

# El pluralismo peronista en la Cámara de Diputados de la Nación entre 2001 y 2019<sup>1</sup>

Marcos Novaro\*

---

## Resumen

Entre 2003 y 2015 el peronismo (PJ) dominó ampliamente la política nacional, pero el PJ cumplió una función muy marginal, comparada con la que había alcanzado durante la década anterior. Esto se relaciona con la existencia persistente de diversas expresiones peronistas en competencia entre sí en distintos terrenos: por un lado, un tronco principal en ejercicio del gobierno a nivel nacional y en muchas provincias y municipios, integrante del Frente para la Victoria junto a otras fuerzas y, por otro, escisiones o desprendimientos de distinto volumen, alcance territorial y duración que reunieron dirigentes y canalizaron votos de origen peronista, en ocasiones también amalgamados a los de otras procedencias. Este estudio analiza esa

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de Alejandro Bonvecchi, Danilo Degiusti, Gerardo Scherlis, Nicolás Cherny y Agustín Salvia. Así como las sugerencias anónimas de tres referencistas.

\* Es Investigador principal del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas) y titular de la cátedra de Teoría Política Contemporánea en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Su último libro se titula Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en Argentina (por Edhasa). Correo electrónico de contacto: marcosnovaro@gmail.com.

---

Código de referato: SP.276.LV/21  
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2021.55.01>



STUDIA POLITICÆ  Número 55 primavera/verano 2021/2022 pág. 5-40  
Recibido: 14/08/2020 | Aceptado: 11/05/2021  
Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

dinámica en la Cámara de Diputados, que se expresó en la formación de lo que denominamos “desprendimientos peronistas”, y sus efectos sobre la dinámica de las votaciones en dicha Cámara y en las elecciones para esa categoría de representación, con el objeto de indagar cómo impactó en la relación entre la conducción nacional y las dirigencias distritales del peronismo y, más en general, en el sistema de partidos. Distinguiremos una etapa de auge de esta dinámica de fragmentación, entre 2003 y 2013, y una fase de decadencia, a partir de 2013 y hasta las elecciones de 2019, en que el peronismo se reunifica.

**Palabras clave:** peronismo – sistema de partidos – disciplina partidaria – competencia política.

### **Abstract**

Between 2003 and 2015 Peronism exerted a wide domain over Argentine politics, but PJ (Partido Justicialista) had a minor role compared to the previous decade. The reason of this remarkable difference is that, ruled by Néstor and Cristina Kirchner, the peronist party was divided in various factions, which competed with each other. On the one hand we have the strongest faction, Kirchnerism, which controlled the presidency, many provinces and local governments under the FPV coalition. On the other hand we can find non-centralized groups (from many sizes, territorial range and duration) which attracted peronist dissenters and also traditional voters of other parties. This research analyzes this dynamic, its boom stage and its effect over pluralist competition and the party system, and its decay phase from 2013 until the 2017 elections. On this basis it proposes also an alternative explanation for the evolution of government coalitions, the performance of Peronism in the opposition, and its reunification in 2019.

**Keywords:** Peronism, party system, party discipline, political competition.

## **Introducción**

Entre 2003 y 2015 el peronismo dominó ampliamente la política nacional. Lo hizo, por un lado, actuando como el integrante predominante del Frente para la Victoria (FPV). Esta fue la única fuerza capaz de formar mayorías a nivel nacional y, también, en la mayor parte de las provincias durante ese período. Y por otro, porque también fueron peronistas algunas de las fuerzas de oposición más gravitantes de esos años, las que compitieron con el FPV y con otras corrientes políticas nacionales cuya única identificación perdurable, para más evidencia de la centralidad alcanzada por aquella fuerza, fue la de “no peronismo”.

Este modo de ejercer su predominio se reflejó en la Cámara de Diputados de la Nación. En ella coexistieron la bancada del PJ-FPV, que reunió sostenidamente una sólida primera minoría de los legisladores, y otras bancadas que expresaron a electorados y grupos de dirigentes territoriales identificados como peronistas. Este rasgo, uno de los más peculiares del período, se prolongaría hasta 2019: la proliferación de las bancadas autodefinidas como peronistas, en ocasiones colaborando para la aprobación de proyectos de ley, pero también resistiendo u obstruyendo, y compitiendo entre sí por la representación de esa identidad, incluso signó el funcionamiento de la Cámara Baja durante la presidencia de Mauricio Macri. Esto le confirió un carácter particular a la dinámica de competencia y colaboración de dicha cámara del Congreso y contribuyó sustancialmente a la fragmentación de su representación.

