

POLITAI

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA

Revista de Ciencia Política editada por estudiantes de la especialidad de
Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Presidentes y partidos en América Latina: la excepcionalidad del peronismo en el contexto latinoamericano

Presidents and parties in Latin America: the exceptionality of peronism in the Latin American context

Gerardo Scherlis*

Universidad de Buenos Aires-Conicet

ISSN: 2219-4142

Scherlis, Gerardo. 2013. «Presidentes y partidos en América Latina: la excepcionalidad del peronismo en el contexto latinoamericano». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 4, *segundo semestre*, N°7: pp. 29-50.

* Doctor en Ciencia Política (Universidad de Leiden, Holanda). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor adjunto en la Universidad de Buenos Aires. Sus trabajos recientes han sido publicados en *Latin American Research Review*, *Government and Opposition* y *América Latina Hoy*, entre otras revistas especializadas. Correo electrónico: gscherlis@derecho.uba.ar

Resumen:

Los partidos políticos han dejado de cumplir funciones representativas significativas para legitimarse a partir de su rol como agencias de gobierno. Esto ha implicado la creciente interpenetración entre partidos y estados, así como la concentración de recursos en los líderes que ocupan cargos ejecutivos. En el contexto latinoamericano, estas características alcanzan mayor intensidad en los partidos de gobierno de países en los que se ha producido el colapso o la dilución del valor de la etiqueta de los partidos tradicionales. En estos casos, el presidente controla al partido de gobierno, mientras la estructura partidaria realmente existente se constituye sobre la base de las redes reclutadas por el líder electo para el ejercicio del gobierno.

El argumento central del artículo consiste en que el peronismo es la única fuerza política que ha logrado adaptarse exitosamente a las condiciones de la competencia electoral en la Argentina contemporánea. La autonomía del presidente en términos de orientación de políticas públicas frente a una máquina partidaria sostenida sobre la base del control de los estados subnacionales hace posible escindir la legitimidad del partido respecto a la de su coyuntural liderazgo. Esto provee al peronismo de un exitoso mecanismo de preservación, excepcional en el contexto latinoamericano.

Palabras clave: partidos políticos, América Latina, presidentes, partido personal-estatal, partido de redes estratárquicas, peronismo.

Abstract:

Political parties have ceased fulfilling substantial representative functions. Their legitimacy lies now on their role as governmental agencies. This led to an increasing interpenetration between parties and the states, and to the empowerment of those leaders that occupy executive offices. In the Latin American context these features are particularly intense in the case of ruling parties in countries where traditional parties collapsed or suffered significant brand dilution. In these cases the president controls the ruling party, while the «really existent» party organization is built up on the basis of networks recruited by the elected leader to run the government.

The central argument of this article is that Peronism is the sole political force which has managed to adapt successfully to the conditions of electoral competition in contemporary Argentina. The president's autonomy in terms of public policies' in relation to a political machine sustained on the basis of the control of sub-national states makes it possible to disentangle the legitimacy of the party from that of its current national leadership. This scheme provides Peronism with a successful self-preservation mechanism, which is exceptional in the Latin American context.

Keywords: political parties, Latin America, presidents, personality-state party, strataarchical network, peronism.

Las elecciones legislativas de 2013 en Argentina implicaron una derrota política para el Frente para la Victoria (FPV), etiqueta adoptada por el peronismo gobernante bajo el liderazgo de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Sin embargo, la noche misma de la derrota los máximos dirigentes del gobierno podían enunciar una verdad indisputable: sólo el FPV había estado presente en todos los distritos electorales del país y, aun cuando hubiera perdido en muchos de ellos incluyendo los más poblados, lo había hecho frente a diferentes partidos, sin que ninguno de estos se acercara al porcentaje obtenido por los kirchneristas en el plano nacional.

En definitiva, las elecciones dejaban dos implicancias políticas principales. Por un lado, ratificaban que, tal como era el caso desde el año 2001, sólo el peronismo constituía una fuerza política competitiva en todo el territorio argentino. Al mismo tiempo, confirmaban la apertura de un cambio de época dentro del propio peronismo anunciando que el Kirchnerismo, su forma dominante durante cerca de 10 años, iniciaba un inexorable ocaso.

Y es que los cerca de 30 puntos porcentuales a nivel nacional obtenidos por las listas oficialistas alcanzaban para superar holgadamente a cualquier competidor en la elección legislativa, pero resultaban insuficientes para garantizar la victoria en una futura elección presidencial. De modo que los líderes territoriales del peronismo supieron, una vez conocidos los resultados, que a los fines de continuar siendo la fuerza predominante de la Argentina el partido debería renovar una vez más su liderazgo y su perfil, tal como lo había hecho en reiteradas ocasiones desde 1989.¹

En el caso argentino, la ausencia de organizaciones partidarias de alcance nacional fuera del peronismo es en general comprendida como resultado de la crisis que afecta a su histórico rival, la Unión Cívica Radical (UCR), desde su precipitada salida del gobierno en diciembre del 2001. A partir de dicha crisis, el polo no peronista del electorado argentino habría quedado huérfano, sin que ninguna otra fuerza política pudiera estructurarse de modo tal de reemplazar al deshilachado radicalismo (Torre 2003). En este artículo pretendo ir algo más allá a la hora de pensar las causas de la existencia de un solo partido nacional en Argentina, a partir de una explicación que contribuya a comprender otros casos latinoamericanos. Esa explicación pone el acento en aspectos estructurales vinculados con los cambios en el lugar del partido político en el marco del gobierno representativo, y a la relación que a partir de esos cambios se establece entre presidentes, gobiernos y partidos.

El artículo parte de la premisa según la cual los partidos políticos contemporáneos han dejado de cumplir funciones representativas significativas para legitimarse a partir de su rol como agencias de gobierno. Esto ha llevado a importantes transformaciones en sus formas organizativas, destacándose la creciente interpenetración entre partidos y estados, así como la concentración de recursos en los líderes que ocupan cargos electivos de carácter ejecutivo.

En el contexto latinoamericano, dichas características alcanzan mayor intensidad en los partidos de gobierno de países en los que se ha producido el colapso o la dilución del valor de la etiqueta de los partidos tradicionales. En estos casos, el presidente tiende a controlar al partido de gobierno, mientras la estructura partidaria realmente existente se constituye sobre la base de las redes reclutadas por el líder electo para el ejercicio del gobierno. En ese marco, la subsistencia de organizaciones partidarias de existencia continua y extendida a todo el territorio del país se torna improbable sin el control de los recursos materiales y simbólicos que ofrece el control del aparato estatal.

1 En verdad, escribo este artículo pasadas las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) del 11 de agosto de 2013 y antes de las elecciones legislativas generales del 27 de octubre del mismo año. Conviene aclarar, entonces, que las así llamadas PASO— obligatorias tanto para los partidos como para los votantes— han servido menos para seleccionar candidatos que como una gigantesca encuesta respecto a la elección legislativa. En cualquier caso — y así lo confirman los sondeos posteriores — la suerte de los principales jugadores parece echada. En lo que hace a las implicancias aquí mencionadas — la derrota del Kirchnerismo y la persistencia del peronismo como única fuerza nacionalizada — no cabe esperar mayores cambios.

El argumento central del artículo consiste en que el peronismo—con una organización sostenida sobre la base del control del aparato del Estado en sus diferentes niveles, y una enorme plasticidad para renovar su liderazgo y adecuar sus posicionamientos programáticos— es la única fuerza política que ha logrado adaptarse exitosamente a las condiciones de la competencia electoral en la Argentina contemporánea. La autonomía del presidente en términos de la orientación de las políticas frente a una por otra parte poderosa máquina partidaria asentada en los estados subnacionales hace posible escindir la legitimidad del partido respecto a la de los diferentes liderazgos nacionales. Así, la máquina partidaria usufructúa la legitimidad de un presidente exitoso, pero logra evitar la responsabilidad política que implica el fracaso de un presidente del partido. Esto provee al peronismo de un exitoso mecanismo de preservación excepcional en América Latina.

Para ilustrar estos argumentos el artículo se organiza en tres partes principales. Las dos primeras secciones refieren a transformaciones operadas en el lugar del partido político en el campo del gobierno representativo y al impacto de estos cambios en la relación entre sociedad, partidos y estados. La tercera sección se ocupa del impacto de dichas transformaciones en el vínculo entre presidentes y partidos en América Latina, distinguiendo entre tres tipos de relaciones con especial énfasis en el caso del peronismo.

Representación política, partidos y elecciones

Las funciones que los partidos han desarrollado históricamente en los regímenes democráticos pueden agruparse en dos grandes categorías. Por un lado, las funciones representativas, que incluyen las de agregar, articular y expresar intereses sociales. Por el otro, las institucionales o procedimentales, que incluyen el reclutamiento del liderazgo político así como la organización y ejercicio del gobierno (Sartori 1976:27; Mair 1997).

