derrotado en las elecciones de 1962, fue destituido por un golpe militar. El presidente Illia lo fue poco antes de que pasara esta prueba. El gobierno peronista elegido en 1973 no tuvo elecciones a los dos años ya que a través de una enmienda constitucional, el gobierno de facto había unificado en 1972 el mandato del presidente y de los diputados en un periodo de cuatro años. El golpe de marzo de 1976 se anticipó a la que iba a ser su primera compulsión electoral.

---

<sup>4</sup> El crecimiento sostenido de las fuerzas de centro-derecha y de los partidos provinciales -sobrerrepresentados como el justicialismo por el sistema electoral vigente- completa la novedad institucional de los comicios de setiembre de 1987.

## II. VARIABLES INSTITUCIONALES, TRADICION POLITICA Y GOBIERNO

### -El régimen presidencialista y la estructura decisional

Nuestro diseño constitucional incorpora dos principios opuestos, característicos de ese régimen de gobierno. Por una parte, propone un ejecutivo estable y poderoso; por otra, desconfía de la personalización del poder e incorpora mecanismos para contrarrestarla. El presidente combina en su figura dos dimensiones del poder: representa a la nación y al estado, al mismo tiempo que es el jefe de una opción partidaria.

411.1 Para asegurar la responsabilidad en el ejercicio de la autoridad, la Constitución exige que la sanción de las leyes tenga la concurrencia de las dos Cámaras, además de la del ejecutivo.<sup>5</sup> Cabe al Congreso, pues, la función de cogobernar, además de la de crítica y control de la administración. Este reparto de responsabilidades hace que el régimen presidencialista presente la paradoja de que puede convertirse en peligrosamente autoritario, precisamente porque su estructura decisional es institucionalmente débil. Exceptuando aquellas situaciones en las que el partido de gobierno cuenta con una mayoría propia en ambas cámaras, la sanción de una ley exige la formación de mayorías que lo avalen. Cuando no se está ante un sistema de partido dominante (Sartori, G., 1982) es preciso formar la coalición de gobierno y, por ende, negociar con sectores de la oposición. La elección de la coalición por parte del gobierno plantea el problema de quién gobierna y qué significa la mayoría, sobre todo en situaciones en las que, como ocurre en la Argentina actual, la "cuestión peronista" no ha sido resuelta y la principal oposición continúa definiéndose como "la mayoría nacional", independientemente del número de bancas que obtuvo en el Congreso. Este es un problema de difícil resolución, como veremos más adelante en el análisis de la actividad parlamentaria.

---

<sup>5</sup> Sobre la estructura bicameral del Congreso, las competencias, períodos de renovación de las dos Cámaras, composición, etc... Véase: Guía del Parlamento Argentino (De Riza et al., 1986).

Un régimen presidencialista democrático tiene que hacer frente a problemas institucionales cuya resolución depende de los partidos que lo conforman y, por ende, del comportamiento mismo de la dirigencia política. La conformación partidaria se convierte en la clave para comprender los problemas de legitimidad y eficacia del gobierno democrático. La ausencia, incluso en el seno del partido gobernante, de un acuerdo acerca de la fórmula del gobierno -sea la regla de la mayoría o el acuerdo- bloquea la potencial función colegislativa del Congreso, como trataremos de mostrarlo a través del análisis.

En un trabajo anterior insistimos sobre este argumento señalando que la escasa centralidad del Parlamento argentino no obedece exclusivamente al régimen de gobierno (De Riz et al., 1986). En otro trabajo (De Riz, L. 1988) observamos que con la configuración partidaria emergente de los comicios de 1983, el régimen presidencialista opera como una canisa de fuerza para la toma de decisiones negociadas en el Congreso. Si bien ofrece la posibilidad de que el presidente, en su persona asuma decisiones fuera del Parlamento, el consenso obtenido por esos caminos alternativos (decretos o alianzas coyunturales) queda expuesto a los avatares de las políticas. Un régimen mixto, semipresidencial, en cambio, abre la posibilidad de una estrategia de negociación que va más allá del poder de presión de la oposición para desarticular el programa del gobierno. La duda que entonces planteamos era si con estos partidos, las relaciones hipotetizadas en el diseño constitucional semipresidencial se corresponderían con la realidad.

#### La tradición política y el dilema de gobierno

El funcionamiento democrático de un régimen presidencialista requiere de un Congreso fuerte. La fuerza del Congreso no reside tanto en sus competencias formales cuanto en la capacidad de los partidos de formar mayorías y lograr acuerdos que hagan compatible la competencia partidaria con la eficacia decisional. En la historia política argentina, el Congreso ha sido débil como actor institucional. Esa debilidad, como ya se señaló, no descansa exclusivamente en el régimen presidencialista de

gobierno, ni tampoco se explica haciendo referencia a las transformaciones ocurridas en la economía y en la política que condujeron, como en la mayoría de los parlamentos europeos a lo largo de este siglo, a un desplazamiento del equilibrio de poderes en favor del ejecutivo. El denominado declive de los parlamentos en las democracias avanzadas plantea, de manera equívoca, el proceso real de desplazamiento de las decisiones hacia el ejecutivo (Lukes, S., 1982).

La dinámica actual de la crisis económica introduce modificaciones en la capacidad relativa de intervención de los distintos actores: organizaciones de interés, Parlamento, ejecutivo. La creciente importancia que cobra la iniciativa estatal elaborada en gabinetes tecnocráticos y el margen de maniobra propio que adquiere el ejecutivo frente a la presión de los grupos de interés, configura una situación radicalmente diferente del pasado. El modelo de construcción del consenso se aleja del previsto por la literatura sobre la transición, cuyo énfasis está puesto en los acuerdos sociales y políticos, el diálogo, la transparencia y estabilidad de los mecanismos de toma de decisiones. En estas condiciones, el gobierno puede poner en marcha una estrategia de formación del consenso basada en la relación directa entre el presidente y los ciudadanos, redimensionando así el peso de las organizaciones de clase y de los partidos políticos.

Este escenario va en desmedro de la centralidad del Congreso en la toma de decisiones y de las imágenes sobre la transición democrática surgidas de las experiencias del sur de Europa. Empero, la tradición de debilidad institucional del sistema político argentino y los desafíos propios de toda transición democrática, no pueden ser ignorados en el análisis de los problemas de gobierno de la Argentina actual.

Una historia de intolerancia y tradición movimientista en la cual los partidos se percibieron y fueron percibidos como sinónimos del estado y del pueblo y rehusaron definirse como "partes" de una totalidad, aunada a la afinidad ideológica de los partidos más importantes (radicales y conservadores, primero; radicales y peronistas, después), subordinó la arena legislativa a la de la representación sectorial de los intereses. La

consiguiente debilidad de los partidos para integrar los conflictos en una perspectiva global, nacional, convirtió al Congreso en un espacio contractual virtual (De Ríz, L., 1984). Los golpistas argentinos nunca fueron al Congreso, siempre "tomaron la Casa Rosada", expresión del vértice del poder político.

El sistema electoral de listas cerradas tampoco favoreció una selección adecuada de los miembros del Parlamento. Este sistema relegó a un segundo plano el tema de la competencia técnica necesaria para el desempeño del cargo, al mismo tiempo que la prioridad otorgada al partido -las bancas son de los partidos- recortó el margen de autonomía de los legisladores para acordar políticas.

La tradición de presidencias plebiscitadas que colocaron el poder de decisión en el carisma personal de un líder (Yrigoyen, primero, Perón, después), sistema de partido dominante convertido en hegemónico (el peronismo) y la vigencia de interregnos democráticos en los que el principio de representatividad fue negado por la exclusión de una fuerza política mayoritaria, el peronismo, llevaron a que la recurrente suspensión del Congreso en no pocas ocasiones fuera percibida con indiferencia por una opinión pública para la cual, ni siquiera el Congreso aparecía como la "fachada digna" de la vida política argentina.<sup>6</sup>

Las elecciones de 1983 trajeron aparejada una reactivación general del papel y de la dinámica interna de los partidos. Empero, el carisma situacional de Raúl Alfonsín pronto lo colocó en el centro del sistema político reavivando una tradición de partido dominante y presidencia plebiscitada. Los primeros cuatro años de gestión pueden ser interpretados como la etapa en la que la lucha nacional contra la crisis y reconstrucción del sistema político giraron en torno a la iniciativa presidencial, los

<sup>6</sup> Lee Fennell aporta interesantes elementos para comprender el clima político que rodeó el golpe militar de 1966 y la explosión antiinstitucional que pusieron de manifiesto las revistas regionales de fines de esa década, comenzando por el Cordobazo. En su análisis de la opinión sobre el Congreso de mediados de los años 60 surge que éste era el blanco de las críticas por su falencia como órgano de gobierno y que esas críticas apuntaban a la institución como tal antes que a los hombres y sus comportamientos. Fennell anota con razón que la configuración partidaria y el sistema electoral confinaban al Congreso a una función crítica y de control, factores ambos que no eran objeto de consideración por parte de los encuestados (Fennell, L., 1973).

partidos se mantuvieron en un segundo plano, más preocupados por sus luchas internas (particularmente el peronismo) y la recreación de sus imágenes, que por el problema de gobernar, i.e., producir decisiones negociadas sobre políticas de alcance nacional.

¿Significa la afirmación precedente que, desde la óptica de la creación de condiciones políticas para una democracia estable, poco cambió en ese lapso en la sociedad política argentina? Avancemos ya nuestra conclusión negativa: el peso de una historia política difícil no sólo no impidió que ocurrieran cambios dentro de los partidos y en la dinámica interpartidaria, a los que haremos referencia a lo largo de estas páginas, sino que, además, resituó al Congreso como una escena privilegiada para el proceso de reconstrucción partidaria.

#### La ambigüedad de los vencedores

Los resultados de las elecciones de octubre, la primera derrota electoral del peronismo en elecciones libres y sin proscripciones, pusieron término a un ciclo político que durante casi cuatro décadas estuvo signado por la continuidad de la hegemonía del peronismo, sea como fuerza política en el poder del estado, sea como fuerza proscripta que conservó su capacidad de veto de toda fórmula de salida para la crisis que se desató tras su derrocamiento, en 1955.

Pese al importante caudal de votos obtenidos por el justicialismo en las elecciones, el 39% de los votos nacionales, los resultados podían ser interpretados como el fin de una época y el inicio de otra. Con el 50% de los votos, la UCR apareció ante la sociedad, y sobre todo ante las propias filas partidarias, como el partido capaz de haber logrado lo que durante casi cuatro décadas había sido el objetivo frustrado de sectores civiles y militares, i.e., que la sociedad instalara en el poder del estado a una fuerza política que no fuera el peronismo. El significado de la victoria en las urnas trascendió el recuento de los votos. Su carácter sorpresivo, imprevisto por analistas y por el propio partido ganador, amplió el horizonte

de las interpretaciones. ¿Había quedado atrás la "cuestión peronista" y los viejos dilemas que, a propósito de la misma atravesaron a la sociedad argentina por décadas?

De ser ésta la interpretación, la tarea que el gobierno y su partido tenían por delante era mucho más ambiciosa que la de un gobierno encargado de administrar la transición hacia un régimen democrático estable. Se trataba de crear la República y refundar la política argentina.