El análisis de este fenómeno se inscribe en el marco de los estudios sobre el modo en que se estructuró y actuó el peronismo como fuerza política bajo la égida del proyecto kirchnerista. Se ha puesto de relieve en muchos estudios ya que esta égida no se atuvo a los límites ni se ajustó a las reglas de un partido. Nos interesa precisar aquí a qué reglas y mecanismos coalicionales sí se atuvo, al menos en lo que atañe a la Cámara Baja, y cuáles fueron las ventajas y desventajas que los actores extrajeron.

Nuestro análisis se centra para ello en el comportamiento de lo que denominaremos desprendimientos peronistas (DPs, equivalentes a lo que Galván –2009 y 2011– denomina “disidencias” y Toppi –2019– “escisiones”), agrupamientos de diputados que se definieron en forma más o menos clara y explícita como expresión del peronismo, pero se diferenciaron de la bancada oficial por uno de los siguientes motivos, o una combinación de ambos: para negociar en forma autónoma sus votos por recursos o disputarle la representación del espacio peronista. Hallamos que estos DPs, además de ser muy numerosos y reunir un número considerable de bancas en estos años, fueron mayormente efímeros, se formaron y disolvieron por combinaciones complejas y muy variables, entre los casos y a lo largo del tiempo, de oportunidades y limitaciones para el desarrollo de los dos objetivos mencionados, variaron por lo tanto en sus posiciones y frecuentemente se dividieron ante la disyuntiva de apoyar o no proyectos de ley de los gobiernos de turno.

Postularemos, a partir de dichas constataciones, que la proliferación de estos DPs durante el período en estudio es un indicador relevante de la persistente fragmentación que padeció esa fuerza política, de los límites difusos que caracterizaron a su coalición predominante y de la variedad de recursos a que

circunstancialmente esa corriente predominante echó mano para conformar y sostener sus mayorías.

Consideraremos, también, la relación entre esos DPs legislativos y las listas identificadas como peronistas en competencia entre sí en las elecciones para diputados nacionales en los distintos distritos del país. Este es otro indicador de la fragmentación de esta fuerza durante el período en análisis, pero que tuvo manifestaciones muy distintas según las provincias que se consideren y no necesariamente estuvo en el origen de todas las disidencias legislativas mencionadas. El análisis nos permitirá, así, desentrañar una dinámica más amplia de diferenciación, competencia y coalición entre un arco de expresiones político-electorales de raíz peronista en que se descompuso el Partido Justicialista tras la crisis de 2001 y que operó durante las dos décadas siguientes como eje fundamental de nuestro sistema de partidos, fenómeno al que denominaremos *pluralismo peronista*.

Este recorrido nos permitirá, finalmente, explicar dos funciones distintas, pero complementarias, que cumplieron los DPs en el período según el contexto de competencia que enmarcara su acción: en fases de auge electoral de la facción predominante, el FPV, los DPs le permitieron reducir sus costos de transacción, tanto frente a sus bases como a otras facciones minoritarias y fuerzas aliadas, a la hora de conformar una coalición mayoritaria y volver a las estructuras medias e inferiores del peronismo en general más dependientes del vértice político; en tanto en los momentos de crisis o reflujo, los DPS canalizaron, al menos parcialmente, la representación del descontento social tanto interno como externo al peronismo, y desplazar así a los márgenes del sistema a las fuerzas de oposición, sin dejar de ofrecer alternativas de cooperación con el grupo gobernante para la formación de mayorías y la aprobación de proyectos legislativos que revistieran importancia para él.

Empezaremos por una breve historia de las transformaciones vividas por el peronismo desde la restauración democrática: atravesó fases de auge y decadencia, de fractura y recomposición a lo largo de los años, que constituyen importantes antecedentes de los problemas que deseamos considerar aquí. Lo peculiar del período en el que nos centraremos parece ser que, a diferencia tanto de los años ochenta como de los noventa, el auge y el predominio convivieron con la fragmentación.