Una abrumadora evidencia muestra que en las últimas tres décadas se ha producido un marcado declive en las capacidades representativas de los partidos, tanto en las viejas democracias europeas como en las más nuevas de Europa del Este y América Latina (Webb y White 2007). Hace al menos dos décadas sabemos que los partidos han perdido el rol central de agentes de representación política, lugar que habrían ocupado en tiempos que por eso han sido definidos como de «democracia de partidos» (Manin 1998). Descongeladas las viejas identidades partidarias, el voto se torna volátil, sujeto a la conducta reactiva del votante ante los avatares de cada campaña electoral. Los viejos principios de diferenciación político-partidaria que organizaban la competencia electoral en forma estable se diluyen, y la oferta política es constituida por los candidatos a partir de una serie de asuntos que normalmente varían de elección en elección. Los ciudadanos, en tanto, encuentran múltiples otras formas de representación y expresión por fuera de la institución electoral. Todo esto es bien conocido; no es la intención ni parece ser necesario profundizar aquí sobre el tema.

Lo que sí quiero señalar es que la misma noción de un vínculo representativo entre votantes y partidos (o políticos) difícilmente pueda sostenerse hoy en día. No se trata ya, y tan sólo, de que los partidos hayan perdido el monopolio de la representación, compartiendo dicha función con otros canales de intermediación entre sociedad y Estado, como planteaba por ejemplo Bernard Manin (1998). Se trata, en cambio, de que la metamorfosis se ha consumado al punto en que los partidos han dejado de cumplir un rol representativo significativo, y la representación política como tal se ha desvinculado fundamentalmente de la institución electoral.

Naturalmente, los ciudadanos asisten a las urnas, y lo hacen masivamente. Pero lo novedoso es que ya no cabe pretender que lo hagan a los efectos de elegir a quienes expresen y repre-

senten ciertas creencias y valores, o intereses resultantes de un determinado conflicto social. En otros términos, no se vota pretendiendo facilitar el acceso a un cargo público a quien comparte y por lo tanto llevará adelante el modelo de buena sociedad preferido por el votante. En cambio, lo que las elecciones organizan es, fundamental si no únicamente, la formación de los gobiernos.

Este es el punto nodal en lo que hace al lugar del partido en los regímenes democráticos contemporáneos: los electores apenas establecen un vínculo representativo con su opción electoral. Esta característica no sólo alude a la dilución del viejo esquema de partidos como organizadores y monopolizadores estables y permanentes de la representación, sino también al de partidos como representantes fugaces en la semana de la elección. En cambio, el voto está orientado a seleccionar al gobernante y a hacerlo por el procedimiento establecido de modo tal de conferirle la necesaria legitimidad para asumir el cargo. En los términos de Pierre Rosanvallon (Rosanvallon 2006: 238-247), las elecciones permiten asignar legitimidad al gobierno, ofreciendo el mecanismo jurídico adecuado a la democracia para seleccionar a los gobernantes, pero por definición no asignan la confianza ciudadana a esos mismos gobernantes. En otras palabras, subsistiría una representación en el sentido legal del término, una delegación de facultades: se otorga a quienes resultan electos el derecho a efectuar actos en nombre de los otorgantes (así, por ejemplo, los electos legisladores tendrán el derecho conferido por la ciudadanía a elaborar y sancionar leyes), pero no en el sentido político, que implica — aun usando su propia discreción y discernimiento — receptividad y sensibilidad para responder a las demandas e intereses de los representados (Pitkin 1985). El votante raramente aspira a verse representado en aquellos candidatos por quienes vota y difícilmente cuestiona al gobernante por no representarlo adecuadamente, ya que al votar no se planteó tal posibilidad; sí, en cambio, esperará un gobierno que pueda juzgar como eficiente por el modo en que da respuesta a sus problemas. En definitiva, las funciones representativas de los partidos se ven seriamente disminuidas o subsisten, en términos de Richard Katz (1990), como un vestigio de tiempos idos. Las funciones institucionales persisten, pero el acceso a ellas ya no se sostiene en el hecho de representar más y mejor. Esto inevitablemente impacta en el modo en el que se estructura la competencia política.

En el marco de sistemas políticos de-alineados en términos partidarios, el eje de estructuración de la competencia refiere en primer término al que separa al Gobierno de la oposición, es decir, a quien está gobernando de quien se propone hacerlo, o en todo caso, a dos o más aspirantes a gobernar o seguir gobernando. En términos más concretos, al momento de decidir su voto, el elector tiende hoy menos a considerar cuál es el partido afín a su visión del mundo y más — recordemos que no se vota a un representante sino a un gobernante — a plantear un juicio respecto al gobierno y a especular sobre las capacidades de la oposición para gobernar mejor.

Es en este sentido que debe interpretarse la figura del ciudadano como un jurado, que se manifiesta fundamentalmente expresando su conformidad o rechazo con la marcha del gobierno (Rosanvallon 2006: 244). En ello puede o no haber un juicio informado sobre la gestión pública, un análisis pormenorizado de lo que se hizo o de lo que se hará. En la decisión pueden intervenir elementos racionales y emotivos, intercambios particularistas, y casi cualquier otro factor. En todo caso, lo que sugiere el argumento tal como hasta aquí se ha presentado es que el voto se define en función de la selección del gobierno y por tanto, las opciones tienden a articularse en torno a diferentes oferentes para el ejercicio del gobierno.

Esto explica la aparente paradoja por la cual partidos que son elegidos o incluso reelegidos por una parte mayoritaria de la población tienen en verdad un vínculo de identificación con una porción pequeña de esa misma sociedad. Tal como puede observarse en la Tabla 1, existen enormes distancias entre los porcentajes de votos obtenidos por los partidos ganadores de elecciones presidenciales recientes en América Latina y el porcentaje de ciudadanos que se siente ligados a esos partidos por algún vínculo identitario. Esta distancia es más amplia en el caso

de los partidos gobernantes en países como Argentina, Colombia y Perú, a diferencia de países como Uruguay y Brasil. Sin embargo, lo que en términos generales ocurre es que los votos que un partido recibe tienen escasa relación con el hecho de que los ciudadanos sientan que están siendo representados por él.

Tabla 1. Votos obtenidos e identificación de partidos ganadores de elecciones presidenciales recientes en América Latina

	Votos obtenidos en elección presidencial, 1ª vuelta %	Ciudadanos identificados con el partido %
Argentina – FPV + PJ	54% (octubre 2011)	9,51%* (Lapop, 2012)
Brasil – PT	46,9% (octubre 2010)	25% (Datafolha 2010)**
Colombia – PSUN (de la U)	46.7% (junio 2010)	6,88% (Lapop 2012)
Perú – PNP	31,7% (junio 2011)	3.26% (Lapop 2010)
Uruguay – FA	48% (Octubre 2009)	33% (Lapop 2007)
Venezuela – MVR-PSUV	62,8% (diciembre 2006)	23% (Lapop 2007)

Elaboración propia

* Suma los porcentajes alcanzados por el FPV y los del PJ, que fueron considerados separadamente en la muestra de LAPOP.

** Citado en Samuels and Zucco (2012)

De igual modo, el célebre «giro a la izquierda latinoamericano», que podría sugerir una contradicción con los planteos de este artículo, no escapa en su sentido más general al marco aquí referido. Como señala Manuel Garretón, «la izquierda, en el gobierno o compitiendo por él, aparece más como una solución a la problemática de un país, tal cual la perciben los electores, y menos como expresión de un proyecto propio y voluntarista». Y es por eso que «el juicio efectivo de la ciudadanía no será (...) respecto de cuán de izquierda es el proyecto o cuán fiel es esta a su proyecto, sino de cómo hizo frente a los problemas heredados y si se mostró más eficaz que los otros actores» (Garretón 2007: 61). No se trata de que conceptos como izquierda y derecha hayan perdido sentido en el léxico político contemporáneo, ni que los electores no sean portadores de valores e ideales. Si se trata, en cambio, de comprender que los partidos no son votados ni ganan elecciones por expresar modelos alternativos de sociedad, sino por presentarse como quienes cuentan con las mayores capacidades para, en un momento específico, resolver los problemas que aquejan a la población, y que por lo tanto en esos términos se plantea la competencia entre ellos por el voto popular.²

No sorprende, por lo tanto, que el giro a la izquierda que tiene lugar en las elecciones presidenciales durante la década de 2000 no sea acompañado siquiera en una mínima medida por un aumento en el porcentaje de latinoamericanos que se definen o se ven a sí mismos como «de izquierda» en relación con la década anterior (Arnold y Samuels 2011). Inclusive, tal como se observa en la Tabla 2, partidos o líderes de izquierda pueden obtener enorme apoyo electoral sin que sus electorados se vean a sí mismos como de izquierda excepto en un pequeño porcentaje. Naturalmente, existen en estos casos minorías intensas que sí sienten una fuerte afición por el

2 En un sentido similar, Francisco Panizza (2009) observa que la dinámica Gobierno-oposición explica los triunfos recientes de partidos de izquierda más certeramente que las dicotomías ideológicas.

partido en cuestión, algo que muy probablemente distinga a algunos de los partidos gobernantes de la izquierda latinoamericana actual, pero la presencia de estas minorías intensas está lejos de impugnar el argumento más general.