¿Cómo se compatibiliza ese papel fundacional con una concepción de la democracia como pluralismo institucional y producción negociada de las decisiones políticas que la UCR había levantado durante su campaña electoral? Un triunfo logrado en nombre del cuestionamiento a un sistema de partido dominante tuvo como efecto paradójico reavivar la concepción movimientista, nunca desterrada del imaginario de las élites políticas argentinas.

En efecto, la fascinación por las soluciones orgánicas, que encuentran su raíz en la comunidad de grandes intereses del pueblo, coexistió en el radicalismo con su raigambre liberal y su defensa de la democracia como un sistema de compromisos que autolimita a la fuerza mayoritaria.

La ambigüedad inicial sobre su papel como fuerza de gobierno es un elemento clave para comprender la incertidumbre que la UCR mantuvo sobre el papel de la principal oposición. El formato bipartidista y la simetría de fuerzas que resultó de la distribución institucional del poder, plantearon al radicalismo, desde el inicio de su gestión, el problema de elegir con quiénes gobernar. En sustancia, se trataba de tomar posición respecto de la "cuestión peronista", el otro gran partido popular.

#### El equilibrio institucional de fuerzas

La UCR obtuvo la mayoría por un margen muy estrecho en la Cámara de Diputados: 129 bancas sobre un total de 254. El PJ logró 111 bancas, conservando así un importante poder de presión. En el Senado, en cambio, la UCR sólo obtuvo 18 de las 46 bancas,

mientras que el PJ logró 21 y las siete restantes se distribuyeron entre los partidos menores allí representados. Sin la mayoría propia en esa Cámara, el margen de acción del gobierno quedaba condicionado a la conformación de alianzas.

La definición de la estrategia a seguir presuponia optar entre dos posibles concepciones de la función del Poder Legislativo: concebirlo como un foro de debates sobre políticas específicas o como un mercado de proyectos políticos globales; como un lugar de legitimación de la política gubernamental o como una arena de negociación. Frente a una oposición internamente escindida, carente de liderazgos indiscutidos en su seno, más próxima a una federación de opiniones heterogéneas que a un partido y bajo el impacto de la derrota electoral y la consiguiente exacerbación de la crisis de identidad irresuelta, la primera opción, que relega al Congreso a un papel de caja de resonancia antes que arena de rectificación de políticas gubernamentales, fue la que adoptó el oficialismo. Acorde con esa estrategia, el problema de conformar alianzas se desplazó hacia el Senado. En la Cámara de Diputados parecía suficiente aplicar la regla de la mayoría, según el principio de "un hombre, un voto", ajeno a toda consideración sobre la capacidad de presión del justicialismo.

Si la alternativa de conformar una alianza estable en el Senado no fue una política de gobierno -en la práctica buscó consensos sobre políticas específicas con los partidos menores y no siempre tuvo éxito para concretarlos, como ocurrió con su proyecto de reordenamiento sindical- lo cierto es que esos partidos resistieron asimilar su comportamiento legislativo al de los dos bloques mayoritarios. Este comportamiento encuentra explicación en el papel de arbitraje que adquieren esos partidos. Su capacidad de presión dependía de la imprevisibilidad de ese comportamiento, como bien lo señala el diputado José Luis Manzano (PJ).<sup>7</sup> Los consensos coyunturales así obtenidos son poco firmes y resultan de orientaciones pragmáticas de los aliados eventuales antes que de fórmulas programáticas compartidas.

---

<sup>7</sup> Foro Balance y perspectivas del Parlamento Actual (1985).

La estructura bicameral del Legislativo, establecida en el artículo 36 de la Constitución, se explica en razón del régimen federal adoptado, cuyo modelo es la Constitución de los Estados Unidos y de la teoría según la cual, la Cámara de Diputados representa al pueblo, y la de Senadores, a los estados miembros o provincias. En el Senado, ámbito representativo de los intereses de los estados provinciales, surge con claridad la cuestión irresuelta de la relación entre la nación y las provincias. Sin un pacto federal que ordene y legitime esas relaciones, el Senado pasa a ser el lugar del regateo en el que cada representante provincial debe presionar por aumentar su cuota de participación en el conjunto de la riqueza nacional. Un pacto federal supone la existencia de un centro legítimo de autoridad por encima de las partes, i.e., la nación como principio de unificación simbólica de las partes y el estado como autoridad que es, simultáneamente, parte y garante de ese pacto.

El imperativo categórico de sobrevivencia de un régimen democrático, la búsqueda de compromisos entre intereses opuestos, exige la subordinación de esos intereses parciales a una lógica comandada por el principio estatal. Reconstruir la unidad nacional y crear un centro legítimo de autoridad por encima de las partes, aspectos ambos de un mismo proceso, son el dato crucial para analizar el desafío democrático planteado en 1983. Es a la luz de ese desafío que se encuadra la cuestión federal como cuestión estatal. Sin un centro legítimo de autoridad por encima de las partes, las relaciones entre las provincias y la nación se reducen a transacciones corporativas coyunturales. Las dificultades en el tratamiento de la ley de coparticipación federal ejemplifican la situación descrita de confusión entre la lógica de los intereses locales o sectoriales y la lógica estatal.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En 1984 finalizó la vigencia del Régimen de Coparticipación Federal de impuestos establecidos por la Ley 20.221. Tras el paréntesis normativo que se produjo en 1985, en marzo de 1986 se suscribió el Convenio Financiero transitorio entre el Presidente de la Nación y los Gobiernos Provinciales. El Ejecutivo elevó al Congreso un proyecto de ley de coparticipación federal, que no fue tratado durante 1986 ni durante 1987, prorrogándose el Convenio Transitorio. En ausencia de una ley que fije las transferencias de recursos, los conflictos en la relación financiera entre la Nación y las provincias, y el cuestionamiento sobre los roles de cada nivel de gobierno permanecen irresueltos. No fue sino en enero de 1988 cuando se aprobó la ley.

En el contexto de la crisis y administración de la situación de emergencia que de ella deriva, la cuestión federal irresuelta aparece como un problema de gobierno, y particularmente, como límite a una política gubernamental que pueda apoyarse en alianzas estables con partidos menores que representan intereses locales. A estos partidos, el rol de arbitraje en el Senado les ofrece un recurso privilegiado para presionar en favor de sus intereses. Las alianzas coyunturales, faute de mieux, pueden ser una solución para el gobierno, al mismo tiempo que son un problema.

### III. CONFRONTACION Y CONSENSO EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Radicalismo y peronismo tienen una historia en la que ambos funcionaron más como maquinarias que movilizaban lealtades y sentimientos antes que como partidos programáticos. Sus semejanzas ideológicas sobre cuestiones clave de la organización social y política hacen difícil recortar clivajes nítidos. La competencia se ve estimulada cuanto mayores son las coincidencias ya que ambos compiten en el presente por el plus de votos que deciden la victoria y su territorio de caza está en el centro del espectro político donde se ubica la mayoría del electorado nacional. Con una derecha y una izquierda sin peso electoral propio (dato que es una constante en la política nacional) y un espacio ideológico reducido, su crecimiento (o la conservación de la amplia y heterogénea coalición social que llevó a la UCR al gobierno) depende de la definición de nuevos clivajes capaces de volcar a su favor esos votos.

Para la UCR, la doble operación de identificar a su partido como garantía de la democracia, y a la oposición peronista con el peligro de la ingobernabilidad del sistema, fue la piedra de toque con la que esperó capitalizar a su favor la memoria del pasado y asegurarse un amplio consenso en las sucesivas elecciones. Sin embargo, el deseo de orden y legalidad que manifestó la sociedad en 1983, si bien sirvió para instalarla en el gobierno, no bastaba para asegurar el consenso sobre sus

políticas y calmar las tensiones alrededor del conflicto distributivo.

• Una estrategia inicial de confrontación con el adversario, como la elegida por el gobierno, podía tener rédito sólo si lograba disgregar sus fuerzas y reforzar la imagen electoral de inestabilidad y de caos con que emergió el peronismo tras el interregno militar. Con Perón muerto, se preguntaba Alfonsín durante la campaña electoral, ¿quién va a gobernar la sociedad argentina en caso de triunfar el peronismo?

Dada la magnitud de los problemas a enfrentar -reconstruir la unidad nacional, recrear el estado (definir la política económica y la política militar), la capacidad efectiva del gobierno para gobernar depende de soluciones difíciles de acordar entre los dos grandes partidos populares. La paridad de fuerzas en el plano institucional y las características de la competencia electoral ya mencionadas, estimulan la confrontación, sobre todo si se tiene en cuenta que las reformas necesarias para lograr un modelo distributivo más igualitario poco tienen que ver con las políticas populistas del pasado, fundadas en un modelo económico que conciliaba acumulación y redistribución. La interacción entre la crisis y los procesos políticos acotados por una matriz partidaria que alimenta una relación populista con el electorado crea un círculo perverso cuyo fantasma es la hiperinflación y, con ella, el fin del estado mismo.

Veamos cómo se desarrolló la primera confrontación importante entre el congreso y el ejecutivo. El proyecto presentado por el poder ejecutivo sobre normalización sindical tuvo el efecto de un experimento. A los seis días de reiniciada la actividad parlamentaria ingresó a la Cámara de Diputados para su tratamiento. Para el gobierno y su partido, la democratización de la vida sindical (la participación de las bases y la elección de dirigentes representativos del mundo del trabajo) era uno de los pilares de la propuesta con la que obtuvo el triunfo electoral. La denuncia de un pacto militar-sindical y el enfrentamiento de Alfonsín y la dirigencia tradicional peronista durante la campaña habían marcado la voluntad del candidato presidencial de enfrentar al núcleo más poderoso del sindicalismo

peronista. Esta era una novedad en un partido como la UCR que no había intentado una legislación en ese terreno bajo el liderazgo de Ricardo Balbín. El gobierno decidió abrir el debate en el Congreso, a sabiendas de que era una cuestión que despertaría la resistencia del peronismo, pero confiado en que un conflicto abierto con la oposición era el camino para lograr la mutación más importante del movimiento obrero.

Al remitir el proyecto de ley, el presidente adjuntó el mensaje 209/83 en el que describió la situación gremial. En ese mensaje, Alfonsín señaló que la veda sindical no fue superada por una revalidación de las autoridades de las asociaciones gremiales. Alegó que existían sindicatos que seguían intervenidos, otros gobernados por comisiones transitorias nombradas por el régimen militar, o por trabajadores con prórrogas de sus mandatos otorgadas por ese régimen, además de aquellos normalizados por elecciones que no comenzaron, como corresponde en una democracia, desde las bases, delegados y comisiones internas, hasta los más altos grados de la dirigencia sindical.<sup>9</sup>

Durante el transcurso del debate, se puso de manifiesto la concepción que el ejecutivo y su partido tenían de su papel como fuerza de gobierno. El diputado Marcelo Stubrin expresaba

*"...el pueblo que nos votó nos ha dado un mandato histórico, así como han hecho los trabajadores quienes al negarnos nos comprometieron. Nosotros tenemos la responsabilidad de entregar a la nación y a la historia el instrumento legal que a juicio de nuestras conciencias sea el adecuado, que facilite, posibilite, ayude y contribuya a una rápida normalización sindical".<sup>10</sup>*

La posición del peronismo quedó reflejada en la intervención del diputado de extracción sindical, Lorenzo Pepe:

<sup>9</sup> Tránsito Parlamentario, Cámara de Diputados de la Nación, N° 4, 20-12-83, pp. 71-80.

<sup>10</sup> Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 12a. reunión extraordinaria, 10 y 11/2/1984.