Luego analizaremos el origen y las características de los DPs a la luz de la discusión teórica y empírica sobre las peculiaridades organizativas del peronismo y los cambios en nuestro sistema de partidos y las reglas de funcio-

namiento de la Cámara Baja. Los diferenciaremos del fenómeno del transfuguismo, así como de los partidos cismáticos que se han formado en distintas ocasiones a partir de facciones, tanto del peronismo como de otros partidos. E identificaremos algunas variaciones entre ellos, así como casos ambiguos o fronterizos, difíciles de catalogar, o que pasaron de ser DPs a partidos cismáticos, nacionales o distritales, o viceversa.

En tercer lugar estudiaremos el modo en que votaron los miembros de esas bancadas, lo que nos permitirá analizar su función en la formación de mayorías y su conexión con los comportamientos de los DPs en la arena electoral. Esto nos permitirá completar el análisis de los roles que cumplen en la representación política. Cerraremos el trabajo con una consideración de los nuevos obstáculos que surgieron para la convivencia del FPV con los DPs a partir de 2013, el agravamiento de los costos de la fragmentación desde entonces y más todavía luego de 2015, cuando el peronismo se encontraba en la oposición. Esto nos permitirá, también, estudiar las razones por las que este tardó en recuperar su unidad hasta casi el final del mandato presidencial de Mauricio Macri, así como las que lo llevaron en esa dirección, muy rápidamente, en 2019.

## **1. Del predominio del PJ al pluralismo peronista. ¿Un legado del 2001?**

Entre 1987 y 2002 el peronismo vivió su etapa de funcionamiento más larga, estable y rentable como una más o menos típica organización partidaria. El Partido Justicialista reunió, incontestablemente, durante esos años, tanto los votos como la representación institucional de dicha fuerza política, lo que le proveyó de mecanismos adecuados para resolver sus disputas internas, elegir sus candidatos y formar coaliciones de gobierno, manteniendo dicha cohesión.

Esto no impidió que se produjeran crisis y desprendimientos, pero le permitió lidiar con ellos. Las disidencias y rupturas protagonizadas por sectores opuestos a las políticas y líneas de acción decididas por los máximos líderes del partido, que a mediados de los años ochenta enfrentaron a “ortodoxos” y “renovadores”, fueron resueltas de modo que se consolidó la unidad partidaria en la segunda mitad de esa década. Y, por lo mismo, la convulsión interna que provocó la instrumentación de reformas de mercado desde fines de ese decenio, y de la que resultó primero el Fredejuso, luego el Frente Grande y PAÍS, y por último el Frepaso (Frente País Solidario, reunión de los dos anteriores y otros grupos menores), no involucró a una porción relevante

de sus dirigentes y, aun menos, de sus votantes: si bien esos grupos fueron liderados por figuras de origen peronista recogieron adhesiones sobre todo de la izquierda y el radicalismo, no de votantes peronistas, y no llegaron a afectar la estructura del partido, salvo parcialmente en la Ciudad de Buenos Aires y Mendoza (Gervasoni, 1998; Levitsky, 2005). Del mismo modo, líderes locales o regionales que entraron en conflicto por otros motivos con la conducción partidaria en esos años fueron desalentados de romper con ella. En suma, ninguno de estos episodios ni ninguna otra contingencia enfrentada por el peronismo en esa etapa alcanzó para desafiar el rol vertebrador sobre los votantes y los líderes territoriales y sindicales de un PJ unido, más bien lo confirmaron y fortalecieron.

Esta cohesión partidaria se alcanzó mientras los peronistas estuvieron fuera del gobierno nacional, por lo que es doblemente meritosa. Aunque también es cierto que la estabilidad partidaria se consolidó gracias al predominio que alcanzó y mantuvo Carlos Menem sobre su electorado entre 1988 y 1999 (y que en menor medida se extendería hasta 2003), y el control que ejerció gracias a eso sobre el gobierno nacional a lo largo de los años noventa. El haber conquistado la candidatura a la presidencia en una elección interna directa, en 1988, y logrado habilitar su reelección a través de una reforma constitucional acordada con la oposición, en 1994, dos hechos inéditos para la historia de esta fuerza, le proveyeron una autoridad incuestionable ante las demás facciones en que se dividió el PJ en esos años. Esto se fortaleció, además, a través de la fluida negociación de los conflictos internos del partido gobernante entre el presidente y la “mesa de gobernadores”, reunión de los mandatarios distritales de esa fuerza (entre los que destacó a partir de 1991, tanto por su peso como por su rol cooperativo con esa mayoría partidaria, el bonaerense Eduardo Duhalde).