Tabla 2. Votos a partidos de gobierno de izquierda y porcentaje del electorado identificado como de izquierda

País	Votos a partido de izquierda % (elecciones presidenciales 1ª ronda)	Ciudadanos de izquierda %
Argentina	45,3% (octubre 2007)	9%
Bolivia	64,2% (diciembre 2009)	19%
Brasil	46,9% (octubre 2010)	14%
Ecuador	52% (abril 2009)	17%
Uruguay	48% (octubre 2009)	29%
Venezuela	62,8% (diciembre 2006)	27%

Elaboración propia en base a datos de LAPOP 2008

En tanto los gobiernos latinoamericanos logran completar sus mandatos, el eje gobierno-oposición se impone como indicador de estabilidad política. Por ejemplo, como lo nota Montero (Montero 2006: 63), hace tiempo ya que las elecciones presidenciales en Brasil se han transformado en referéndums sobre la gestión del presidente. Igualmente en México, donde más allá de sus diferencias ideológicas los tres partidos apelan a los votantes sobre la base de que pueden gobernar y resolver, mejor que sus rivales, los problemas de pobreza, criminalidad, corrupción y manejo de la economía (Klesner 2005: 135). En países donde la inestabilidad política y económica se transforma en un problema persistente, como ha sido el caso de Ecuador o Bolivia, el éxito electoral de ciertos liderazgos se explica sobre todo por su capacidad de garantizar un cierto umbral de orden y estabilidad (Novaro 2012).

En definitiva, las elecciones contemporáneas en América Latina se disputan en torno a quién se presenta y es percibido como quien está en mejores condiciones de conducir un gobierno que resuelva los problemas que las mayorías perciben como prioritarios. Esto supone para los candidatos y partidos asumirse como agencias capaces de gestionar los asuntos públicos mejor que sus competidores. En todo caso, la pretensión de contar con la capacidad de constituir el (actual o potencial) gobierno más eficiente para, como suelen decir los políticos, «solucionar los problemas de la gente»³ deviene normalmente en el asunto electoral clave, sobre el cual se organiza la competencia electoral. De modo que la legitimidad de los partidos descansa en la evaluación que los ciudadanos hacen sobre sus cualidades a la hora de gobernar, aun cuando las políticas implementadas guarden escasa relación con promesas de campaña o con manifiestos electorales.

3 Tras escribir en el buscador la frase «solucionar los problemas de la gente», encuentro que en los últimos meses de campaña electoral para las elecciones legislativas, la han pronunciado en Argentina, entre muchos otros, la presidente de la nación, el jefe de gabinete de ministros, el gobernador de la provincia más poblada (Buenos Aires), el primer candidato a diputado nacional del oficialismo por la misma provincia, un exgobernador de la provincia de Santa Fe y actual líder de la oposición, el primer candidato a diputado nacional del partido PRO por la provincia de La Pampa (y ex jugador de la selección nacional de fútbol), otro candidato a diputado de la UCR en la patagónica provincia de Santa Cruz, y varios intendentes (alcaldes) municipales.

Esta transformación en el rol del partido político en el campo del régimen democrático y la competencia electoral encuentra su necesario correlato en una igualmente profunda mutación de sus características organizativas. Hacia allí se orienta la siguiente sección.

Estado, gobierno y partido en América Latina

El pasaje de los partidos de agentes de representación social a instrumentos de gobierno es acompañado por dos transformaciones organizativas principales. Por un lado, una creciente dependencia del Estado; por otra, la concentración de recursos en el liderazgo que ocupa cargos públicos.

Los partidos políticos han sido observados lo largo del siglo XX a partir de su vínculo con la sociedad. Esta perspectiva seguramente responda a la influencia que los estudios europeos sobre partidos tuvieron sobre la literatura en general. En efecto, en Europa Occidental los partidos modernos han sido vistos como un subproducto de la emergencia de colectivos sociales, identificados fundamentalmente a partir de su lugar en el mundo de la producción, o de sus concepciones religiosas o ideológicas más en general. De allí que la denominación de los partidos se definiera en términos de los patrones de representación salientes en cada caso: partidos obreros, partidos laboristas, partidos burgueses, partidos campesinos (o agrarios), partidos populares, partidos cristianos, etc. (Mair 1997).

Aunque varios de los más importantes partidos y movimientos políticos de América Latina surgieron o se consolidaron a partir de su acceso a los recursos estatales y tuvieron desde el comienzo una conformación y aspiraciones poli-clasistas, a lo largo del siglo XX ellos sirvieron de vehículo de integración y movilización de diferentes grupos sociales, lo que cristalizó también en la persistencia de fuertes identidades colectivas y en su visualización como fuerzas representativas de sectores sociales específicos (Collier y Collier 1991; Di Tella 2004). En definitiva, el partido ha sido normalmente observado como una asociación voluntaria generada en y por la sociedad, o en todo caso que desde allí se dirige hacia el Estado para trasladar los intereses de los sectores sociales a quienes moviliza y a los cuales representa.

En las últimas décadas, sin embargo, el centro de gravedad de las organizaciones partidarias ha girado dramáticamente de la esfera de la sociedad hacia la del Estado. Los partidos han buscado compensar su creciente debilidad en la sociedad afianzando su posición en la esfera estatal. Es precisamente a partir del acceso y al desempeño en la estructura del aparato del Estado como las organizaciones partidarias aseguran su supervivencia, tanto en términos de recursos como de legitimidad (Whiteley 2011; van Biezen y Kopecký 2007). Respecto a los recursos, existe una creciente dependencia de los partidos con respecto a lo que, lícita y/o irregularmente, obtienen desde el control del aparato estatal. Con respecto a la legitimidad, como se desarrolló en la sección anterior, los partidos tienden a obtenerla en tanto logran presentarse como agencias capaces de ofrecer un gobierno competente.

En definitiva, se trata de un proceso que refiere, en palabras de Peter Mair (2005), a un mutuo retiro. Los ciudadanos se alejan de los partidos y se muestran indiferentes a los asuntos político-partidarios. A su vez los partidos como organizaciones también se retiran de la sociedad hacia las oficinas de gobierno. Así los partidos se consolidan como agencias de gobierno paraestatales. Su posición en el propio seno del aparato del Estado les permite a los partidos reforzar este proceso, fijando por medio de la legislación las condiciones de su propia existencia y competencia. La sociedad observa a estas instituciones como instrumentos ajenos a ella, una suerte de servicio público provisto por el Estado— como la provisión de gas o la recolección de residuos— para el funcionamiento de la democracia (van Biezen 2004). La legislación acompaña

este proceso, sobre todo a partir de la asignación de financiamiento público, distribución de espacios en medios de comunicación y hasta la imposición de mecanismos uniformes de selección de candidatos.

De modo que los partidos tienen hoy un vínculo más sólido y permanente con el Estado que con la sociedad (van Biezen y Kopecký 2007). Consecuentemente, dentro de la organización partidaria el poder se concentrará en quienes obtengan acceso a las oficinas del Estado, ya que son ellos quienes detentan los principales recursos del poder partidario, tanto en términos simbólicos como materiales. En la medida en que la posibilidad de acceder a estos recursos depende de la popularidad de un líder antes que a otros elementos más vinculados a la valoración de una etiqueta partidaria, es de esperar que el líder electo concentre más férreamente el control de los recursos organizativos.

Finalmente, la consolidación de los partidos como agencias de gobierno impacta y se hace particularmente visible en las relaciones que los partidos mantienen con los presidentes y gobiernos elegidos en su nombre y por su intermedio.

Tres tipos de relación entre partidos y presidentes latinoamericanos

La idea convencional de gobierno de partido supone la existencia de una organización que, al alcanzar el gobierno a través de uno de sus líderes, designaba a sus cuadros y dirigentes en los cargos de mayor responsabilidad política a efectos de desarrollar un programa político definido por el partido (Rose 1974; Katz 1987; Mair 2008). En el esquema argumental desarrollado recientemente por David Samuels y Matthew Shugart (2010), para que exista efectivamente gobierno de partido la relación entre partido y presidente debería semejar la de un principal (el partido) y su agente (el presidente). Samuels y Shugart muestran que en los regímenes presidenciales el presidente cuenta por el mismo hecho de ser elegido por voto popular y no estar supeditado al apoyo legislativo con un margen de autonomía que torna improbable el funcionamiento de un esquema de esta naturaleza. Pero en cualquier caso los autores asumen que en la relación entre presidente y partido de gobierno hay una organización partidaria que existe con independencia del presidente, y que esa organización, sobre la base de alguna evaluación de costos y beneficios, decide a quién nominar para ese cargo. El partido «presidencializado» suele encontrar dificultades para ejercer un control efectivo sobre las acciones del presidente. Pero sólo excepcionalmente los presidentes «son capaces de revertir la relación principal-agente y dominar a sus propios partidos, y no ignorarlo» (Samuels y Shugart 2010: 68).

Sin embargo, las transformaciones en las organizaciones partidarias esbozadas en los párrafos precedentes la concentración de recursos organizativos en el liderazgo con cargos ejecutivos acompañada por el proceso de estatización de las estructuras estatales — sugieren que el dominio del partido por parte del presidente podría no ser tan excepcional como proponen Samuels y Shugart.

Descartada la posibilidad de que en el contexto del presidencialismo, y sobre todo a partir de los procesos aquí descritos, el presidente sea un agente del partido, podemos pensar en tres tipos posibles de relaciones entre el presidente y el partido de gobierno. Las dos primeras, partidos y presidentes como instituciones autónomas, y partidos como agentes del presidente pretenden ser inclusivas de sendos conjuntos de partidos latinoamericanos. La tercera, que se desarrolla en mayor detalle, considera específicamente la situación del peronismo en Argentina.