"No condenamos al pluralismo ideológico ni los sectores minoritarios, pero tenemos claro qué es lo que se esconde: quebrado el movimiento obrero, también quiebran al peronismo somos el sustento, el corazón del movimiento político".<sup>11</sup>

El peronismo cerró filas frente al peligro de un sindicalismo políticamente fragmentado. El núcleo dirigente que había accedido al control de los sindicatos hacia 1957 permaneció sin solución de continuidad y cuando se produjo la rotación de cuadros dentro del mismo, las alternativas de oposición no pudieron tener influencia. La unidad lograda en torno al rechazo de este proyecto significaba limar asperezas con el sector gremial (los denominados "mariscales de la derrota") e identificar los intereses del conjunto con los de la dirigencia sindical. El bloque justicialista fundamentó su posición en los siguientes términos:

*"Vamos a defender esta democracia -de la cual somos sus principales protagonistas- en tanto ésta defiende un solo interés: el del pueblo que la eligió... Esta vez no queremos ganarle a la democracia a riesgo de perderla. Un país democrático es aquél en que se hace lo que el pueblo quiere y en donde su gobierno defiende un solo interés, el del pueblo".<sup>12</sup>*

La declaración no deja dudas acerca de la identificación entre peronismo y pueblo. Si el peronismo se identifica en este debate con los intereses del pueblo -más allá de que en este caso queda homologado al sindicalismo organizado, su supuesta columna vertebral- esta operación lo lleva a una curiosa situación: un partido que perdió frente al radicalismo encuentra una legitimidad independiente del número de votos obtenidos. Si ello es así, se debe a que peronismo y pueblo son una misma cosa. Si una democracia es el gobierno del interés del pueblo, entonces, ¿quién debería gobernar la Argentina? La respuesta parece obvia: no una mayoría resultado del recuento de votos, sino una mayoría verdadera, la que representa al pueblo. Las implicancias de estos

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, op. cit., pp. 1442-1446.

enunciados plantearon la difícil cuestión del gobierno, i.e., la legitimidad de su decisión política.

Pese a que a lo largo de las negociaciones se había logrado acordar sobre aspectos específicos como la incorporación de las minorías a las comisiones directivas, el proceso encontró un punto no negociable que fue la definición de quiénes controlarían las elecciones de renovación de las dirigencias. Con pocas modificaciones, el proyecto obtuvo la media sanción de la Cámara gracias a la mayoría propia de la UCR.

En el Senado, dada la composición de fuerzas desfavorable a la UCR, el gobierno esperaba lograr el apoyo de los dos senadores del Movimiento Popular Neuquino, indispensable para formar la mayoría. Pese a los esfuerzos por conciliar posiciones desplegados por el oficialismo en ese ámbito, no consiguió el aval del MPN. Elías Sapag, senador por ese movimiento político, fundamentó su voto negativo, afirmando:

*"es un incuestionable intervencionismo, que solapadamente supone para el manejo de los sindicatos la pretensión de desplazar de la conducción a los actuales cuadros dirigentes o de obligarlos a compartir tales funciones conductivas (...) no se pueda pretender desplazar, sin más, a toda la dirigencia que ha venido conduciendo a las asociaciones y que ha debido adecuarse a las difíciles circunstancias vividas en nuestro país".<sup>13</sup>*

El senador Vicente Saadi (PJ) expresaba:

*"...tratándose de los problemas fundamentales de la República, el justicialismo respaldará a este gobierno, pero no se nos pide el, renunciamiento a los principios de nuestra doctrina".<sup>14</sup>*

<sup>13</sup> Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, 12 y 15 de marzo de 1984.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Por su parte, Lorenzo Miguel, líder del poderoso gremio metalúrgico y exponente de la dirigencia tradicional peronista, declaró entonces:

*"El gobierno fracasó en su estrategia y está enfrentado a una realidad que es el movimiento obrero".<sup>15</sup>*

La oposición entre la realidad -el movimiento obrero- y los proyectos del gobierno evocaba en esta afirmación la célebre frase de Perón "la única verdad es la realidad": frente a la "realidad" fracasan las estrategias y los preconceptos, ya que ésta es el único criterio de verdad. El "pueblo", el movimiento obrero, la "mayoría nacional", eran para la dirigencia peronista el dique frente al cual se habrían de estrellar las "ilusiones" del gobierno.

El debate sobre el lugar del sindicalismo en el sistema político había dejado como secuelas, la reunificación de los dos sectores en que se hallaba dividida la Confederación General del Trabajo desde hacía ocho años y la recuperación de la iniciativa política de una dirigencia a la que la derrota electoral pareció condenar al aislamiento.

Este fue un debate legislativo de importancia política mayor durante los primeros cuatro años del gobierno radical. Fue un experimento, afirmamos, ya que radicales y peronistas pudieron sacar conclusiones para el desarrollo de sus futuras estrategias de relación. El oficialismo, todavía imbuido de la euforia despertada por el triunfo electoral, se enfrentó a un fracaso que no esperaba. El senador De la Rúa manifestó su sorpresa al afirmar en el Senado:

*"Esto no lo entiendo, porque estuvimos trabajando los senadores de todos los sectores buscando una síntesis. Por que a punto de una solución final, incluso horas antes de este debate, se produjo un nuevo desencuentro entre los argentinos".<sup>16</sup>*

---

<sup>15</sup> Diario Clarín, 10/12/1984.

<sup>16</sup> Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, op. cit.

La capacidad de resistencia unificada de su principal adversario, pese a su fragmentación interna, era un dato que echaba por tierra toda hipótesis de un fácil manejo de las relaciones entre el Congreso y el ejecutivo. A partir de entonces, se hizo necesario buscar caminos alternativos para legitimar la iniciativa del ejecutivo. Como lo expresó el diputado por la UCR, Federico Storani:

*"La iniciativa legislativa de un país absolutamente en crisis, que tiene que darse vuelta completamente, no podía quedar absolutamente sometida a la iniciativa parlamentaria. En esta primera etapa, el Parlamento iba a ser mucho más un ámbito de debate que un órgano generador de leyes. ¿Por qué? Porque la situación de crisis hacia que deba existir un cierto margen de discrecionalidad bien entendido, en cuanto a la posibilidad de la toma de decisiones del ejecutivo, de quien aparecía como el principal depositario del proyecto político".<sup>17</sup>*

Al justicialismo, sumergido como lo estaba en la puja interna por el liderazgo, la victoria en el Senado le mostró cómo un conflicto abierto con el oficialismo podía ser un instrumento precioso de reunificación de sus fuerzas dispersas, condición sine qua non para emprender el camino de modificar su imagen electoral, a la que ahora tenía que asociar a la defensa del sistema democrático. Pero el sistema democrático requería, desde su óptica, la construcción de una mayoría ampliada.

El valor experimental de esta primera confrontación se prueba de manera indirecta al constatar que éste fue el único proyecto de ley que, tras su rechazo en la Cámara de Senadores, fue centralmente rectificado por la acción de la oposición. En efecto, su reemplazo por el régimen de elecciones para los sindicatos (Ley Nacional 23071) implicó el abandono por parte del gobierno de sus objetivos más ambiciosos. A partir de entonces, las decisiones conflictuales (en particular, las de política económica) se tomaron en otro lugar, o bien quedaron en suspenso, demoradas por la capacidad de bloqueo parlamentario que ejerció

<sup>17</sup> Foro Balance y Perspectivas del Parlamento Actual, 1985.

la oposición (ley de defensa, ley de coparticipación federal, ley sindical, de obras sociales, entre otras).

Esta baja capacidad de reacción del Parlamento es la otra cara del problema de la ausencia de acuerdos sobre los contenidos de los problemas más importantes. Sin embargo, las discrepancias declaradas se oscurecen en ejercicios retóricos a la hora de los debates, dada la dificultad de recortar clivajes nítidos entre el oficialismo y el bloque principal de la oposición justicialista, el peronismo renovador.<sup>18</sup>

En el sistema que emergió de las elecciones de 1983 -conformación bipartidista y paridad institucional de fuerzas- la capacidad del gobierno de traducir un programa en leyes descansa en la moderación de la competencia partidaria; una condición difícil de alcanzar por partidos para los que tradicionalmente el enfrentamiento había operado como mecanismo de identificación mutua. Con ideologías difusas y una oposición fragmentada y en pugna por construir un liderazgo capaz de reunificarla, en 1983 la democracia recuperada descansaba más en una voluntad de cambio, particularmente de los partidos políticos, que en una realidad diferente del pasado.

El peronismo tenía que modificar la imagen que lo había llevado a la derrota y lograr credibilidad democrática. Esta tarea le exigía un ajuste de cuentas con su pasado del que surgiera una nueva conducción capaz de centralizar las decisiones y definir una estrategia en el marco de las reglas de juego democrático, respetada por sus representados. A su vez, tenía que establecer un sistema de diferencias con el oficialismo que le permitiera recuperar al electorado y alterar a su favor la relación de fuerzas establecida en 1983. La gravedad de la crisis económica, y en particular el problema de la deuda externa y del papel del estado, le proporcionaron el eje de diferenciación con el radicalismo. El tema de las libertades civiles y políticas,

<sup>18</sup> El sector del justicialismo denominado Peronismo Renovador fue cobrando importancia respecto del "ortodoxo". A comienzos de 1986 pasó a ser la corriente más importante dentro del partido y logró ocupar la máxima conducción del partido hasta entonces en manos del sector ortodoxo, luego de las elecciones de setiembre de 1987.

la restauración y ampliación de los derechos humanos, el eje de diferenciación con su pasado.

El radicalismo, por su parte, tenía que responder al doble objetivo de gobernar y de consolidar la vasta y heterogénea coalición que lo llevó al poder del estado. La responsabilidad del gobierno en el contexto de la crisis le impuso opciones de política definidas que entraron en conflicto con la estrategia de mantener el consenso amplio logrado en las particulares condiciones de octubre de 1983. La recuperación de las libertades era su crédito mayor, la performance económica, una apuesta difícil pero necesaria para asegurar su renovado éxito electoral. El juego parlamentario es un juego con opciones limitadas. Uno de los aspectos centrales para comprender los márgenes de acción legislativa tanto del oficialismo como de la oposición, es el problema pendiente de sus respectivas identidades. ¿Cómo este problema afectó la capacidad de negociación política de ambos?

- El peronismo, como veremos, desplegó una estrategia cuyo rasgo distintivo fue la ambivalencia: ni oposición frontal, ni colaboración abierta con el gobierno. El objetivo era tomar distancia del ejecutivo y sus políticas. En el radicalismo, viejas y nuevas corrientes, convivían aglutinadas alrededor del liderazgo de Alfonsín. La competencia desencadenada por las posiciones de poder, dentro del partido y en el gobierno, subordinó la iniciativa partidaria a la del ejecutivo, ejercido en la persona de Alfonsín, posponiendo el debate acerca de su nueva identidad. Si en el peronismo, lo que estaba por definirse era la estructura de poder dentro del partido, en el radicalismo, esa estructura no era cuestionada; por el contrario, fueron los reacomodos al nuevo mapa de poder partidario los que fueron marcando el compás de la actividad legislativa.