Las reglas formales del partido, en particular la realización de internas para renovar autoridades y elegir candidatos, se aplicaron más inestablemente en esos años (cuando operaron, lo hicieron en general a través de listas de unidad; Mustapic, 2002) y tuvieron un rol también más limitado, por lo que no conviene exagerar el grado de consolidación de la organización partidaria. De todos modos, lo fundamental es que la situación cambió drásticamente tras la crisis de la convertibilidad, que en su fase terminal encontró al peronismo de nuevo en la oposición. Las diferencias entre el menemismo y el duhaldismo se habían agudizado desde que el primero pretendió incumplir el pacto que lo comprometía a una sucesión presidencial en 1999 a favor del segundo. Y tras la derrota ante la Alianza (integrada por la UCR y el Frepaso)

en esas elecciones, el conflicto se siguió profundizando, pues se superpuso al choque entre devaluacionistas, respaldados por sectores industriales, y defensores del cambio fijo y luego de la dolarización, con peso sobre todo en los sectores financieros y de servicios.

Pero aún más determinante para la suerte del PJ que estas tensiones resultaría la crisis de las fuerzas entonces en el gobierno, que mantuvieron en pie la convertibilidad hasta fines de 2001: al radicalismo y el Frepaso se había sumado en el ínterin APR (Acción por la República, liderada por Domingo Cavallo) y las tres perdieron buena parte de sus apoyos en las elecciones de medio término de octubre de ese año (Torre, 2003), lo que alentó a distintas facciones peronistas a ir a la búsqueda de esos votos desafectados. Esto ayudaría a transformar las tensiones que venía acumulando el peronismo en su interior en motor de una fragmentación por la que dejaría de actuar como partido.

El punto crítico en este proceso sería la elección por parte de la conducción del PJ de un camino en principio poco conflictivo, aunque corrosivo de la organización, para intentar superar la crisis. Tras la renuncia de De la Rúa, la designación de Duhalde como presidente provisional para terminar su mandato, en un Congreso Nacional en que las bancadas peronistas habían ido perdiendo disciplina y cohesión, fue al mismo tiempo la expresión y la vía a través de la cual se propagó una fractura más profunda y perdurable que las conocidas desde 1983. Fractura que se terminó de consagrar a raíz de la libertad de acción que otorgó el siguiente congreso partidario, reunido en Lanús en enero de 2003, a los sectores en disputa para que postularan en las elecciones presidenciales de marzo siguiente a sus respectivos candidatos. Dividieron el electorado de esa fuerza en porciones de peso similar y atrajeron a otros muchos votantes a participar de dicha competencia abierta, en la que se definiría, finalmente, la integración del nuevo gobierno (Novaro, 2003, 2009; Calvo y Escolar, 2005; Carrizo, 2011).

No fue esta la primera ocasión en que se presentaba más de un candidato presidencial peronista en elecciones generales. Existía el antecedente de 1995, cuando José Octavio Bordón desafió a Menem desde el Frepaso. Pero en aquella ocasión el electorado peronista se mantuvo en su amplia mayoría alineado detrás de las candidaturas oficiales y las facciones peronistas que promovieron esa candidatura disidente, visto el éxito en atraer a otros electores, avanzaron desde entonces en dirección a formar nuevas fuerzas políticas y no facciones disidentes. En resumidas cuentas, la disidencia que pretendió encarnar Bordón no logró poner en cuestión la predominancia del PJ y la unidad peronista en torno a él. Más bien las reconfirmó.