Partidos orgánicos institucionalizados: Partido y presidente como instituciones autónomas

Presidente y partido de gobierno pueden constituir entidades autónomas, sin que ninguno pueda hacer del otro un agente dócil. Pude hablarse en estos casos de partidos orgánicos institucionalizados, en el sentido que el partido existe como una institución que trasciende a los diferentes liderazgos coyunturales, incluso a aquellos que ocupan el gobierno nacional.

Normalmente se trata de partidos que, formando parte de sistemas relativamente institucionalizados, han mantenido el valor de su etiqueta. No es preciso que cuenten con un fuerte y persistente arraigo social (algo excepcional en el contexto contemporáneo), pero sí que la ciudadanía identifique en ellos ciertas características permanentes en términos de valores y/o propuestas de políticas públicas. Estos partidos ocupan por ello un espacio reconocible dentro del sistema político en el que actúan.

Tal como ocurre en la mayor parte de las democracias contemporáneas, los partidos orgánicos institucionales también dependen de la popularidad de sus líderes para ganar elecciones. Pero esos líderes están claramente identificados con su organización, la que ha impulsado su candidatura y en la que normalmente han desarrollado una trayectoria política previa.

A menudo ocurre en estos casos que los altos funcionarios gubernamentales y sus principales colaboradores cuentan con importantes credenciales partidarias, expresando incluso a las diferentes corrientes internas que coexisten en la organización. A su vez, las redes que se incorporan a la gestión en las segundas líneas del gobierno tienen por lo general alguna forma de pertenencia orgánica al partido.

En este tipo de partidos la concentración de recursos en el liderazgo se verifica a partir de una creciente autonomía de los presidentes para conformar sus equipos de gobierno y decidir las políticas públicas. Pero en cualquier caso se entiende que los partidos existen con independencia de sus líderes, pueden tener mayor o menor control sobre las acciones del presidente —y la tendencia es, precisamente, a que el control sea menor—pero así como no cabe esperar que el presidente sea una suerte de agente del partido, tampoco el partido deviene en un agente dominado por el presidente.

Lo habitual es que el partido apoye la gestión del presidente. Sin embargo, más allá de cómo se desarrolle el equilibrio de poder entre las partes, los partidos tienen una agenda que les es propia y, en ocasiones, pueden intentar —y a veces lograr— imponer límites a la voluntad presidencial. Eventualmente, los partidos pueden incluso quitar su apoyo y hasta enfrentar al presidente.⁴

Aunque partidos y presidentes tengan en estos casos cierta autonomía relativa, el partido es identificado por el electorado como partido de gobierno, y el presidente es identificado como líder partidario. De modo tal que el partido es responsabilizado tanto como el presidente por lo que se considera un mal gobierno, debiendo pagar esa responsabilidad en votos perdidos. Por ello, cuando los presidentes de partidos orgánicos institucionales fracasan en el ejercicio del gobierno, en el sentido de que su gestión es juzgada negativamente por el electorado, arrastran a sus partidos a derrotas electorales. Como consecuencia, estos partidos reemplazarán a los líderes que los llevaron a la derrota, dando lugar a un nuevo liderazgo que conducirá al partido en la oposición con la expectativa de retornar al gobierno.

Una evaluación negativa sobre su capacidad de gestionar los asuntos públicos supone una crisis importante para estos partidos, y abandonar el gobierno puede también significar un problema en términos de acceso a patronazgo y recursos de distinta índole. El principal desafío

⁴ Entre los casos de partidos orgánicos institucionalizados latinoamericanos enfrentados a un presidente de sus propias filas se destaca el de Acción Democrática de Venezuela y su relación con Carlos Andrés Pérez, durante los primeros años de la década de 1990. Sobre este conflicto y sus consecuencias véase Corrales 2002

que estos partidos encuentran en la oposición, sin el factor aglutinante de la presidencia, es precisamente el de renovar eficazmente su liderazgo de modo tal de ofrecerse prontamente como alternativa de gobierno sin antes fragmentarse en disputas entre diferentes grupos internos. Pero en general el hecho en sí de abandonar el gobierno no enfrenta a estos partidos al riesgo de disolución.⁵ Ocurre que estos partidos operan normalmente en un contexto en el que la utilización discrecional de recursos estatales con fines partidarios está seriamente limitada. Los partidos sí dependen crecientemente de los fondos públicos, pero éstos son distribuidos en forma relativamente equitativa entre las organizaciones partidarias. Esto restringe las capacidades del presidente para someter a su partido y a la vez evita una partidización del Estado que genere ventajas indescontables para el partido de gobierno en la arena electoral.

En el contexto latinoamericano contemporáneo, parecen adecuarse a esta descripción los casos del Frente Amplio uruguayo, del Partido de los Trabajadores de Brasil, de los partidos de la Concertación y de la Alianza, en Chile, del PRI y el PAN en México, y de los salvadoreños ARENA y FMLN, entre otros. Por cierto, estos partidos tienen enormes diferencias entre ellos, incluso en lo que hace específicamente al balance de poder entre presidente y partido. Pero en todos los casos se trata de organizaciones que no se agotan en el líder que coyunturalmente ocupa la presidencia de la nación, y que cuentan con cuerpos institucionales que, si bien suelen ser dependientes de los recursos estatales, guardan algún tipo de autonomía respecto al gobierno nacional.

Partido personal-estatal: Partido como agente del presidente

La concentración de los recursos en el liderazgo y el proceso de imbricación del partido en el aparato estatal alcanzan mayor desarrollo cuando el presidente domina a su partido, que oficia de agente de aquél. En estos casos el partido es un dispositivo al servicio del líder, acompañando sus iniciativas sin condicionamientos.

Se trata de partidos que o bien surgen de la mano de un liderazgo fuertemente personalista en el contexto de sistemas partidarios desinstitucionalizados, o incluso colapsados. O bien de partidos que, habiendo contado con una etiqueta valiosa, ven diluirse su valor, en el sentido de que para la ciudadanía no expresan principios o propuestas claramente identificables o distinguibles de los de otros partidos. En cualquier caso, lo que estos partidos significan para el público depende exclusivamente de quién sea su líder. De modo que el acceso al gobierno está fundamentalmente condicionado al éxito del líder aspirante a la presidencia, mientras que el partido en sí deviene en un dispositivo organizacional dominado por el presidente.

En este segundo grupo de partidos, la relación entre gobierno y organización partidaria revierte el esquema clásico de la teoría del gobierno de partido. Ya no es el partido como organización quien controla el gobierno sino más bien al contrario, es el presidente quien desde el ejercicio del gobierno controla al partido. Si tanto en términos de legitimidad pública como de acceso a recursos materiales el partido está por completo supeditado a la popularidad del presidente, cabe esperar que éste pueda no sólo disciplinar a la organización o redefinir los balances de poder en su interior, sino moldearla desde el gobierno según sus preferencias. En estos casos el presidente conforma el gobierno y decide las políticas sin interferencias de una organización partidaria preexistente. Es el reclutamiento del personal que conforma el gobierno lo que permite

5 Si un fracaso estrepitoso en la gestión se da en concomitancia con la implementación de políticas que suponen un distanciamiento con los principios con los que el partido es identificado, tiende a producirse la dilución del valor de la etiqueta (Lupu 2012). Privados del valor de la etiqueta y fuera del Estado, sí aparece para estos partidos un riesgo cierto de subsistencia. La UCR tras 2001 es el caso emblemático presentado por Lupu.

al líder constituir las redes que gestionarán el aparato estatal en nombre del partido de gobierno. Las políticas del presidente serán, por definición, las del partido gobernante.

A menudo se trata de partidos simplemente creados por el presidente como una herramienta para su desarrollo político personal. Otras veces, sin embargo, el partido puede contar con una historia previa en la que no estaba sometido a la voluntad política de ningún líder en particular, pero alcanzar esta situación una vez alcanzada la presidencia, desde la cual el líder se vale de los recursos estatales para purgar a su organización de los potenciales desafíos a su liderazgo.

Precisamente, la posibilidad del presidente de hacer un uso masivo de recursos estatales en forma particularista no sólo impone una ventaja electoral para el partido del presidente frente a la oposición sino que a su vez acrecienta los poderes del presidente frente a su partido.

Podemos llamar a estos partidos personal-estatales, en el sentido de que, ya sea desde su inicio o a través de un proceso de concentración de recursos en el presidente, se identifican completamente con una personalidad determinada (la del presidente) mientras que su personal se estructura sobre la base de la distribución de cargos en el aparato estatal.

En estos partidos la distinción tradicional entre funcionarios de origen partidario y no partidario resulta imprecisa. Es que, en verdad, en los partidos dominados por la figura presidencial es habitual el nombramiento en cargos de responsabilidad política de figuras con distinto origen, muchas veces sin adscripción partidaria previa. Pero a la vez, es lo corriente que estas figuras resulten, a partir del momento mismo de su incorporación como funcionarios, parte sustancial de la cara visible de lo que puede llamarse el partido en el gobierno. A través del ejercicio de los cargos públicos, funcionarios sin antecedentes partidarios previos acumulan el capital político necesario para convertirse en políticos de carrera. En todo caso, no es el partido quien designa a sus dirigentes en posiciones de poder dentro de la estructura institucional del Estado sino que es la ocupación de cargos en las estructuras institucionales del Estado lo que define los liderazgos partidarios.