En estas condiciones, el Congreso quedó prisionero de las internas partidarias porque pasó a ser un recurso para librar esa lucha dentro de cada partido. ¿Cómo se fundamenta esta afirmación? El camino indirecto para probarla es la imposibilidad de acordar soluciones para las cuestiones cruciales originadas en el ejecutivo. El estancamiento de los principales paquetes legislativos enviados por el poder ejecutivo como los laborales,

el proyecto de ley de defensa o el de coparticipación federal - que definen el lugar del sindicalismo, la competencia de las Fuerzas Armadas o las relaciones entre la nación y las provincias respectivamente- confirman una suerte de inmovilismo decisonal.

La oposición justicialista desplazó el problema de gobierno hacia el de la defensa de los intereses identificados con el peronismo, más preocupada por hacer del Parlamento una caja de resonancia de las demandas sociales que por negociar con el radicalismo los términos de una política de alcance nacional que ofrecía el peligro de desdibujar su identidad frente al electorado. La inflación de iniciativas, muchas de las cuales mueren en las comisiones, confirma esta concepción del Congreso predominante en el justicialismo, pero también vigente en el oficialismo.

El radicalismo pudo transferir la responsabilidad del estancamiento legislativo al justicialismo, aduciendo comportamientos obstruccionistas tales como la falta de quorum o abusos al Reglamento de la Cámara con fines dilatorios. La ausencia de un interlocutor definido en la principal oposición fue el otro argumento de peso esgrimido por los legisladores radicales. Pese a que esos argumentos se fundan en los hechos, la explicación no alcanza para comprender la lentitud del proceso decisonal. Es preciso tener en cuenta como la ambivalencia del oficialismo contribuyó al bajo rendimiento legislativo; ambivalencia tanto sobre los contenidos de las cuestiones originadas en el ejecutivo como sobre los procedimientos mismos para decidir (la regla de la mayoría era difícilmente aplicable ante cuestiones conflictivas tras la experiencia del rechazo al proyecto de ley de normalización sindical). Las entrevistas a diputados radicales confirman la falta de cohesión partidaria alrededor de los temas centrales. Posponerlos podía significar para no pocos legisladores radicales, transferir la gestión del conflicto con los sectores afectados al ejecutivo. En los hechos, a lo largo de los primeros cuatro años, Alfonsín gobernó por decreto en aspectos clave de la política económica, construyó alianzas destinadas a legitimar sus políticas (el ingreso al gabinete de un dirigente sindical perteneciente al sector tradicional del sindicalismo, en la cartera de Trabajo) y ejerció

una gestión plebiscitada en calidad de depositario del mandato popular.

La solución negociada de las decisiones que afectaban la naturaleza del estado y el lugar de los actores sociales en el sistema político, llegó tras la derrota electoral de la UCR en las elecciones de renovación parcial de setiembre de 1987. Esas soluciones fueron el resultado de una nueva relación de fuerzas entre radicales y peronistas en la Cámara de Diputados y en las gobernaciones de las provincias, que como ya señalamos, recortó los márgenes para la confrontación entre ambos partidos. A partir de entonces, el peronismo se vió compelido a acordar temas tales como la coparticipación federal, bajo la presión de las demandas de los gobernadores justicialistas, o la ley sindical reclamada por el sindicalismo. Las críticas que, tras la sanción de las leyes no tardaron en hacerse cir, pusieron de manifiesto la debilidad de los acuerdos alcanzados y la baja capacidad de liderazgo y control del comportamiento de sus representados. Un caso paradigmático de Congreso reactivo (Di Palma, G., 1978).

La legislación militar es un buen ejemplo de respuestas a situaciones imprevistas sin que hubiera sobre la materia una política definida. Respuestas a la presión militar primero, y a la rebelión abierta después, en abril de 1987, las denominadas leyes de "punto final" y de "obediencia debida", estaban lejos de tener consenso en el seno del radicalismo (particularmente la denominada de punto final ya que la de obediencia debida había sido la alternativa propuesta por Alfonsín durante su campaña electoral). La ley de defensa nacional, cuya sanción demoró mas de tres años, deja pendiente un conjunto de leyes futuras tales como las leyes orgánicas de las fuerzas armadas, la ley del servicio nacional de inteligencia, la del secreto de estado y las referidas a la producción para la defensa y la movilización para los servicios militar y civil. La ley sancionada remite a una futura ley de seguridad interior destinada a encarar el tema de las hipótesis de conflictos internos, tema que marcó el clivaje principal entre oficialismo y oposición y dentro de cada partido. Esta situación refleja la ausencia de una política hacia las fuerzas armadas y los textos materia de legislación están lejos de clarificar los aspectos conflictivos o de satisfacer las

expectativas de radicales y peronistas sobre cómo tratar la cuestión militar. En el caso de la ley de defensa, su sanción, en 1988, fue el reflejo de un acuerdo entre el oficialismo y el justicialismo resultado de la necesidad, antes que de la habilidad de los negociadores

### La actividad parlamentaria

Así, una legislación abundante, sobre todo por la importancia cuantitativa de la iniciativa parlamentaria<sup>19</sup>, fue la contrapartida del bajo rendimiento (la escasa capacidad de alcanzar soluciones negociadas sobre cuestiones políticas cruciales), como se pone de manifiesto en el Cuadro 1. Una legislación que, a la hora de examinar sus contenidos, revela que, en su gran mayoría se trata de una "microlegislación", episódica y sectorial.

CUADRO 1: Producción Legislativa: Proyectos de Ley 10/12/85-30/9/87

Origen	Presentados	Promulgados	% Promulgados
SEN	419	273	65,1
CONGRESO	5.857	182	3,1
TOTAL	6.276	455	7,2
<b>% Proyectos</b>			
Congreso	93,1	40	

FUENTE: Labor Legislativa. Presidencia de la Nación  
 Reseña. Cámara de Diputados de la Nación. Períodos varios  
 Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación, 1985-1987.

<sup>19</sup> Mientras que el 40% de los proyectos promulgados corresponden a la iniciativa parlamentaria, en los parlamentos europeos la iniciativa legislativa no supera el promedio del 25% (Di Palma, G., op. cit.).

El Cuadro 1 muestra la centralidad cuantitativa del ejecutivo (65% de los proyectos iniciados por el PEN fueron promulgados contra el 3% de los iniciados en el Congreso), rasgo presente en las democracias europeas. Lo que llama la atención es, en cambio, la inflación de iniciativas de origen parlamentario, particularmente en Diputados, como se observa en el Cuadro 2. En efecto, la tasa de aprobación de proyectos originados en el Congreso es tan baja porque la cantidad de proyectos presentados es muy grande. Cuando se comparan los proyectos promulgados según origen, la relación ejecutivo-Congreso es relativamente equilibrada (60% y 40% respectivamente). Cabe señalar además que en temas económicos cruciales, el gobierno gobernó por decreto, lo que reduce su participación en la arena legislativa.

CUADRO 2: La Producción Legislativa. Cámara de Diputados de la Nación. 10/12/83-30/9/87

Origen	Presentados	Promulgados	% Promulgados
PEN	256	154	60,0
Diputados	4.841	105	2,1
Total	5.097	259	5,0
% Proyectos			
Diputados	95	41	

FUENTE: Labor Legislativa. Presidencia de la Nación.  
Reseña. Cámara de Diputados de la Nación. Varios períodos.

Los datos del Cuadro 2 muestran la sobreabundancia de iniciativas originadas en Diputados. ¿A qué obedece esta sobreabundancia de iniciativas cuyo número sorprende puesto que se convierte en imposible de ser tratada en un período legislativo en el que tienen lugar dos renovaciones parciales de la Cámara? Los

argumentos referidos a la relación clientelar de los partidos con el electorado o a la desorganización partidaria traducida en superposición de proyectos semejantes sobre la misma materia, no son suficientes para dar cuenta de esta boom. Lo que aparece como específico de esta situación es la concepción que los diputados mismos tienen de su papel y de los partidos que representan, como el de correas de transmisión de las demandas sociales. De esa concepción se desprende que el Congreso es, ante todo, una caja de resonancia de la sociedad y no una arena de negociación política y de control del ejecutivo. Lo que cuenta, entonces, es la cantidad de proyectos presentados por un diputado y el monto de proyectos por partido. El prestigio de un diputado y la vocación democrática de un partido se miden con esta vara. La traducción de un proyecto en ley queda subordinada a este criterio cuantitativo. Las entrevistas realizadas a diputados peronistas y radicales confirman de manera indirecta esta afirmación (así como declaraciones públicas de representantes de ambos partidos). En las entrevistas se indica que son pocos los encargados de negociar un proyecto y hacer el seguimiento del trámite legislativo hasta llevarlo a buen puerto; la gran mayoría de los legisladores quedan absorbidos por las tareas partidarias. En las declaraciones públicas se contabiliza la cantidad de iniciativas presentadas como indicador de la labor realizada por el partido.

La identificación de los dos grandes partidos populares con las demandas, que son siempre particularistas, y la dificultad de producir decisiones importantes negociadas en un régimen de gobierno presidencialista, como lo es el nuestro, confina al Congreso a una acción expresiva, simbólica, antes que a una acción orientada a traducir en leyes un programa de gobierno. El sistema político cobra la forma de reaseguros simbólicos que si bien carecen de efectos tangibles, bastan para lograr apoyos. La imagen que devuelve a la mirada el Congreso reabierto durante este período en estudio se asemeja a la metáfora del teatro: sobre la escena, los diputados se hacen eco de las demandas sociales y distribuyen bienes simbólicos: iniciativas que no llegarán a convertirse en leyes. De este modo, la gran mayoría de los proyectos presentados cumple una función "identificante" (Pizzorno, A., 1983), ya que su propósito es construir o mantener identidades colectivas antes que satisfacer demandas específicas.

En esas iniciativas abundan las denominadas *leggini* (Di Palma, G., op.cit.; Pasquino, G., 1988). Se trata de proyectos que, por la extrema desagregación de sus beneficiarios y la escasa relevancia fiscal de los beneficios a distribuir, obtienen el apoyo partidario como garantía de reciprocidad a la presentación de proyectos similares. Regímenes especiales jubilatorios, franquicias impositivas, restauración de regímenes laborales vigentes entre 1973-1976 forman el grueso de las *leggini*.<sup>20</sup>

El examen de la iniciativa parlamentaria por origen partidario en ambas Cámaras (Cuadro 3) pone de manifiesto que la iniciativa del justicialismo duplica a la del radicalismo, aunque la relación se invierte respecto de los proyectos promulgados.

CUADRO 3: Congreso: Proyectos de Ley UCR-PJ 1983-1987\*

Partido	Presentados	%	Promulgados	%	Promulgados**
UCR	1.692	31,6	79	60,3	4,7
PJ	3.666	68,4	52	39,7	1,4
TOTAL	5.358	100	131	100	2,4

\* Excluye presentaciones conjuntas. La información cubre hasta el 30-09-1987.

\*\* Relación entre Promulgados y Número de proyectos presentados por cada partido.

FUENTE: Labor Legislativa, Presidencia de la Nación.

Reseña, Cámara de Diputados de la Nación. Varios periodos.

Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación, 1983-1987.