Fue bien distinto lo que sucedió en 2003 y lo que le siguió. El electorado peronista se dividió en esta elección presidencial en tres porciones relativamente semejantes en todo el país. Fue, además, la única elección en que el PJ no presentó un candidato oficial, lo que seguramente influyó para que el partido siguiera dividido desde entonces: en las presidenciales posteriores siguieron presentándose dos o más candidatos de extracción peronista. Aunque eso no impidió que, hasta 2015, en todos los casos uno de ellos resultara electo, gracias a dos circunstancias que atemperaron los riesgos asociados a la fragmentación: las demás fuerzas políticas estuvieron también muy divididas, por lo que no constituyeron una auténtica amenaza para la primera minoría del campo peronista (rasgo este último que se modificaría precisamente en 2015), y una parte importante de los votantes no peronistas estuvo siempre inclinada a participar de esa competencia abierta, lo que permitió que el espacio peronista convocara globalmente una supermayoría electoral. El peronismo pasó así de reunir algo más del 40% de los votos totales promedio en los años ochenta y noventa, con la excepción de 1995, que ya distinguimos como un caso peculiar, a más del 60%, incluso en la primera vuelta de 2015 (Tabla 1).

**Tabla 1. Candidatos a presidente de filiación peronista entre 1983 y 2019, oficiales o disidentes, y votos obtenidos**

	1983		1989		1995		1999		2003		2007		2011		2015*		2019	
	Candid	Votos																
Peronismo oficial	1	40,1																
Carlos Menem			1	47,5	1	49,9												
Eduardo Duhalde							1	38,2										
Cristina Kirchner											1	44,9	1	54,1				
Daniel Scioli															1	37,1		
Alberto Fernández																	1	48,2
Candid. Extrap.									3		2		2		2		1	
J.O.Bordón					1	29,3												
C.S.Menem									1	24,4								
N. Kirchner									1	22,2								
A.Rodríguez Sáa									1	14,1	1	7,7	1	7,9	1	1,6		
E.Duhalde													1	5,8				
R.Lavagna											1	16,9						1
S.Massa															1	21,4		
Total*		40,1	1	47,5	2	79,2	1	38,2	3	60,7	3	69,5	3	67,8	3	60,1	2	54,3

Fuente: elaboración propia en con datos de la Dirección Nacional electoral.

\* El significado de esta suma varía según los años que se consideren. Se explica para los años más relevantes en el apartado “Los desprendimientos en la arena electoral”.

En las elecciones para diputados nacionales de 2003 se observó el mismo fenómeno, aunque morigerado. Y es que, desde mayo de ese año, en que tuvo inicio el gobierno de Néstor Kirchner, respaldado inicialmente por el duhal-

dismo, se produjo un rápido realineamiento a favor del Ejecutivo en las bancadas legislativas y los liderazgos territoriales que habían participado de la competencia abierta en las presidenciales. Eso repercutió en la conformación de las listas y en la campaña de las elecciones legislativas que concluyeron en septiembre. Gracias a esto las listas oficiales del PJ se impusieron con el 30,78% de los votos en todo el país (una sensible mejoría frente al 26,74% de 2001, hasta entonces su mínimo histórico; véase Tabla 3).

**Tabla 2. Resultados electorales para Diputados Nacionales 2001-2019. Peronismo vs. no peronismo**

Año	Total de votos por agrupamientos									
	PJ-FPV-FdeT	Disidentes	Nro. Listas	Peronismo	UCR y aliad.	ARI-CC	PRO y aliad	No peron.	Otros	Total
2001	5026734	1219195	25	6245929	3171132	715344	270115	4156591	8396471	18798991
2003	5635584	1479556	18	7115140	2379922	939397	1376078	4695397	6497979	18308516
2005	6405503	1884596	15	8290099	3114836	1380330	1199760	5694926	5181120	19166145
2007	6549970	1608454	29	8158424	2019723	2320821	1235365	5575909	6824758	20559091
2009	5060732	4557254	21	9617986	5041474	572864	1094624	6708962	4447400	20774348
2011	10209718	2258327	28	12468045	2774380	529966	428773	3733119	6753648	22954812
2013	6998149	6317054	26	13315203	5304567	173599	1556687	7034853	3450984	23801040
2015	8032318	4499952	26	12532270	197890		8032175	8230065	5284311	26046646
2017	7204170	3411068	27	10615238	237132	42937	10261237	10541306	4542876	25699420
2019	11174215	1715482	19	12889697			10015849	10015849	3537269	26442815

Fuente: elaboración propia en con datos de la Dirección Nacional electoral.