En los hechos, el partido en el gobierno se constituye como un entramado de redes que se incorporan a la gestión estatal convocadas por el presidente. De modo que la incorporación de redes para la gestión de los asuntos públicos es precisamente la forma en que se constituye el partido de gobierno allí donde la concentración de recursos en el liderazgo y la estatización de los partidos son más intensas. Insertando funcionarios en los diferentes niveles de responsabilidad de la gestión gubernamental, el presidente constituye al partido en el gobierno como un conjunto de redes imbricadas en el aparato estatal.

Lejos de ejercer algún control sobre el presidente, el partido es aquí un dispositivo que actúa como su agente, sin agenda ni intereses por fuera de los que marca la voluntad presidencial. Eventualmente podrán emerger facciones al interior del partido, normalmente lideradas por distintos funcionarios, pero todas ellas bajo el paraguas del liderazgo presidencial. De modo que el presidente puede contar con el apoyo de este partido, cualquiera fueran sus iniciativas.

Consecuentemente, el fracaso político del presidente, en términos de una derrota en una elección presidencial acompañada por un marcado descenso en sus tasas de popularidad, resulta en una crisis profunda del partido. El desmantelamiento de la estructura partidaria inserta en el aparato estatal y, sobre todo, la ausencia de expectativas de recuperar el acceso a esos recursos por la carencia de legitimidad pública del líder, hacen improbable la subsistencia de una organización continua más allá del propio líder.

En este grupo pueden incluirse partidos como Perú Posible (de Alejandro Toledo), los fujimoristas Cambio 90 o Perú 2000, el ecuatoriano Sociedad Patriótica-21 de enero (de Lucio Gutiérrez), el partido de la U durante la presidencia de Alvaro Uribe en Colombia, el guatemalteco UNE de Álvaro Colom, el FSLN de Daniel Ortega en Nicaragua desde fines de la década de 1990 y particularmente a partir de la vuelta de Ortega a la presidencia en 2007, así como Alianza PAIS de Rafael Correa en Ecuador, el Movimiento Quinta República-MVR y luego el PSUV de Hugo

Chávez y el Partido Nacionalista Peruano de Ollanta Humala, entre otros. También existen aquí enormes diferencias entre los casos, incluyendo la densidad organizativa y el vínculo establecido con la ciudadanía, pero en todos ellos el partido esencialmente opera — sea desde sus comienzos o a partir de un proceso político de concentración del poder — como el dispositivo personal del líder. Desde la cúspide del poder estatal el presidente sostiene a la organización que tiende a imbricarse en el Estado como conjunto de redes de funcionarios y agentes públicos subordinados a la presidencia.

Partido estatal de redes estratárquicas: Partido como agente condicional del presidente

La relación entre presidente y partido en el peronismo argentino no se adecua a ninguno de los dos tipos antes referidos.

Por un lado, es cierto que los presidentes del peronismo argentino no están condicionados por su estructura partidaria ni en términos de conformación del gobierno ni en lo que respecta a la orientación de las políticas públicas. De modo que el presidente peronista puede designar a sus funcionarios y definir los lineamientos políticos de su gobierno sin interferencias del partido. Puesto en estos términos, el partido peronista (o Justicialista, el PJ) sería un agente del presidente, tal como en los casos de los partidos personales-estatales.

Es seguramente por esto que el peronismo ha sido recientemente clasificado como partido con autoridad concentrada en el liderazgo (junto a otros partidos que aquí calificamos como personal-estatales como el FSLN o Alianza PAIS) (Levitsky and Roberts 2011: 11-16).

Sin embargo, tal como se muestra en la Tabla 3, mientras en los partidos personal-estatales el partido carece de otros actores relevantes aparte del presidente, y por lo tanto identifica sus intereses con los del líder, en el caso del peronismo esos actores sí existen, y su apoyo al presidente es siempre condicional. Esta condicionalidad refiere a que el presidente pueda garantizar el próximo triunfo electoral que permita mantener la estructura de un partido que se sustenta en la administración del aparato del Estado en sus diferentes niveles y áreas.

Tabla 3. Relación gobierno – partido en el contexto latinoamericano

	Orgánico-institucionalizado	Personal-Estatal	Estatal-estratárquico
El Estado como fuente de recursos materiales	Distribución equitativa de fondos públicos	Uso discrecional a favor del partido del presidente. Partidización del Estado	Uso discrecional a favor del partido del presidente. Partidización del Estado
Presencia de otros actores intra-partidarios relevantes	Sí (autoridades partidarias, ministros, legisladores)	No	Sí (gobernadores, alcaldes)
Relación presidente -partido	Presidente y partido son entidades autónomas. El partido suele acompañar, pero puede haber conflicto	Partido es agente del presidente. Acompaña incondicionalmente	Partido es agente del presidente, pero condicional al mantenimiento de la maquinaria a través del éxito electora
Responsabilidad del partido por la gestión presidencial	El partido es responsable ante el electorado por la gestión presidencial. Un fracaso en la gestión conduce a derrota electoral	El partido es identificado con la gestión presidencial. El fracaso del presidente es el colapso del partido	El partido usufructúa la legitimidad del presidente exitoso, pero elude la responsabilidad política ante el fracaso de la gestión presidencial

Elaboración propia

En verdad, los presidentes peronistas pagan escaso tributo a una organización preexistente a la hora de conformar los equipos de gobierno. En un estudio reciente sobre las designaciones partidarias durante el gobierno presidido por Néstor Kirchner pudimos observar que el criterio dominante a la hora de designar es la confianza personal del líder y que, aun cuando muchos de los designados en los niveles más altos de responsabilidad política contaban con algún vínculo con el peronismo, no se trataba en general de líderes partidarios designados por su condición de tales sino de peronistas allegados a y subordinados al presidente (Scherlis 2012).⁶ A su vez, la debilidad de las burocracias estatales argentinas permite al presidente alcanzar no sólo los cargos de mayor responsabilidad política sino también niveles medios y bajos de la administración, lo cual hace posible construir al partido en el gobierno como una verdadera agencia de gestión estatal constituida por múltiples redes de empleados públicos comprometidos con el proyecto político del presidente. Ministros, secretarios de Estado, subsecretarios, directores y coordinadores de programas, asesores y personal contratado en diferentes áreas del Estado nacional pasan a conformar, independientemente de sus antecedentes partidarios, y hasta de su pertenencia formal a tal o cual partido, las redes que constituyen el partido de gobierno en el nivel nacional. En esta arena, entonces, el presidente moldea al partido según su voluntad y sin interferencias partidarias (Scherlis 2013). Como indisputable jefe del peronismo, también puede el presidente escoger a quienes oficiarán en el Congreso Nacional como principales autoridades, tanto en las presidencias de ambas cámaras como de los bloques oficialistas. Al mismo tiempo, la debilidad del Estado argentino permite al presidente utilizar recursos públicos con criterio partidista, hasta el punto en el que, de hecho, gran parte de las oficinas estatales y partidarias tienden a confundirse.

Pero si todas estas características asemejan al peronismo a los partidos personal-estatales, por otro lado, cuenta con — a diferencia de los partidos personales— múltiples actores que controlan recursos organizativos relevantes por debajo del nivel nacional. De hecho, es habitual en el análisis político argentino hacer referencia a la relación entre el presidente y el partido (el PJ), como si existiera algo semejante a una organización por fuera del Gobierno. En rigor, sin embargo, el uso de la palabra partido no refiere en estos casos a una organización en el sentido de una institución independiente del aparato estatal, sino fundamentalmente al conjunto de los gobernadores peronistas (quienes controlan la mayor parte de provincias del país) y a los intendentes (alcaldes) peronistas de los municipios más poblados, particularmente de aquellos del conurbano que circunda a la Ciudad de Buenos Aires.⁷ Gobernadores provinciales e intendentes municipales son los actores principales de la gigantesca «máquina populista» (Levitsky y Roberts 2011: 14) la cual, sin mayores identificaciones programáticas funciona imbricada en los estados provinciales y municipales, sostenida a través de intercambios materiales cuya fuente principal son los recursos estatales en sus diferentes niveles.

Estos gobernadores e intendentes de las ciudades más densamente pobladas cuentan, al igual que el presidente en el nivel nacional, con un margen amplio de autonomía para usar los recursos del Estado que controlan con criterio partidario. A partir de ello, gobernadores e intendentes constituyen también en torno a ellos las redes que conforman sus organizaciones insertas en la estructura estatal correspondiente. Adicionalmente, como jefes del peronismo en sus distritos, los gobernadores suelen controlar el proceso de nominación que lleva al Congreso Nacional, contando por eso como recurso extra con el voto de un puñado de legisladores nacionales, recurso valioso a la hora de negociar intercambios con la presidencia.

⁶ En similar sentido, sobre gabinetes, véase Camerlò 2013

⁷ Actualmente, en el 2013, 18 de las 24 provincias argentinas tienen un gobernador peronista, mientras que son peronistas 27 de los 30 intendentes de los municipios del conurbano bonaerense.