Cuando se observa la cantidad de proyectos presentados en Diputados por periodo legislativo (Cuadro 4) se pone de manifiesto la tendencia decreciente del PJ, la fuerte concentración en el

<sup>20</sup> El examen de la labor de la Comisión de Legislación del Trabajo y de la de Previsión y Seguridad Social de la Cámara de Diputados indica que la mayor parte de los 625 proyectos ingresados en ambas cámaras tienen características de representar reparaciones o beneficios especiales microsectoriales.

primer período legislativo ordinario y la brusca caída en las ordinarias de 1987. Esta tendencia puede ser interpretada como una confirmación indirecta de la relación inversa que se estableció entre la consolidación de la renovación dentro del justicialismo y la caída en las iniciativas. Al menos, como hipótesis, puede suponerse que la consolidación de un bloque mayoritario renovador operó, en cierto modo, como filtro, a la vez que, el foco de atención se desplazó de la iniciativa legislativa a la política partidaria.

CUADRO 4: Cámara de Diputados 1983-1987 Proyectos de Ley presentados UCR-PJ

Partido	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%						
UCR	76	29	283	23	93	16	272	26	135	33	354	41	104	37	124	54
PJ	169	63	843	69	435	80	690	68	235	56	422	48	134	48	70	31
OTROS O CONJUNTAS	16	11	94	11	22	4	47	6	36	11	90	11	43	15	34	15
TOTAL	261	100	1220	100	570	100	1009	100	406	100	866	100	281	100	228	100

FUENTE: Reseña Cámara de Diputados de la Nación. Varios Períodos.  
Labor Legislativo, Presidencia de la Nación

E: Sesiones Extraordinarias

O: Sesiones Ordinarias

En la Cámara de Senadores se observa un mayor predominio de las iniciativas del ejecutivo respecto de la de Diputados (67% de los proyectos promulgados se originaron en el PEN), al mismo tiempo que una mayor tasa de aprobación de la iniciativa parlamentaria, cuatro veces inferior a la iniciativa generada por Diputados.

CUADRO 5: La Producción Legislativa. Cámara de Senadores de la Nación 10/12/83-30/09/87

Origen	Presentados	Promulgados	% Promulgados
PEH	163	119	73
SENADORES	1.016	57	5,6
TOTAL	1.179	176	14,9
X Proyectos			
Senadores	86	33	

FUENTE: Labor Legislativa. Presidencia de la Nación.  
 Diario de Sesiones. Cámara de Senadores. 1983-1987.

El examen de los vetos del ejecutivo a proyectos de ley originados en Diputados y en Senadores (Cuadro 6 y 7 respectivamente) muestra el conflicto entre la iniciativa de radicales y peronistas y la política del ejecutivo. Las iniciativas parlamentarias se plantean trasladando al ejecutivo el problema de su financiamiento o las consecuencias contradictorias con políticas asumidas por éste, como lo ponen de manifiesto los comentarios de diputados entrevistados.

CUADRO 6: Vetos Totales del P.E.N. en proyectos de ley originados en Diputados según partidos 1983-1987

PJ	14
UCR	10
UCR/PJ	<u>1</u>
TOTAL	25

FUENTE: Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación. 1983-1987.  
 Labor Legislativa. Presidencia de la Nación.

Es interesante retener los comentarios realizados por el diputado Federico Storani (UCR) respecto de los vetos del ejecutivo.

"El veto a la ley de estabilidad de los empleados bancarios es un veto de carácter político. Yo creo que también allí hubo una maniobra de carácter político por parte de nuestros colegas radicales. En algunos casos, algunos son dirigentes bancarios o lo fueron, por lo tanto tenían un compromiso fundamental e impulsaron esta ley como problema central de su propia reivindicación. Esto llevó a que muchos otros se marginaran del debate y la ley saliera, pero el ejecutivo había advertido con antelación que iba a ser vetada en caso de que saliera de esa manera. Se pensó que el ejecutivo no la iba a vetar una vez sancionada porque estaba también de por medio el prestigio de algunos dirigentes que yo creo que es muy legítimo, pero la política trazada de antemano para intentar la redimensión del sistema financiero en el país no podría cargar con semejante lastre (...) (esa política) no es simplemente un problema de costos sociales, sino que es una de las medidas de reestructuración de fondo que fue reclamada y planteada por todos los sectores mayoritarios, durante toda la campaña electoral. Por esta razón es que hay muchas medidas que aparecerán, a veces, con un sentido contrario al que parecería ser una tendencia de tipo popular, pero en realidad, la mayoría de ellas son populares"<sup>21</sup>.

El diputado José Luis Manzano, presidente del bloque justicialista renovador, observa que muchas leyes de iniciativa parlamentaria se encontraron con el veto del ejecutivo.

"De las 19 leyes vetadas, hay 14 ó 12, no sé, que son de profundo contenido social, en general eran el restablecimiento de la legislación vigente al año 1976, y muchas de ellas no había con qué encararlas. De esto no hay ninguna duda: o no tenía el ejecutivo con qué pagarlas (las que dependían del ejecutivo), o el propio sector empresario no tiene con qué pagarlas. Pero algún mecanismo hay que

<sup>21</sup> Foro Balance y Perspectivas, op.cit.

hace que se aprueben en Diputados y en el Senado y después tengan que ser vetadas: hay un mecanismo de desconexión en la decisión. La más significativa de las leyes vetadas, que no tiene nada que ver con la aprobación apresurada del cierre de las sesiones ordinarias, es la ley de los bancarios. Las bancadas hicieron un hecho político, con movilizaciones, discursos, afiches en todo el país y después el ejecutivo tuvo que vetarla con un argumento de peso, que se puede compartir o rechazar, que es que la cristalización de la planilla del personal de las entidades financieras cerraba la puerta, en gran medida, a la reforma. Esto no puede ser leído desde la anécdota de cada ley o argumentando que eran vetadas porque eran de peronistas o de radicales, porque las leyes vienen de los dos lados. Esto tiene que ver con el método de funcionamiento del Parlamento: cuando cobra impulso la aprobación de algunas de estas leyes de origen parlamentario no se consulta al ejecutivo, cayendo en la misma práctica del ejecutivo cuando adopta algunas decisiones. Entonces viene el veto del ejecutivo o el rechazo parlamentario<sup>22</sup>.

La información del Cuadro 7 muestra que los vetos del PEN a proyectos originados en Senadores son menos de la mitad de los vetos a iniciativas de Diputados y que, en este caso, los vetos son a iniciativas originadas predominantemente en el justicialismo.

CUADRO 7: VETOS DEL PEN EN PROYECTOS DE LEY CON ORIGEN EN EL SENADO, 1963-1987

PJ	8
UCR	1
PB	1
PJ/UCR	<u>1</u>
TOTAL	11

FUENTE: Diario de sesiones. Cámara de Senadores de la Nación, 1963-1987.

<sup>22</sup> Foro Balances y Perspectivos, op.cit.

Respecto de las iniciativas del PEN se comprueba que las originadas en la Cámara de Diputados prácticamente duplican a las originadas en el Senado: la relación es 62% y 38% respectivamente en el período considerado. Dato que resulta congruente con el hecho de que el radicalismo conservó hasta setiembre de 1987 la mayoría en la Cámara Baja. No obstante, la cantidad de proyectos del ejecutivo originados en el Senado permite afirmar que para muchas materias esa Cámara resultó ser el ámbito propicio de negociación con la oposición, contrariamente a lo que sugeriría la hipótesis del bloqueo resultante del predominio justicialista.

Una lectura estadística de la actividad parlamentaria puede inducir a conclusiones erróneas: ¿Qué significa que la iniciativa legislativa sea importante respecto de la de parlamentos europeos? ¿Acaso, un Congreso activo? Como vimos, el surgimiento de iniciativas o la sanción de proyectos originados en el ejecutivo en no pocos casos, particularmente en aquellos difíciles, fueron respuesta a una situación emergente y no prevista de antemano. Sin duda, las iniciativas tienen que ser examinadas a la luz de los contenidos de las propuestas. Entonces, nos encontramos con la microlegislación, a la que se hizo referencia.

Asimismo, el alto porcentaje de iniciativas del PEN que fueron despachadas por unanimidad en las comisiones (circa 90% en Diputados y en Senadores, respectivamente) podría llevar a la conclusión de que la coalición dominante UCR/PJ en las comisiones es indicativa de un fuerte consenso del justicialismo con el ejecutivo. Empero, cuando se centra la atención en las materias en las que ambos partidos no llegaron a un acuerdo -asuntos políticamente clave- se perfilan los límites de esa política consensual.

> Para comprender las dificultades de una política nacional negociada entre radicales y justicialistas, es preciso volver la atención sobre la estrategia de cada partido en el Congreso, desde la doble perspectiva de la dinámica interna y la estructura de la competencia interpartidaria.

#### IV. LA ESTRATEGIA DE LOS PARTIDOS EN EL PARLAMENTO

##### La estrategia del peronismo

La derrota electoral de 1983 reavivó la crisis interna que sin solución de continuidad atravesaba al peronismo desde la muerte de Perón, en julio de 1974, y que las internas del partido habían reflejado con crudeza. El contraste entre los resultados electorales de 1983 y los de una década atrás no podía ser más marcado. En 1973, el justicialismo había alcanzado el 65,1% de los votos, en 1983, el 39%. Una porción significativa de sus adherentes y los votos de las pequeñas agrupaciones de izquierda habían emigrado hacia el radicalismo. La UCR pasó del 26,3% en 1973 al 50% de los votos en 1983.

La crisis dentro del peronismo inicialmente se manifestó como impugnación a la conducción oficial del partido, para convertirse muy pronto en el origen de una nueva corriente interna, a comienzos de 1984. ¿Qué distinguía a esta corriente, que un año después comenzaría a denominarse la renovación peronista, del resto del peronismo, genéricamente denominado, los ortodoxos? Aglutinados alrededor de la candidatura de Antonio Cafiero para la presidencia del partido en la provincia de Buenos Aires, los miembros de esta corriente interpretaron la derrota de 1983 como el corolario obligado del pasado autoritario del peronismo que siguió a la muerte de su líder. El rechazo de ese pasado y la voluntad de construir un peronismo democrático eran su capital y con esas banderas se lanzaron a la tarea de cambiar la relación de fuerzas dentro del partido. La nueva opción que expresaban entre autoritarismo y democracia -remedo de la que había llevado a Alfonsín al poder del estado- se interiorizó en el partido y quedó simbolizada en el enfrentamiento entre Cafiero y Herminio Iglesias, el ex candidato a gobernador por la provincia de Buenos Aires que había frustrado esa aspiración de Cafiero en 1983.

Enfrentados a la conducción oficial del partido, la fuerza de los renovadores descansaba en la representatividad de sus dirigentes. En los sucesivos Congresos Nacionales del partido, esta

corriente no logró vencer a la conducción oficial. Fueron los resultados electorales de la primera elección de renovación parcial de la Cámara de Diputados, en noviembre de 1985, los que legitimaron las aspiraciones de la renovación, confirmando su apuesta de que "los votos cuentan" también dentro del peronismo. Los renovadores lograron, incluso presentándose bajo la cobertura de otros partidos, un mejor desempeño que los ortodoxos y a partir de entonces pasaron a ser la corriente dominante dentro del justicialismo, pese a que la conducción oficial del partido siguiera en manos de los ortodoxos. En el Congreso del peronismo renovador, de marzo de 1986, declararon que el 3 de noviembre de 1985 "murió la conducción patotera" y que "a la victoria de 1989 podemos llegar con ustedes (la ortodoxia), sin ustedes, o contra ustedes". Entonces la renovación podía interpretar su victoria en las urnas como la primera batalla ganada en su camino hacia las elecciones parciales de 1987.