**Tabla 3. Resultados electorales para Diputados Nacionales 2001-2019. Peronismo vs. no peronismo**

Año	Porcentajes									
	PJ-FPV	Disidentes	Peronismo	UCR y aliad.	ARI	PRO y aliad	No peron.	Otros	Total	
2001	26,74	6,49	33,22	16,87	3,81	1,44	22,11	44,66	100,00	
2003	30,78	8,08	38,86	13,00	5,13	7,52	25,65	35,49	100,00	
2005	33,42	9,83	43,25	16,25	7,20	6,26	29,71	27,03	100,00	
2007	31,86	7,82	39,68	9,82	11,29	6,01	27,12	33,20	100,00	
2009	24,36	21,94	46,30	24,27	2,76	5,27	32,29	21,41	100,00	
2011	44,48	9,84	54,32	12,09	2,31	1,87	16,26	29,42	100,00	
2013	29,40	26,54	55,94	22,29	0,73	6,54	29,56	14,50	100,00	
2015	30,84	17,28	48,11	0,76		30,84	31,60	20,29	100,00	
2017	28,03	13,27	41,31	0,92	0,17	39,93	41,02	17,68	100,00	
2019	42,26	6,49	48,75			37,88	37,88	13,38	100,00	

Fuente: elaboración propia en con datos de la Dirección Nacional electoral.

Pero esta mejoría, aunque reflejo de la consolidación de un nuevo liderazgo nacional en el campo peronista, no implicó tampoco la recomposición de la unidad partidaria: los DPs en esas legislativas de 2003 sumaron 8,08% en todo el país, a través de 18 listas disidentes, superando los 6,49 puntos que habían sumado dos años antes, en plena crisis de la convertibilidad. Y ya

no dejaron de gravitar: en 2007, con un kirchnerismo ya consolidado, que aseguró su continuidad en el poder con la elección de Cristina Fernández, se presentarían 29 listas disidentes a Diputados nacionales, sumando aún 7,82% de los votos totales, frente al 31,86 de las oficiales (Tablas 2 y 3).

El disciplinamiento de las representaciones legislativas peronistas detrás del nuevo grupo gobernante también fue acelerado. Pero estuvo acompañado (y veremos que incluso en alguna medida facilitado) por la persistente fragmentación de las bancadas nacionales de esta fuerza, pese a que ella estaba en funciones y los presidentes mantuvieron, salvo entre 2008 y 2010, amplio apoyo en la opinión pública y las urnas.

Esta paradoja es el primer foco de interés de nuestro análisis. ¿Por qué el vértice del poder peronista se fortalecía y, al mismo tiempo, los desprendimientos peronistas crecían (Galván, 2011, sostiene que “entre 2003 y 2007 se triplicaron”, lo que según nuestros cálculos es un poco exagerado), o al menos se mantenían elevados para lo que habían sido los parámetros del PJ hasta fines de los años noventa?

Este fenómeno es notable en la Cámara de Diputados, en contraste con lo vivido allí en décadas anteriores. Tanto a mediados de los años ochenta como, en menor medida, a comienzos de los noventa se habían registrado algunos desprendimientos del bloque justicialista de Diputados. Pero en ambas ocasiones duraron poco tiempo. En el primer caso porque fueron reabsorbidos al resolverse la pugna entre ortodoxos y renovadores entre 1985 y 1987 y, en el segundo, porque los que no se reabsorbieron formaron el Frepaso, que ya desde 1995, como dijimos, era un nuevo partido, no un DP. En ninguno de esos casos, por tanto, los desprendimientos se volvieron una presencia constante, ni una señal de que la unidad y el predominio de la estructura partidaria estuvieran amenazados en su propio campo, el electorado de esa preferencia y su representación institucional. De hecho, luego de la competencia en 1995 entre Menem y Bordón, el peronismo volvió a unificarse en torno a la candidatura de Duhalde en 1999, último año en que se presentó un solo candidato presidencial de ese signo (Tabla 1).

Durante la década menemista, además, tampoco esos cismas habían comprometido en ningún momento las mayorías oficialistas en el Congreso. Lo dicho puede constatarse en la Tabla 4: mientras que a mediados de los ochenta llegó a haber 6 desprendimientos con hasta 36 legisladores en total, a principio de los noventa se registraron solo 2 que reunieron apenas 11 bancas. 8 de las cuales pasaron pronto a integrarse al Frente Grande y el Frepaso, una nueva fuerza nacional.