En estos niveles subnacionales, por otra parte, los líderes ejecutivos suelen desarrollar también sobre la base de la distribución discrecional de recursos estatales, las redes de intermediación personal entre candidatos y votantes implantadas a lo largo del territorio. Como ocurre en verdad en el resto de los países de América Latina, estas redes cumplen una tarea de asistencia clientelar que facilita el acceso a bienes y servicios básicos en las áreas más postergadas socialmente. Las redes clientelares también contribuyen a forjar la imagen de buen gobierno, a partir no ya de la implementación de políticas universales sino de la distribución personalizada de bienes de consumo básico y del acceso a servicios esenciales (como la atención en el hospital o la tramitación de una pensión). Tal como sin dudas lo habrá de saber el cliente-beneficiario, es el gobernador o el intendente quien hace llegar los beneficios.

En definitiva, a diferencia de los partidos personales-estatales, existen en la vasta organización del peronismo múltiples actores que controlar recursos organizativos. Gobernadores e intendentes se destacan en este punto por controlar recursos varios, como presupuestos públicos, patronazgo, votos en el Congreso federal, capacidad de movilización electoral en los territorios, y legitimidad pública sobre la base de sus propias gestiones. La adhesión de los gobernadores e intendentes, y con ellos de toda la maquinaria del peronismo, al presidente de turno, no debe darse por descontada, sino que resulta de una compleja trama de intercambios.

En Argentina, como en cualquier sistema político federalizado, donde existen diferentes arenas relativamente autonomizadas de competencia electoral (Gibson y Calvo 2010), los partidos enfrentan lo que Kenneth Carty denomina el imperativo estratárquico (2004). Es decir, el poder integrar verticalmente bajo una única etiqueta a organizaciones que funcionan en cada uno de los diferentes niveles de competencia (nacional, provincial, municipal) con lógicas y objetivos específicos. Esta integración deviene especialmente problemática ante la ausencia de motivaciones ideológicas o de identidad que pudieran actuar como principios aglutinantes (Leiras 2007: 83-88).

En el caso del peronismo, el imperativo estratárquico es resuelto principalmente a partir de las transferencias de fondos discrecionales desde el gobierno nacional a los estados provinciales y municipales. Aunque los gobernadores e intendentes son actores políticos poderosos en sus territorios y dominan la organización a través del control de los recursos estatales, dependen para ello de los recursos que reciben del gobierno federal (Benton 2003; Ardanaz et al 2010). El esquema fiscal del federalismo argentino, según el cual la mayor parte de las provincias y municipios dependen de los recursos que se transfieren desde (y en gran medida sujetos a la discrecionalidad de) el gobierno nacional, asegura que la cima de toda esta estructura partidaria-estatal esté reservada para quien controle los recursos desde la presidencia de la nación (Gervasoni 2011).

De modo que así como en cada nivel específico (nacional, provincial, municipal) la organización se constituye sobre la base de la distribución de recursos estatales (que dan forma a las redes de gestión y a las redes asistencial-clientelares), la máquina nacional se integra a partir de la discrecionalidad en la distribución de fondos desde la presidencia. Adicionalmente, la conveniencia que para los liderazgos subnacionales reporta en términos de imagen pública su asociación con un presidente valorado positivamente contribuye a mantener la cohesión del partido, que funciona así como una organización estatal de redes estratárquicas.⁸

Como surge de lo anterior, esta gigantesca estructura partidaria asentada en los diferentes niveles y áreas del aparato estatal no tiene exigencias en términos de conformación del gobierno, de programas ni de compromisos ideológicos. Ello explica por qué la misma maquinaria peronista pudo ser el principal sostén político para la implementación de las reformas neoliberales de Carlos Menem durante la década de 1990 para devenir luego en el soporte fundamental de las

8 Intenté ilustrar estos intercambios con algo más de detalle en Scherlis 2008.

políticas estatistas acompañadas de un fuerte discurso anti-neoliberal (¡y antimenemista!) bajo las presidencias de los Kirchner en los 2000.

Sin embargo, de lo anterior surge también que el poder concentrado de los presidentes lo es en realidad en forma relativa, ya que la maquinaria acompaña al líder siempre que este pueda asegurar el flujo de recursos estatales y los beneficios simbólicos en términos de imagen positiva. De hecho, la máquina es implacable con quien no puede garantizar el triunfo electoral nacional que garantice su reproducción. La lealtad organizativa del peronismo se debe entonces únicamente a aquel que pueda garantizar la victoria y por lo tanto la continuidad de la maquinaria.

Precisamente, una característica central del peronismo es su capacidad para renovar sus élites, erigiendo toda vez que sea necesario nuevos liderazgos que aseguren la conservación del control de la maquinaria estatal a través de triunfos electorales, adoptando en forma pragmática la orientación ideológica que mejor contribuya a tal fin (Malamud 2008). Esta sorprendente capacidad para renovar a sus élites ha resultado desconcertante para muchos analistas, que recurrentemente, ante la novedosa fisonomía del liderazgo nacional se preguntan si corresponde seguir hablando del peronismo (o si, en cambio, habría que hablar de Menemismo, Duhaldismo, Kirchnerismo, y lo que siga). A este desconcierto contribuye también el carácter inclusivo de los gobiernos peronistas, que suelen incorporar y cooptar a dirigentes y grupos sin antecedentes previos en el peronismo (algunos de ellos ideológicamente motivados por el perfil que toma en un momento dado el gobierno peronista) dándole a todo el conglomerado de apoyo al presidente una denominación específica (tal como es el caso, en tiempos de Kirchner, del Frente para la Victoria).

Esta fluidez de las élites, más visible en el nivel nacional, tiene lugar también, cuando es necesario, en los niveles provincial y municipal. Gobernadores e intendentes pueden ser durante años los jefes indiscutidos de las organizaciones peronistas de sus distritos, para ser reemplazados cuando no pueden garantizar la continuidad en el poder de la estructura política-estatal. La renovación de las élites frente al desafío electoral es en el peronismo, en todos sus niveles, un imperativo para la supervivencia organizacional.

Como vimos antes, en los partidos orgánicos institucionales la baja popularidad de un presidente lleva normalmente a la derrota electoral del partido, sin que esto suponga una crisis terminal para el partido en la medida en que este conserve el valor de su etiqueta. En los partidos personal-estatales, la caída en la popularidad del líder presidente tiende a llevar al colapso de la estructura partidaria, que no puede sobrevivir más allá de la vida política del líder y de los recursos estatales que permitían conformar las redes partidarias.

En el caso del peronismo, como partido estatal estratárquico, la baja en la popularidad del presidente es oportuna y presurosamente resuelta a través de la adscripción de la maquinaria a un nuevo liderazgo. Este nuevo liderazgo ha sido seguramente hasta poco tiempo antes parte de la estructura de apoyo al presidente, pero es ofrecido al electorado como una alternativa que supone un nuevo rumbo ante el agotamiento del modelo encarnado por el ahora denostado jefe.

Lo notable es que el peronismo logra así inmunizarse frente a la adjudicación de responsabilidad por el ejercicio del gobierno cuando este cae en desgracia. En el partido orgánico institucional el partido debe asumir la responsabilidad política por las acciones del presidente de su partido (aun cuando se haya opuesto en gran medida a ellas, como en el ya citado caso de AD y Carlos Andrés Pérez en Venezuela). En el partido personal-estatal el partido carece de entidad y no puede más que seguir la suerte del líder.

El peronismo, en cambio, elude pagar el precio por la debacle del presidente de su partido apresurando la elección de un nuevo líder. Este líder será inevitablemente un gobernador o un intendente «exitoso», alguien que ha gestionado eficazmente en su distrito, y que por lo tanto está listo para trasladar su exitosa experiencia al gobierno nacional.

En definitiva, con una organización sostenida sobre la base del control del aparato del Estado, con amplia discrecionalidad para fusionar las acciones y las estructuras estatales con las del partido, y una enorme capacidad para renovar su liderazgo y adecuar sus posicionamientos programáticos, el peronismo es la única fuerza política que ha logrado adaptarse exitosamente a las condiciones de la competencia electoral en la Argentina contemporánea.

El éxito del peronismo contrasta con la dificultad que encuentra el resto de las fuerzas políticas argentinas para constituirse como una organización partidaria nacional. La UCR, el tradicional rival del peronismo, vio diluirse el valor de su etiqueta tras la fallida experiencia del gobierno encabezado por De la Rúa. No sólo por haber terminado precipitadamente su gestión en el 2001 en medio de una gigantesca crisis económica y política, sino por haber llegado a ellas tras haber dejado en el camino algunos de los componentes centrales que daban valor a su etiqueta, como la honestidad en la gestión pública (Lupu 2012). De modo que la UCR sobrevive desde entonces sobre la base de retazos de estructuras estatales provinciales y municipales, donde intendentes y excepcionalmente gobernadores han conservado la legitimidad derivada de ser «administradores exitosos». Pero sin una etiqueta valiosa y sin un liderazgo que permita sugerir un próximo acceso a la presidencia, la UCR encuentra grandes dificultades para recomponerse como organización nacional. No es de extrañar por eso que los pocos gobernadores que la UCR ha logrado obtener en los últimos años han en casi todos los casos optado por defeccionar del viejo partido para aliarse al presidente (primero a Néstor Kirchner y luego a Cristina Fernández) en búsqueda de recursos para sus administraciones, y con la certeza de que no serían juzgados por sus electorados por «traicionar» o no al partido, como podía ocurrir décadas atrás, sino por conseguir más o menos fondos y obras para la provincia.