Con una estrategia basada en la democratización del partido y, por ende, en el carácter representativo de sus dirigentes, el parlamento pasó a convertirse en un ámbito privilegiado para la renovación. Las bancas, a las que por primera vez se presentaron en 1985 figuras de primera línea de la dirigencia renovadora, eran la confirmación de la representatividad y, a la vez, un recurso a través del cual nuevos liderazgos comenzaron a irrumpir en la escena política nacional.<sup>23</sup> Jóvenes de extracción universitaria como José Luis Manzano, José Octavio Bordón y José Manuel de la Sota, entre otros, emergieron en la política nacional con un lenguaje nuevo y un comportamiento caracterizado por un alto margen de autonomía respecto de una estructura partidaria (a diferencia de los nuevos liderazgos de la UCR no tenían la restricción impuesta por un partido pero sí el desafío de crear un partido) y la consiguiente flexibilidad en sus orientaciones, alianzas y políticas concretas.

La colocación particular de la renovación dentro del justicialismo la fue dotando de una imagen propia dentro y fuera

<sup>23</sup> El diputado José L. Manzano señala: "La irrupción de muchos de nosotros en la escena política nacional tiene que ver con una utilización extrema del recurso del ámbito del Parlamento" (Foro Balance y Perspectivas, op. cit.).

del peronismo. Antes que de una identidad programática, esa imagen era el resultado de su carácter representativo y de su predominio en el Congreso sobre los ortodoxos<sup>24</sup>. Los renovadores emergieron en la escena parlamentaria desde donde proyectaron sus liderazgos a escala nacional en ausencia de una estructura partidaria orgánica. Fieles al ideario de Perón, se declararon partidarios de **aggiornar** la doctrina peronista, adecuarla al nuevo clima político y de ideas, y a las nuevas circunstancias de la Argentina.

¿Cómo se reflejó en el Congreso la lucha interna del peronismo y el proceso de ascenso y consolidación de la corriente renovadora?

Luego del rechazo al proyecto de normalización sindical enviado por el ejecutivo, en el que el justicialismo todo cerró filas, como vimos, la estrategia legislativa del peronismo estuvo condicionada por los avatares del proceso de reunificación partidaria alrededor de la corriente renovadora.

Durante 1984, el justicialismo acompañó las iniciativas del ejecutivo concernientes a la restauración del estado de derecho, la restauración y ampliación de las libertades civiles y políticas y las iniciativas sociales como el Plan Alimentario Nacional, que significaban conquistas para los sectores populares. La común identidad democrática de radicales y peronistas renovadores era una condición *sine qua non* para diferenciar a los renovadores de los ortodoxos y hacer del peronismo una alternativa democrática creíble. La profusión de iniciativas justicialistas en Diputados durante 1984 (843 proyectos de ley presentados que representaron el 69% del total, exclusión hecha de presentaciones del PJ con otros partidos) es indicativa no sólo de cómo el peronismo asoció esa iniciativa a su credibilidad democrática, sino también de la fuerte dispersión interna que lo caracterizó y que se tradujo en numerosos proyectos sobre la misma materia. Así, por ejemplo, al proyecto de imponer la tierra libre de mejoras originado en el ejecutivo<sup>25</sup>, el justicialismo respondió con la presentación de

<sup>24</sup> En Diputados, luego de las elecciones de 1985, consiguieron conformar un bloque de 62 sobre 101 justicialistas. En 1987, el bloque renovador ocupó 97 de las 103 bancas del PJ. En Senadores, luego de 1986, conformaron un bloque de 12 sobre 21 justicialistas.

<sup>25</sup> Cabe señalar que ese proyecto continuó en las comisiones respectivas, sin dictamen.

proyectos de ley que contemplaban desde la expropiación de la tierra libre de mejoras hasta un impuesto a esas tierras o a la renta potencial.

En todo caso, la actividad legislativa fue un mecanismo de afirmación democrática del peronismo, del que la renovación pasó a ser el principal beneficiario dentro del partido. La decisión del gobierno de llamar a consulta sobre el Beagle, en noviembre de 1984, proporciona un buen ejemplo de cómo se colocó el sector renovador tanto frente a la iniciativa del ejecutivo como frente a los justicialistas ortodoxos. El peronismo oficial, defensor de la postura abstencionista, fracasó en la consulta popular, abrumadoramente mayoritaria en favor del sí a la firma del Tratado de Paz con Chile. Los renovadores, muchos de los cuales disientan con la postura oficial del partido, argumentaron que la posición era consecuencia del manejo que el gobierno había hecho de la consulta popular. Objetaron que podía haber sido acordado en sede parlamentaria y que, de haber sido así, otra hubiera sido la postura justicialista. De ese modo, la posición adoptada quedaba asociada a un problema de procedimiento y no de diferencia de contenidos con el gobierno. Pese al rotundo respaldo que obtuvo en las urnas, la UCR tuvo que recurrir al voto extra asignado al presidente de la cámara para casos de empate en la votación. Los renovadores dejaron caer el peso de este "traspié" sobre la conducción oficial del justicialismo.

El sector de la renovación hizo de los procedimientos utilizados por el ejecutivo y por su partido el blanco de sus críticas. En los temas sustantivos, las diferencias con el oficialismo se vuelven difíciles de precisar y tienden a disolverse en ejercicios de retórica, cuando no cobran la forma de una crítica puramente negativa a las propuestas del gobierno, congruentemente con la indefinición programática de la renovación. Durante 1984 y hasta que en junio de 1985 el gobierno, tras los fallidos intentos de concertación socioeconómica (De Riz, L. et al., 1987) lanzó el denominado Plan Austral, el blanco de las críticas sustantivas de la oposición justicialista fue la política económica. A partir de

entonces, se mostraron cautelosos en los hechos y el espacio de la confrontación lo ocupó la CGT.<sup>26</sup>

1985, año electoral, convirtió al Congreso en un ámbito para librar la contienda, al mismo tiempo que en un recurso para llevarla a cabo: definición de alianzas y espacio apetecido para convalidar liderazgos, la Cámara de Diputados "quedaba prisionera de los partidos". Esa situación se reflejó en la reducción de las iniciativas de la oposición justicialista (véase Cuadro 4)<sup>27</sup>.

Los resultados electorales de noviembre de 1985 fueron interpretados como un triunfo, tanto por el sector renovador del peronismo, como por el radicalismo. La UCR conservó 129 bancas y el PJ perdió 10 bancas en favor de partidos menores. Empero, los renovadores festejaron el triunfo porque los perdedores fueron los ortodoxos. El radicalismo se consideró victorioso porque podía confiar en una política de austeridad económica que, pese a ser ajena a su tradición, los convalidaba en su gestión y podía alimentar la expectativa de seguir ganando en las elecciones sucesivas.

A partir de entonces, la renovación pasó a ser la corriente dominante en el justicialismo. Antonio Cafiero, Carlos Grosso y Carlos Saúl Menem, gobernador de la provincia de La Rioja, se convirtieron en los "referentes" del peronismo renovador. El Congreso había sido el ámbito en el que lograron diferenciarse de la ortodoxia peronista y consolidar su predominio tejiendo alianzas alrededor del objetivo de construir un peronismo democrático. Restaba a la renovación la tarea de diferenciarse del partido de gobierno. A la primera tarea contribuyeron los ortodoxos con posiciones que, como la asumida en el caso del Beagle, o las referidas a la cuestión militar, favorables a la amnistía, reafirmaron la continuidad de su pasado autoritario. A la segunda,

<sup>26</sup> Un argumento reiterado por diputados del justicialismo es el referido a la subordinación de la iniciativa legislativa del oficialismo a la del ejecutivo. El diputado Manzano señala que, "de cambiar la relación de fuerzas a favor del radicalismo en las elecciones de 1985, la disputa entre los políticos convalidados por votos y los funcionarios del gobierno se reflejará en la recuperación de la iniciativa de la UCR". (Foro Balance y Perspectivas, op. cit.)

<sup>27</sup> Como señala el diputado Manzano "estabamos dedicados a ver cómo rearmar las partes dentro del Justicialismo" (Foro Balance y Perspectivas, op. cit.).

las dificultades del gobierno y su partido para administrar la crisis en el marco de la transición democrática. De la brecha entre las expectativas y las realizaciones concretas del gobierno surgió un discurso expresivo del desencanto a través del cual expresó, por la vía negativa, su condición de alternativa democrática al radicalismo.

El recurso a la interpelación de los Ministros, reiteradamente utilizado por el PJ (y para lo cual contó con el aval del oficialismo, ya que se requirieron dos tercios de la votación de la Cámara para obtenerlo) fue uno de los mecanismos a los que los renovadores echaron mano para afirmar su papel de fuerza política de control del gobierno. Las interpelaciones proporcionaron un escenario en el cual la renovación proyectó su imagen democrática a escala nacional. Las sucesivas interpelaciones a los diferentes Ministros del gabinete, antes que traducirse en cambios de política, sirvieron para ofrecer la política como espectáculo para un público que poco podía apreciar acerca de qué se estaba discutiendo en cada caso ya que, en la mayoría de ellas, los representantes de la renovación planteaban divergencias de ideas sin proponer a través de qué mecanismos llevarlas a la práctica.

El tratamiento de los proyectos de ley sobre la cuestión militar es el más indicativo del modo en que el peronismo renovador ejerció la oposición al gobierno: enfrentamiento verbal y colaboración encubierta con las iniciativas del ejecutivo.

Veamos por qué. La rebelión militar de Semana Santa, en abril de 1987, tomó por sorpresa al oficialismo y a la oposición. La respuesta de la sociedad y de la clase política fue unánime en su rechazo. Los políticos de la oposición, en general, aparecieron asociando su supervivencia a la del régimen democrático. Los renovadores, por su parte, asociaron la continuidad del régimen democrático a su existencia como corriente mayoritaria del peronismo.

Empero, el régimen democrático tenía que acordar cómo tratar el pasado militar. La denominada ley de "punto final" originada en el ejecutivo con anterioridad a la rebelión militar ejemplifica la particular colocación de la renovación peronista sobre el tema.

El proyecto fue enviado por el PEN al Senado adonde se esperaba contar con la mayoría necesaria ya que la mayoría propia de la UCR en Diputados estaba lejos de reunir la cohesión interna requerida para avalarlo.<sup>28</sup> Las dificultades en el Senado provenían de los sectores ortodoxos del peronismo, favorables a la amnistía y de los partidos menores también favorables a esa solución (el Partido Bloquista de San Juan, los liberales y autonomistas de Corrientes). Tras un trámite desusadamente acelerado se trató el dictamen producido en comisión y el proyecto fue aprobado por 25 votos a favor, 10 en contra (se opusieron 8 senadores justicialistas y los 2 representantes del Movimiento Popular Neuquino) y 11 senadores ausentes. La ausencia significativa fue la del bloque peronista renovador conducido por el senador Martiarena.

En Diputados, el proyecto fue aprobado por 126 votos a favor, 16 en contra y una abstención.

En ambas Cámaras, la renovación ejerció una colaboración encubierta con el gobierno ya que su ausencia, sin aviso previo, hizo posible convertir el proyecto en ley. La oposición frontal a la iniciativa, con movilizaciones en las calles, se disolvió en la retórica.