En esas dos décadas, por otro lado, la fragmentación de la representación legislativa fue más intensa en el “no peronismo” debido al auge de nuevas fuerzas nacionales, como el FG-Frepaso y la UCEDE, y de nuevos o viejos partidos provinciales. A estos últimos debemos la existencia de una cantidad de bloques pequeños o unipersonales que se mantuvo elevada desde entonces. En la Tabla 4 se constata también que, mientras con el avance de la década de los noventa los desprendimientos peronistas se volvieron irrelevantes (fueron apenas uno o dos, con un máximo de 4 bancas en total, entre 1997 y 2002, es decir durante el declive de la convertibilidad y del liderazgo menemista), las minorías nacionales con representación parlamentaria variaron entre 3 y 14, con entre 33 y 49 bancas en total, y hubo entre 13 y 16 partidos provinciales representados en esta Cámara, lo que suma entre 22 y 27 bancas. Esta proliferación de bancadas acompañó el declive de la UCR, que apenas se revirtió parcialmente entre 1999 y 2001, y luego volvió a profundizarse.

**Tabla 4. Distribución de bancas entre bloques de la Cámara de Diputados 1983-2019**

Año	Peronismo oficial		Desprend. Peron.		Total Peronismo		UCR	PRO	CC-ARI	No peronismo		Min. Nac.		Provinciales	
	Bancas	Bloques	Bancas	Bloques	Bancas	Bloques	Bancas	Bancas	Bancas	Bancas	Bloques	Bancas	Bloques	Bancas	Bloques
1983 PJ	109	1	3		112		128				128	3	6	6	8
1987	69	6	36		105		131				131	4	11	8	10
1991	111	2	11		122		87				87	9	25	12	19
1997	130	1	4		134		68				68	14	33	15	22
1998	119	1	2		121		66				66	4	43	16	27
1999	119	1	2		121		66				66	4	43	16	27
2000	99	2	2		101		82				82	3	49	13	25
2001	99	1	1		100		82				82	3	48	16	27
2002	119	2	4		123		65				65	11	46	13	22
2003	94	5	31		125		63		16		79	13	31	13	22
2004	128	8	20		148		44		11		55	15	31	13	22
2005	128	8	20		148		44		11		55	15	31	13	22
2006 FPV	118	9	45		163		36	11	13		60	6	10	12	24
2007	114	15	48		162		40	11	14		65	5	23	11	21
2008	129	9	17		146		24	9	18		51	8	38	10	21
2009	116	15	35		151		24	9	18		51	9	44	10	21
2010	87	9	45		132		43	11	19		73	8	29	13	23
2011	87	10	45		132		43	11	19		73	8	29	13	23
2012	116	8	32		148		38	11	6		55	10	29	11	25
2013	116	9	32		148		38	11	6		55	10	29	11	25
2014	119	12	36		155		34	18	4		56	11	27	9	19
2015	119	12	36		155		34	18	4		56	13	27	9	19
2016	70	16	72		142		36	41	5		82	10	18	7	15
2017	65	18	64		129		40	55	10		105	6	9	5	14
2018	65	18	64		129		40	55	10		105	6	9	5	14
2019 FdeT	119	5	13		132		46	53	14		113	4	4	6	8

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

A partir de la asunción de Néstor Kirchner, mientras continuaba la declinación del radicalismo y los partidos provinciales y las fuerzas minoritarias na-

cionales mantenían, con sus más y sus menos, la representación que habían logrado hasta entonces, la novedad más significativa y sorprendente vino del campo peronista: al mismo tiempo él ganó representación y se fragmentó. No puede considerarse este fenómeno, por tanto, un resultado inmediato y exclusivo de la crisis de la convertibilidad. Los datos más bien indican que, más allá de la crisis, siguió al proceso por el cual esta fuerza, con una peculiar fórmula institucional, logró conducir la salida de la convertibilidad. La elección presidencial de 2003 parece haber tenido una importancia decisiva en ello, lo que permitió a la vez la ampliación de la base electoral y la fragmentación de la representación partidaria. Aunque también la tuvo, como enseguida veremos mejor, la forma en que se recompuso el liderazgo nacional peronista con Kirchner en la Presidencia.