Presidentes y partidos en América Latina: intentos reeleccionistas

Las diferencias entre los tres tipos de relación entre presidentes y partidos descritos hasta aquí pueden ilustrarse a partir del acompañamiento de diferentes partidos a la voluntad presidencial de facilitar su permanencia en el cargo reformando para ello los límites constitucionales vigentes.

En el caso de los partidos orgánicos-institucionales, incluso presidentes con muy alto apoyo popular pueden no recibir el aval de su partido en el intento de reformar la Constitución para poder ser reelegidos. Aunque por sus altos niveles de valoración pública estos líderes estén en condiciones de garantizar la continuidad del partido en el gobierno, el partido puede optar por cerrarles el camino, de modo de promover a líderes alternativos para la presidencia.

Un posible ejemplo en este sentido es el de Ricardo Lagos y los partidos de la Concertación en Chile. En la Concertación chilena puede notarse efectivamente un proceso de creciente autonomía de los presidentes frente a sus partidos y a la coalición en general. Así, mientras los primeros gabinetes de la democracia chilena estaban conformados en su casi totalidad por líderes de los partidos de la coalición, los gabinetes de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet estuvieron mayormente poblados por ministros designados por la confianza personal del presidente (Dávila et al 2013). Sin embargo, los partidos de la coalición mantuvieron una organización y una agenda no circunscripta a la del circunstancial presidente, poniendo por caso un límite claro a la posibilidad de reelección de un presidente altamente popular como Lagos. Como refiere Javier Corrales, pese a haber presidido una reforma constitucional en momentos en los que contaba con enormes niveles de aprobación pública, Lagos no intentó promover la habilitación de su reelección, a sabiendas de que los propios líderes de su partido se opondrían a ello (Corrales 2013).

También en Uruguay, hacia fines de la década pasada, se instaló en la agenda pública una posible reforma que habilitara la reelección, de tal modo que el presidente Tabaré Vázquez, quien contaba entonces con altos niveles de apoyo popular, pudiera aspirar a otro mandato. Pero también en este caso el propio presidente conocía la resistencia de sectores importantes de su partido a una iniciativa de este tipo, por lo que optó por no promover la reforma.

Completamente inverso es el caso de los partidos personales-estatales, los cuales, por ser un poco más que dispositivos al servicio de la voluntad política del líder, incondicionalmente apoyan al presidente en cualquiera de sus iniciativas. Por supuesto, estos partidos apoyarán las iniciativas para relajar los límites sobre la reelección en el caso de presidentes con alto nivel de aprobación y con las condiciones institucionales expeditas para aprobar la reforma, como lo muestran los ejemplos de Rafael Correa en Ecuador, de Daniel Ortega en Nicaragua, o de Alberto Fujimori en Perú, entre tantos otros. Pero estos partidos también apoyarán intentos de forzar la posibilidad de reelección aun cuando estos tengan pocas posibilidades de resultar efectivos, o cuando impliquen desatar un conflicto político de grandes proporciones, lo cual genera en ambos casos un daño político considerable para el partido. En este sentido pueden mencionarse, en tiempos recientes, los casos de Álvaro Uribe y el partido de la U, en Colombia y de Álvaro Colom y el partido UNE, en Nicaragua. En ambos casos, los presidentes contaron con el apoyo de sus partidos para forzar un intento reeleccionista que, en principio, estaba vedado en términos constitucionales. En ambas ocasiones los intentos fueron finalmente frustrados por la decisión de los tribunales constitucionales (Corrales 2013). Ciertamente, Uribe contaba en el 2010 con enormes tasas de aprobación que podían augurar un próximo éxito electoral, pero su decisión de forzar la interpretación de la Constitución para aspirar a un tercer mandato implicó una enorme tensión y desgaste político para el gobierno y el partido. Pese a ello, y pese a que, como pronto se vería con la postulación del entonces ministro de defensa Juan Manuel Santos, el partido bien podría ganar una elección presidencial con una candidatura alternativa, el partido de la U se abroqueló en defensa de la controversial iniciativa de su líder (más allá de algunos poco relevantes resquemores internos).

Más paradigmático es el caso del UNE guatemalteco.⁹ Como es sabido, con su reelección prohibida constitucionalmente, el presidente Álvaro Colom intentó promover la candidatura de su esposa, Sandra Torres, aunque esa opción también estaba contemplada en la prohibición constitucional. Para sortear este obstáculo, Colom y Torres rompieron su vínculo matrimonial divorciándose, pero la Corte de Constitucionalidad consideró dicho divorcio un fraude a la ley, manteniendo así la prohibición de la candidatura. Lo notable de este caso es que Sandra Torres, quien había tenido un gran protagonismo como coordinadora de políticas sociales durante la presidencia de su marido, contaba al momento de proclamarse candidata con una aprobación popular que apenas llegaba al 11%. Finalmente, con el fallo judicial, la decisión de sostener hasta las últimas consecuencias esta postulación dejaría a UNE sin candidatura presidencial (Rosal 2013).

Por último, los intentos de reforma para relajar los límites constitucionales a la reelección de los presidentes peronistas ilustran la relación de dominación condicional antes sugerida. Cuando un presidente peronista contó con el apoyo popular que podía garantizar un amplio triunfo en las siguientes elecciones presidenciales, el peronismo apoyó la iniciativa. En cambio, cuando los presidentes intentaron relajar los límites constitucionales a la reelección sin contar con tasas de aprobación pública que aseguraran un holgado triunfo en las siguientes elecciones, el peronismo se dividió y resistió los intentos. El ejemplo del primer caso es el de Carlos Menem en 1994. Menem promovió ese año una reforma constitucional orientada a permitir

9 En las vísperas de que Colom alcanzara la presidencia, Omar Sánchez calificaba al partido UNE como poco más que una extensión del propio Colom, un vehículo político creado por él y sobre el cual tiene total control (Sánchez 2008:139).

su reelección. Contaba entonces con altos niveles de apoyo popular, por lo cual la habilitación constitucional permitía presagiar una victoria clara para el año 1995. En consecuencia, el peronismo apoyó masivamente la iniciativa. En cambio, al término de su segundo mandato el mismo presidente Menem intentó eliminar los límites legales, a través de una interpretación de la Constitución o de una nueva reforma, pero el peronismo se dividió. Los niveles de apoyo popular eran entonces muy inferiores a los de 1994 y la iniciativa fue entonces mal apreciada por una parte importante de los líderes territoriales del peronismo. La división del peronismo impuso un límite infranqueable al intento.

Por su parte, al poco tiempo de comenzado su segundo mandato, en el año 2012, Cristina Fernández de Kirchner a través de su entorno comenzó a sugerir la posibilidad de modificar la Constitución para habilitar una nueva reelección. Con niveles de popularidad elevados, gran parte de la estructura del peronismo pareció acompañar el intento y muy pocos lo objetaron. Sin embargo, en cuanto la popularidad de la presidente comenzó a declinar, la maquinaria comenzó a mostrar prevenciones frente a la iniciativa reeleccionista. Diversos gobernadores e intendentes de peso mostraron incluso su abierta oposición. Cuando uno de ellos, un alcalde municipal, decidió enfrentar y finalmente derrotar a la lista oficial de la presidente en las elecciones legislativas de 2013 en la crucial provincia de Buenos Aires, se hizo evidente que la maquinaria del peronismo no apoyaría una iniciativa semejante.¹⁰

Gobierno partido y Estado en Argentina

Desde 1989 el peronismo ha gobernado la República Argentina en forma ininterrumpida, excepto por el lapso de dos años que va desde fines de 1999 a fines de 2001. Y aunque su actual líder, la presidente Cristina Fernández de Kirchner, parece encaminarse a su ocaso político en el marco de una gestión cuyos niveles de aprobación se encuentran en descenso, esto no parece afectar las probabilidades del peronismo de obtener el triunfo en la próxima elección presidencial en el 2015.

Como si se tratara de un proceso mecánico, con la caída en la imagen pública de una presidente que no tiene además posibilidad de reelección, se inició el proceso de distanciamiento de algunos jefes territoriales del peronismo. Algunos de estos jefes decidieron incluso competir en las elecciones legislativas del 2013 a través de nuevas etiquetas de fantasía, enfrentando a las fuerzas oficialistas del FPV-PJ. El más notable de estos casos es el del intendente del municipio bonaerense de Tigre, Sergio Massa, quien logró un rotundo triunfo en la estratégica Provincia de Buenos Aires. El triunfo de Massa y en general los magros resultados del FPV en el conjunto del país pusieron fin al proyecto re-reeleccionista del kirchnerismo y abrieron las puertas a la competencia por el nuevo liderazgo del peronismo. Como ningún gobernador o intendente querrá aferrarse a un liderazgo derrotado, que ponga en peligro sus propios dominios, todos ellos emprenderán el camino que los depositará bajo el ala del nuevo líder, sin aguardar para ello a una derrota en una elección presidencial.