Los sucesivos presupuestos, sancionados en Diputados sin el apoyo de la bancada justicialista, ejemplifican otra situación en la cual el rechazo de la oposición no se traduce en medidas concretas que paralicen al gobierno. Lo fundamental de la "ley de leyes" se decide en el gabinete económico del gobierno y en estrecha relación con las negociaciones externas de la deuda. Su paso por el Congreso, y su prolongado tratamiento, en las comisiones respectivas, hacen de la sanción final un hecho "formal"

---

<sup>28</sup> El oficialismo había convocado a la Convención Nacional del Partido para lograr el consenso necesario que permitiera apoyar el proyecto. Esta ley prevé un plazo de 60 días, a partir del cual se extingue la acción penal respecto de toda persona que no estuviere prófuga o declarada en rebeldía, o que no haya sido citada a prestar declaración indagatoria ante tribunal competente. Con ella se esperaba resolver el tema de las causas militares pendientes y de los militares bajo sospecha. Producto de la reacción militar ante las citaciones dispuestas por la Cámara Federal en la Causa No. 450 que investiga las acciones llevadas a cabo en el Área del 1.º Cuerpo de Ejército, esta ley forzó a tomar posiciones a radicales y peronistas renuentes a hacerlo.

y del rechazo, un gesto simbólico<sup>29</sup>. A la hora de la discusión de las políticas, los debates se caracterizan más por su intensidad que por la sustancia de lo que se discute.

El debate sostenido sobre la deuda externa, a comienzos de 1986, es un caso ejemplar de espectacularidad de las disidencias entre justicialistas y radicales que en sustancia no arrojó una política alternativa por parte del peronismo. Por el contrario, expresó un clivaje poco claro entre la política del gobierno y las propuestas de los renovadores que, como Cafiero, insistieron en una moratoria a concertar con los acreedores.

Una estrategia ambivalente como la desplegada por el peronismo renovador en Diputados confirma, de manera indirecta, la particular colocación de esta fracción mayoritaria del justicialismo: sacar rédito de lo que el gobierno hace o deja de hacer, sin que ello se traduzca en políticas positivas que den a la renovación un contenido programático definido.

Posiciones cambiantes respecto de las políticas concretas, redefinición continua de alianzas y cursos de acción poco predecibles, fueron los rasgos distintivos del comportamiento legislativo de los renovadores. El Parlamento, en su doble papel de tribuna partidaria y tribuna ante la sociedad, fue el recurso estratégico para lograr sus principales objetivos: reunificar al partido en torno a la renovación y triunfar en los comicios de 1987. Las rivalidades internas por el liderazgo dentro del sector<sup>30</sup> no afectaron su predominio dentro del justicialismo. Las elecciones de 1987 concretaron sus aspiraciones más ambiciosas. Antonio Cafiero se convirtió en gobernador de la provincia de Buenos Aires, símbolo de esa elección, titular del partido y precandidato a la presidencia de la República para 1989. Esos comicios tuvieron además, un significado especial para los renovadores: su triunfo había sido logrado sin el apoyo explícito

<sup>29</sup> Los mismos diputados reconocen que "las sumas del presupuesto viene hechas desde el Ejecutivo, y si no, hay que agarrar una calculadora de bolsillo (...) se aceptan como válidas las sumas que vienen, se discuten solamente las políticas. No hay infraestructura técnica" (Foro Balance y Perspectivas, op.cit.).

<sup>30</sup> Carlos Menem creó, tras las elecciones de 1985, su propia corriente denominada "Federalismo y Liberación" y lanzó su pre-candidatura para la presidencia de la República en 1989.

de los sectores tradicionales del sindicalismo. A partir de entonces enfrentarían un doble desafío: mantener unificado al partido alrededor de los liderazgos renovadores convalidados por los votos y probar su vocación de gobierno.

### El radicalismo y la política presidencial :

La relación que se estableció entre el presidente de la nación y su partido (del que es el presidente nato), es un factor crucial para comprender el comportamiento legislativo de la UCR. Esa reacción condicionó las formas en que se manifestaron las tensiones derivadas de su condición de ser partido en el gobierno y concebirse como un partido "abogado de la sociedad".

En efecto, durante los primeros cuatro años de gestión gubernamental, el oficialismo otorgó un fuerte respaldo a la iniciativa del poder ejecutivo. Empero, la clara subordinación de la iniciativa legislativa del oficialismo a la política del ejecutivo, no puede ser interpretada como indicador de una fuerte cohesión partidaria alrededor de las orientaciones de política del gobierno. Ello, no sólo porque muchas de esas orientaciones provocaron resistencias en el seno partidario (las relativas a la cuestión militar o a las políticas económicas, por ejemplo) sino y, sobre todo, porque la UCR que accedió al gobierno en 1983, logrando duplicar el porcentaje histórico de sus votos, estaba lejos de haber plasmado una identidad partidaria definida. Como lo expresó un dirigente: "Sabíamos de dónde veníamos pero no teníamos en claro hacia dónde íbamos." Un partido nacido un siglo atrás bajo la consigna "la causa contra el régimen" estaba mal preparado para asumir las prioridades del régimen sobre la causa que el ejercicio del gobierno le fue imponiendo

Los cambios ocurridos durante el breve lapso que fue desde la muerte de Ricardo Balbín, a comienzos de 1982, hasta la consagración de Raúl Alfonsín en la jefatura nacional partidaria primero, y en la presidencia de la nación, poco después, eran el resultado de un rápido reacomodo de las fuerzas internas a un proceso cuya dinámica fue monopolizada por la habilidad de Alfonsín

para contruir un discurso y una práctica política ajenos a la tradición partidaria. El nuevo líder había logrado situar su convocatoria por encima de las fronteras partidarias y su liderazgo había alcanzado una proyección nacional antes de haber sido confirmado dentro del partido. El alfonsinismo, como se denominó a sus ideas y a su nuevo estilo de acción política, se presentaba como una combinación inédita de tradición e innovación. La vieja estructura de comités y jefes locales fue desbordada por un liderazgo que ganaba apoyos dentro y fuera del partido, osaba desafiar la hegemonía peronista en el terreno electoral y animaba un partido movilizador y repentinamente capaz de recuperar para sí temas propios de la tradición peronista en el marco de su voluntad de recrear la democracia.

La cohesión interna alrededor del liderazgo de Alfonsín fue, sin embargo, más la consecuencia de un *fait accompli* para el partido en su conjunto que el resultado de un nuevo perfil ideológico. Con una historia de fragilidad programática, debilidad organizativa y sucesivos fraccionamientos internos, la UCR se vió colocada en la posición de partido vencedor del peronismo en elecciones libres y sin proscripciones, sin que los cambios ocurridos en su seno pudieran atribuirse a una conciencia clara de una nueva identidad.

El ejercicio del gobierno fue multiplicando los clivajes internos -nuevos disensos y el reflotamiento de antiguas divergencias- alrededor de las orientaciones de política de gobierno y de las cuotas de poder dentro del partido y en el aparato de gobierno. Esas orientaciones operaban como una camisa de fuerza para un partido que tradicionalmente había concebido de manera populista su relación con el electorado y que naturalmente resistía a tomar distancia de la sociedad y de las demandas de sus representados. Las críticas a los funcionarios ("tecnócratas") del gobierno proliferaron en su seno, particularmente aquellas referidas a la política económica de austeridad.

Las características del liderazgo de Alfonsín y su rotundo triunfo electoral le otorgaron un amplio margen de maniobra para el ejercicio plebiscitado de su gestión. Pronto se vió que el

presidente monopolizaba la iniciativa política y la generación de expectativas sociales<sup>31</sup>.

Una política presidencial que alentó un bajo perfil de la conducción nacional del partido, centralizando en su persona las decisiones políticas fundamentales e incorporando progresivamente a su gabinete figuras extrañas a la tradición partidaria o a "nuevos" radicales nacidos al calor del alfonsinismo, relegó al partido a un segundo plano. La creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia, organismo asesor del presidente, encargado de dictaminar sobre la iniciativa del ejecutivo de reformar la Constitución, es un ejemplo claro en el que los partidos quedaron al margen del debate y éste se sustrajo de los órganos constitucionales establecidos para su sustentación.

El otorgamiento de cuotas intrapartidarias de poder mutuamente neutralizadas a través de un empate sostenido, y la gran flexibilidad ideológica y doctrinaria hicieron posible la coexistencia de diversas corrientes en su seno: los históricos de Renovación y Cambio, la Junta Coordinadora Nacional, Línea Nacional (incluido el balbinismo), el Movimiento de Afirmación Yrigoyenista conducido por el senador Luis León. El problema de la nueva identidad partidaria quedó postergado. La UCR, un partido centenario, no era una criatura de Alfonsín, como el peronismo lo fue de Perón. El alfonsinismo y la renovada capacidad de convocatoria que trajo aparejada la colocaron en situación inédita de un partido "atrapa-todo". El factor liderazgo prevaleció sobre las ideologías y los programas. Empero, el radicalismo resistió a reconocerse en la nueva morfología del partido. Animada por un discurso que combinó tradición e innovación política y buscó situarla por encima de viejas lealtades partidarias y fidelidades clientelares, la UCR apareció como una suerte de partido "ómnibus" abierto a apoyos electorales diversos y aún contradictorios. Más que una pura maquinaria electoral, tampoco es identificable con un movimiento pese a que la tentación de crear el "tercer movimiento

<sup>31</sup> El proyecto de traslado de la capital al sur del país o el de reforma de la Constitución Nacional son claros ejemplos de la voluntad presidencial de reestructurar el estado y el sistema político que tuvieron poco eco en el partido, fueron presentados a la sociedad como ideas fuerza de Alfonsín.

histórico" no estuvo ausente del imaginario de su dirigencia política.

En esta situación, el "partido" pasó a un segundo plano. Las tensiones surgidas en su seno (la denominada lucha ideológica interna) tuvieron como referente unificador por excelencia, al propio Raúl Alfonsín. Sin embargo, el margen de acción del presidente quedaría acotado por su capacidad de negociar posiciones y neutralizar conflictos: una política de distribución de cuotas de poder que se fue revelando cada vez más difícil de poner en práctica en la medida en que el liderazgo plebiscitado de Alfonsín hizo aguas en las urnas, en setiembre de 1987. La convocatoria presidencial a la Convergencia Democrática, basada en los llamados comunes denominadores con otras fuerzas políticas (las ideas expuestas por Alfonsín en su discurso ante el Plenario Nacional del Partido, en diciembre de 1985, conocido como discurso de "Parque Norte") presuponia la disciplina partidaria para anudar alianzas nacionales o provinciales. Las elecciones en la provincia de San Juan, que sucedieron a la convocatoria presidencial fueron un test: la negativa de la UCR a aliarse con los bloquistas en esa provincia, y su posterior derrota en los comicios, puso en evidencia que el partido estaba lejos de tener la cohesión esperada alrededor de las iniciativas políticas del presidente.

Con un mapa de poder político interno fluido y cambiante al compás de la redefinición de la coalición dominante (el ascenso de los sectores de la Junta Coordinadora, tendencia organizada en los años setenta por jóvenes provenientes de la dirigencia universitaria), el partido quedó situado en un papel subordinado frente a la política presidencial. La visibilidad de los hombres del presidente, sus operadores políticos por excelencia, lo condenó a un segundo plano. Los problemas surgidos de los reacomodos internos se agudizaron en las sucesivas contiendas electorales y subordinaron el comportamiento legislativo a las estrategias desplegadas en las internas.

Un partido como la UCR, regido por el principio, consagrado en su carta orgánica, de que las bancas pertenecen al partido, reduce el margen de autonomía de sus legisladores para negociar políticas. Antes que el desempeño legislativo, lo que cuenta en

la reelección de un legislador es su posición en la estructura de poder partidaria. En este sentido, la capacidad de modificar iniciativas originadas en el ejecutivo y su gabinete es el resultado de la presión ejercida por la oposición antes que la consecuencia de iniciativas que diferencien la acción legislativa del partido de la política presidencial.

Lo que denominamos la inflación de iniciativas del radicalismo -1692 proyectos de ley presentados entre el 10-12-1983 y el 30-9-1987, excluidos los proyectos presentados en forma conjunta con otros partidos o con el PEN- confirma, a la hora de examinar sus contenidos, el predominio de una relación clientelar con el electorado, estimulada por las características de la competencia con su principal adversario, el justicialismo. En efecto, los proyectos, cuando no revelan superposiciones y pequeñas diferencias de matices, obedecen, en su mayoría, a reivindicaciones microsectoriales que, por la extrema desagregación de sus beneficiarios y la escasa relevancia fiscal de los beneficios distribuidos en cada caso, ejemplifican las denominadas *leggini*. La iniciativa parlamentaria del oficialismo comparte con la del justicialismo (que la duplica) este rasgo distintivo de estar más orientada hacia beneficios selectivos que hacia definiciones de políticas con una orientación global.

El examen de los 25 vetos totales del ejecutivo a proyectos de ley originados en la Cámara Baja durante el periodo 1983-1987 indica, como vimos, que el 40% de esos vetos totales lo fueron a proyectos surgidos del oficialismo y 4% correspondió a presentaciones conjuntas UCR-PJ.

En estas condiciones, la escena legislativa resulta ser, ante todo, una tribuna partidaria, un ámbito en el que se lleva a cabo la doble contienda, interna e interpartidaria, para captar al electorado. Para un partido que controla el ejecutivo pero no alcanza el predominio legislativo, el poder de veto de su principal adversario estimula tendencias centrifugas al obligarlo a redefinir estrategias sobre la marcha y negociar las iniciativas. Carente de la cohesión interna necesaria para resistir las presiones por el doble impacto que produjo en su seno, tanto la política del ejecutivo orientada a tomar distancia de las demandas inmediatas

de sus representados y del propio partido, cuanto las tensiones que provocó la lógica del cálculo electoral, la UCR encontró en el Congreso -única arena representativa- el lugar privilegiado para legitimar liderazgos a escala nacional y competir con esa cuota de poder avalado por los votos en la puja por posiciones dentro del partido.

El saldo inmediato de la derrota electoral de los candidatos radicales en 1987, fue el estallido de una crisis larvada dentro de la UCR. El fracaso sorprendió a sus filas mal preparadas para definir qué hacer: se encontraron sin rumbo, y cuestionando los objetivos mismos que inspiraban la gestión gubernamental. Se abrió el debate partidario, y la relación entre el gobierno y su partido pasó a ser uno de los ejes del cuestionamiento. Hasta entonces, las políticas del gobierno referidas a las reformas estructurales y el tema militar, habían sido respaldadas en el Congreso y a pesar de las resistencias que despertaron en ciertas corrientes internas, el oficialismo se comportó como un "espejo" del ejecutivo. Después de la derrota, los legisladores radicales, ya no contuvieron las presiones que ejerció la oposición justicialista. La aprobación del paquete de legislación laboral, presentado por el sindicalismo durante su permanencia en el gabinete, reflejó un partido a la defensiva, sin capacidad de sostener un debate estratégico, tanto para la continuidad de la política anti-inflacionaria del gobierno, como para sostener el debilitado consenso del empresariado.

El revés electoral puso al desnudo los conflictos hasta entonces contenidos entre un presidente que había basado su gestión en la autoridad plebiscitada de su persona, y un partido cuya acción quedó subordinada a la de su jefe. Después del 6 de setiembre, el presidente reapareció a la defensiva, ya sin los recursos con que había gobernado al margen de su propio partido. Fue el ocaso de un modo de gestión de la crisis y de la transición democrática que conoció su apogeo durante el primer año del Plan Austral. El radicalismo comenzó la difícil tarea de reconocerse después de la derrota.

## CONCLUSIONES

83. A lo largo de los cuatro primeros años de gobierno de Raúl Alfonsín, ¿qué cambios ocurrieron en los dos principales partidos que emergieron de las elecciones de 1983?

Decíamos en la introducción a este trabajo que la debilidad de los partidos como canales de mediación del conflicto social vis a vis el poder de presión de las organizaciones de interés era una suerte de talón de Aquiles de la nueva democracia, enfrentada al desafío de gobernar la transición democrática en el marco de la gravedad de la crisis económica y las restricciones del orden económico internacional.

¿Cómo enfrentaron este desafío radicales y peronistas? Incorporando posiciones ideológicas y apoyos electorales diversos y aún contradictorios, los dos grandes partidos populares, en el gobierno y la oposición, atravesaron este período como una etapa de reestructuración interna y definición de objetivos que fue el producto de la libre competencia por el poder y encontró en el Congreso el ámbito privilegiado para llevarlo a cabo.

La reorganización democrática del peronismo -el surgimiento de la renovación alrededor de un grupo parlamentario y su consolidación como corriente dominante del partido- es el dato más significativo de esta etapa. El triunfo electoral de 1987 convirtió a la alternancia en una alternativa política y culturalmente aceptable en la Argentina actual.

El radicalismo transitó esta etapa nucleado alrededor del liderazgo indiscutible de Raúl Alfonsín. El ejercicio de gobierno fue multiplicando los clivajes internos alrededor de las orientaciones de política y las cuotas de poder dentro del partido y en el gobierno. Las innovaciones ideológicas que trajo aparejado el alfonsinismo encontraron resistencias en un partido que se reconoce en la defensa del estado de derecho, pero le es extraña una política que no conciba de manera populista la relación con sus representados. Sorprendida por la espectacular victoria de 1983, la UCR desplazó el problema del gobierno hacia la capacidad de su líder para dar respuestas a la crisis e impulsar reformas

legitimadas por el carácter plebiscitado de su mandato antes que por el eco que éstas despertaron en las filas partidarias. 7 252

En este escenario, el Congreso pasó a ser una tribuna partidaria. Con la excepción de la ley de divorcio que lo mostró como una tribuna ante la sociedad, fue el recurso para las internas -la redefinición del mapa de poder y de las relaciones del partido con otros sectores sociales- y un espacio en el cual éstas se llevaron a cabo.

Para la corriente renovadora del justicialismo, nacida alrededor de un grupo parlamentario, la escena legislativa fue el lugar desde el cual se proyectaron nuevos liderazgos a escala nacional. Al radicalismo, el ámbito parlamentario le proveyó de un espacio representativo en el que consolidar nuevos liderazgos y afianzar carreras partidarias, dado que la vieja regla de la UCR según la cual la antigüedad en la militancia es el único aval para aspirar a posiciones de poder, fue quebrada por el propio Alfonsín.

La ambivalencia en el comportamiento legislativo de la renovación peronista -ni oposición frontal ni colaboración abierta con el gobierno- y su indefinición programática (ni estatista como en el pasado ni privatista tout court, ni dogmática ni puramente pragmática, ni anticorporativa ni favorable a un compromiso definido con el sindicalismo) le sirvieron para reunificar el partido alrededor de la consigna de la reorganización democrática, asegurando el doble objetivo de la continuidad del régimen democrático, por una parte, y la flexibilidad ideológica necesaria para mantener una organización abierta a la incorporación de valores, ideologías y apoyos diversos y contradictorios.

El radicalismo, sometido a una demanda social de coherencia entre su discurso y sus políticas (a diferencia del justicialismo), quedó condenado a soportar el peso de una derrota electoral cuyo impacto dentro del partido reflejó la competencia entre las corrientes (el internismo) sin que se alcancen a perfilar alternativas al liderazgo personal de Alfonsín.

La nueva democracia argentina (como las democracias del cono sur de América Latina) nació y funcionó bajo la presión de las

demandas de respuesta a la crisis, la debilidad de su economía y las renacidas demandas de la sociedad civil. Mirado este periodo desde la óptica de la performance del gobierno para resolver los desafíos, las realidades contrastan con las esperanzas que la UCR supo alimentar. Empero, a lo largo de esta etapa, las reglas del juego democrático, competitivas, conflictivas y fuente de desencanto político, fueron compartidas por radicales, peronistas y partidos menores del espectro ideológico.

Una vez instaladas, las reglas adquieren autonomía respecto de los instauradores. Parece difícil imaginar que se quiebren, ya que, incluso aquellos que las aceptan por razones de fuerza mayor antes que por convicción, pueden encontrar su decisión más "digerible" una vez que empiezan a convivir con ellas. (Rustow, D. 1970). El retorno del autoritarismo poco tiempo después de haber mostrado su incapacidad para dar respuestas a aquellos que lo apoyaban, se torna una alternativa si no imposible, al menos, improbable.

■ Esta conclusión corre el riesgo de volverse obsoleta con el transcurso de los acontecimientos y el factor contingencia puede irrumpir, torciendo el rumbo de la historia comenzada en 1983. Sin embargo, nunca en el pasado existió la oportunidad que el presente ofrece de lograr un consenso democrático estable entre los principales partidos.

## BIBLIOGRAFIA

- Balance y perspectivas del Parlamento actual, 1985. Foro realizado en el CEDES, Buenos Aires.
- De Riz, L. 1984. "Argentina: ni democracia estable, ni régimen militar" en Oszlak, O. Proceso, crisis y transición democrática. Vol. II, CEAL, Buenos Aires.
- De Riz, L. et al. 1986a. Guía del Parlamento Argentino. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- De Riz, L. et al. 1986b. El Parlamento Hoy. Serie Estudios CEDES. CEDES, Buenos Aires.
- De Riz, L. et al. 1987. Concertación, Estado y Sindicatos en la Argentina Contemporánea. Serie Estudios CEDES. CEDES, Buenos Aires.
- De Riz, L. 1988. "Regimen de Gobierno y Gobernabilidad: Parlamentarismo en Argentina?" en Nohlen, D. y Solari A. Reforma Política y Consolidación Democrática. Europa y América Latina. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- Di Palma, G. 1978. Sopravvivere senza governare. Il Mulino, Bologna.
- Dos Santos, W. 1987. Genesis a Apocalipse: elementos para una teoría da crise institucional latino-americana. Mimeo.
- Fennell, L. 1971. "Congress in the Argentine political system: an appraisal" en Agor Weston, ed. Latin American Legislatures: the around and influence.
- Gerchunoff, P. 1987. Capitalismo o voluntarismo. Mimeo.
- Lukes, S. 1982. "El debate sobre el "declive" del Parlamento Británico" en Parlamento y Democracia. Fundación Pablo Iglesias, Madrid.

- Pasquino, G. 1987. "Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali. Il caso italiano di istituzioni permeabili" en Stato e Mercato, N° 21. Il Mulino, Bologna.
- Pizzorno, A. 1983. "Sulla razionalità della scelta democratica" en Stato e Mercato, N° 7. Il Mulino, Bologna.
- Sartori, G. 1982. Partidos y sistemas de partidos. Alianza, Madrid.
- Rustow, Dankwart. 1970. "Transitions to Democracy", Comparative Politic, Vol. II, N°3.
- Touraine, Alain. 1988. La parole et le sang: Politique et société en Amérique Latine. Ed. Odile Jacob. Paris.