Por supuesto, el hecho de competir electoralmente contra la lista oficial del peronismo no entraña penalización alguna por parte de la máquina. Por el contrario, si la «jugada» es exitosa, la máquina la reconocerá como tal, aceptando las virtudes electorales del nuevo líder. Como el propio Massa declaró, «a la conducción del peronismo la legitima la gente con el voto».¹¹ Es por eso que Massa se encuentra hoy en la *pole position*, en la disputa por la conducción de la próxima etapa del peronismo.

¹⁰ Sobre este punto, incluyendo los niveles de popularidad de los presidentes en diferentes momentos, véase Corrales 2013.

¹¹ La Nación, 1 de septiembre de 2013

La secuencia reiterada del peronismo como maquinaria que renueva su liderazgo a efectos de mantener la potencia electoral que permite acceder a los recursos que garantizan su reproducción permite señalar la existencia de un patrón persistente de comportamiento. Ese patrón le ha permitido al peronismo adaptarse a los distintos requerimientos de la competencia electoral en las diferentes etapas de la Argentina reciente. Ello no significa que, eventualmente, el peronismo no pueda ser derrotado en una elección nacional. En la medida en que existan elecciones relativamente libres y limpias, surgirán siempre contendientes por fuera de la máquina peronista con alguna probabilidad de éxito.

En cambio, el surgimiento de una organización partidaria extendida a todo el territorio nacional alternativa al peronismo resulta, en las actuales circunstancias, altamente improbable. Sin etiquetas valiosas (difíciles de construir en la era de partidos que no representan y de identidades individualizadas) y sin el control del aparato del Estado nacional, las alternativas al peronismo suelen quedar confinadas a partidos-personales que giran en torno a una figura sin los recursos del Estado o a organizaciones que se constituyen desde el control de un estado provincial o municipal, pero que no logran trascenderlo.

La etapa de partidos como vehículos de representación e integración política constituye un episodio de la historia del régimen político democrático. Asistimos hoy a la era de partidos que disputan elecciones y gobiernan, pero no representan. A ella corresponde un modelo de organización caracterizada por una mayor autonomía de los liderazgos ejecutivos y una mayor dependencia de los recursos estatales.

El peronismo ha sabido combinar estos elementos de modo virtuoso. El liderazgo cuenta con la suficiente autonomía como para no verse condicionado por el partido a la hora de trazar las líneas de gobierno. A diferencia de los partidos orgánicos institucionales, el peronismo no requiere sostener una cierta orientación programática para mantener el valor de su etiqueta; por el contrario, en su flexibilidad programática ha sabido hallar una de las claves de su potencia electoral. Pero para que esa flexibilidad sea posible, el peronismo debe también diferenciarse de los partidos personales-estatales, evitando subsumir su destino a la voluntad y a la suerte política de un líder coyuntural.

En definitiva, en tiempos en los que los partidos son evaluados (y eventualmente condenados) sobre la base de la gestión de los asuntos públicos, el peronismo ha sabido delegar dicho rol en sus líderes, sin asumir como propia la responsabilidad política. De modo que la máquina acompaña al líder y le garantiza gobernabilidad, pero no paga por su fracaso en términos de gestión. En las elecciones, tal como ocurre en las democracias contemporáneas, se juzgará al viejo gobierno y se elegirá uno nuevo. Pero la responsabilidad será adjudicada al líder y su grupo al menemismo, al duhaldismo, al kirchnerismo). La máquina peronista sostiene a todos los presidentes, pero no es responsable políticamente por ninguno de ellos. De este modo, con la continuidad en el control de la maquinaria estatal en sus diferentes niveles y la renovación recurrente del liderazgo, el peronismo es no sólo la única estructura política nacional de la Argentina sino, seguramente, la más exitosa de la América Latina contemporánea en términos de conservación del poder.

Referencias

- Ardanaz, Martín; Martín Leiras, y Mariano Tommasi. 2010. *The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability*. Buenos Aires. Universidad de San Andrés. Mimeo.
- Benton, Allyson. 2003. «Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino». *Política y Gobierno*, 10:1. 103-137.
- Camerlo, Marcelo. 2013. «Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino». *América Latina Hoy*, 64. 119-142.
- Carty, Kenneth. 2004. «Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative». *Party Politics*, 10:1, 5-24.
- Collier, Ruth y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Corrales, Javier. 2002. *Presidents without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. State College. PA: Penn State Press.
- . 2013. *Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984–2012*. Amherst College, MA (mimeo).
- Dávila, Mireya; Alejandro Olivares y Octavio Avendaño. 2013. «Los gabinetes de la Concertación en Chile». *América Latina Hoy*, 64. 67-94.
- Di Tella, Torcuato. 2004. *History of Political Parties in Twentieth-century Latin America*. New Brunswick, Transaction.
- Garretón, Manuel. 2007. «Elecciones presidenciales y nueva problemática histórica» en Cheresky, Isidoro. *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial, pp. 51-63.
- Gervasoni, Carlos. 2011. «La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo». *La política en los tiempos de los Kirchner*. Ed Andrés Malamud y Miguel De Luca. . Buenos Aires: Eudeba, 115-128.
- Gibson, Edgard y Julieta Suárez-Cao. 2010. «Federalized Party Systems and Subnacional Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina». *Comparative Politics*, 43:1, 21-39.
- Katz, Richard .1987. «Party Government and its Alternatives». *Party Governments: European and American Experiences* .Ed. Richard Katz . Florence: EUI, 31-71.
- . 1990. «Parties as Linkage: A Vestigial Function?». *European Journal of Political Research*, 18:143-161.
- Klesner, Joseph. 2005. «Electoral Competition and the New Party System in Mexico». *Latin American Politics and Society*, 47:2, 103-142.
- Kopecký, Petr y Peter Mair. 2003. «Political Parties and Government». *African Political Parties: Evolution, Institutionalisation and Governance*. Ed. Mohamed Salih . London: Pluto, pp. 275-292.
- Leiras, Marcelo. 2007. *Todos los caballos del rey*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Levitsky, Steven .2005. *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora.
- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts. 2011. «Latin America's Left Turn: a Framework for Analysis». *The Resurgence of the Latin American Left* .Ed. Steven Levitsky and Kenneth Roberts . Baltimore: The John Hopkins University Press, pp. 1-28.
- Lupu, Noam. 2012. *Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America*. Juan March Institute and University of Wisconsin-Madison, Mimeo.
- Mair, Peter. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- . 2005. «Democracy Beyond Parties». Center for the Study of Democracy ,Paper 05'06. . University of California, Irvine, <http://repositories.cdlib.org/csd/>
- . 2008. «The Challenge to Party Government». *West European Politics*, 31:1, 211-234.
- Malamud, Andrés. 2008. «¿Por qué los partidos políticos argentinos sobreviven a sus catástrofes?». *Iberoamericana*, 32, 158-165.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Montero, Alfred. 2006. *Brazilian Politics: Reforming a Democratic State in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Novaro, Marcos. 2012. «Populismo radical, crisis políticas y 'revolución legal' en América Latina». *Democracias*, 1:1, enero-junio 2012, Toluca, Mexico.
- Panizza, Francisco. 2009. «Nuevas izquierdas y democracia en América Latina». *Revista CIDOB*, 85-86, pp. 75-88.

- Pitkin, Hanna. 1985. *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rosal, Renzo Lautaro .2013. «Escenarios de fragilidad política, balance político». *Guatemala 2010-2011. Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32:1, 171-191.
- Rosanvallon, Pierre. 2006. *Democracy. Past and Future*. New York: Columbia University Press.
- Rose, Richard .1974., *The Problem of Party Government*. London:McMillan
- Samuels, David y Matthew Shugart .2010. *Presidentes, Parties and Primer Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press
- Samuels, David and Cesar Zucco. 2013. «The Powers of Partisanship in Brazil: Evidence from Survey Experiments». *American Journal of Political Science*, en prensa.
- Sánchez, Omar. 2008. «Guatemala's Party Universe: A Case Study in Underinstitutionalization». *Latin American Politics and Society*, 50:1, 123-151.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Scherlis, Gerardo. 2008. «Machine Politics and Democracy: The Deinstitutionalization of the Argentine Party System». *Government and Opposition*, 43:4, 579-598.
- . 2012. «Designaciones y organización partidaria. El partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista ». *América Latina Hoy*, 62: 2012, pp. 47-77.
- . 2013. «The Contours of Party Patronage in Argentina». *Latin American Research Review*, 48:3.
- Torre, Juan Carlos. 2003. «Los huérfanos de la política de partidos». *Desarrollo Económico*, 40, 619-652
- Van Biezen, Ingrid .2004. «Political Parties as Public Utilities». *Party Politics*, 10:6, 701-722.
- Van Biezen, Ingrid and Petr Kopecký. 2007. «The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation, and Rent Seeking in Contemporary Democracies». *Party Politics*, 13:2, 235-254.
- Webb, Paul and Stephen White (Eds). 2007. *Party Politics in New Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Whiteley, Paul. 2011. «Is the Party Over? The Decline of Party Activism and Membership across the Democratic World». *Party Politics*, 17:1, 21-44.