Cuando en 2003 el peronismo reconquistó el predominio en la Cámara Baja que había perdido a fines de los noventa pasó de un mínimo de 100 bancas (alcanzado en 2001, 99 por el PJ y 1 por un sector disidente), a 125. Pero de estas solo 94 pertenecían al PJ y los 31 restantes se distribuían entre las 5 facciones que rompieron la disciplina partidaria. Y esto era solo el comienzo. La representación peronista siguió creciendo en los años siguientes y lo hizo junto a una también mayor dispersión: en 2004 el conjunto del peronismo llegaría a una representatividad récord desde 1983, con 148 bancas, reflejo de los éxitos económicos y el apoyo al gobierno nacional, pero todavía 20 de ellas se alineaban en alguno de los 8 desprendimientos peronistas que competían con el PJ. Finalmente, entre 2006 y 2007, se rompería el récord de 2004, con 161 y 163 asientos respectivamente y también fue récord la fragmentación: en 2006 el bloque oficial (ahora denominado Frente para la Victoria-PJ) solo reunió 118 integrantes y al año siguiente aún menos, 114, bastante por debajo de los que había sumado dos años antes, o el número alcanzado por el PJ en el clímax del menemismo; esto porque en el primer año hubo 45 diputados disidentes, reunidos en 9 bancadas, y al siguiente las disidencias también rompieron su récord, llegaron a 48, distribuidas en nada menos que 15 grupos parlamentarios. El kirchnerismo se preparaba entonces para asegurar su continuidad en el poder a través de la elección de Cristina Fernández. Pero lo hacía no solo consolidando una amplia mayoría peronista, sino también reproduciendo e incluso profundizando la fragmentación.

Degiusti (2017) realiza otra cuenta, que en cierta medida confirma nuestro argumento, al considerar los diputados trásfugas del peronismo en esos años

el peronismo en el gobierno sufrió más deserciones que el gobierno de De la Rúa, quien con un nivel de popularidad que en el año 2001 apenas alcan-

zaba el 17%, sólo perdió doce diputados de su coalición. En cambio, el PJ en el gobierno perdió 26 diputados en el 2003, 24 en el 2006, 12 en el 2008 y 13 en el 2009 (Degiusti, 2017, p. 14).

Él también destaca que el movimiento más frecuente de tránsfugas en todo el período es entre la bancada oficial peronista y sus bancadas disidentes, y lo que cambia a lo largo del tiempo, en función del respaldo social al oficialismo, es la orientación de ese flujo. Aunque esta explicación es insuficiente para lo sucedido en particular en 2003 y 2006: en ambos casos el movimiento principal es desde la bancada oficial hacia las disidencias y esto se da en momentos en que el respaldo social está creciendo, no debilitándose. Es por esto que hace falta recurrir a otras explicaciones, contextuales (como la tendencia general a la fragmentación), estratégicas (la preferencia del presidente por excluir a ciertos sectores del partido, primero menemistas, luego duhaldistas) u otras, atentas a otros factores. Es a estas cuestiones que a continuación deseamos referirnos con más detalle.

## **2. Algunas precisiones sobre qué es un desprendimiento o disidencia**

Antes de eso, definamos el fenómeno con más precisión: ¿qué son exactamente los DPs?, ¿qué rasgos los definen como grupos disidentes y no permiten considerarlos como fuerzas políticas autónomas? En el breve recorrido hecho hasta aquí consideramos dos tipos de manifestaciones de disidencia: por un lado, en la arena legislativa, los bloques autónomos del oficial peronista (primero bloque PJ, luego FPV y, desde 2019, Frente de Todos), pero formados por representantes de ese origen y que se adscriben abiertamente a esa identidad política; por otro, listas de candidatos a Diputados nacionales que reclaman esa misma adscripción pero compiten, en uno o varios distritos, contra los candidatos avalados por la conducción nacional del peronismo.

Dentro de este conjunto de disidencias pueden distinguirse tres situaciones. La mayoría tuvo corta vida, respondió a tensiones ocasionales de las autoridades nacionales o provinciales del peronismo con grupos internos con intereses específicos y diferencias ideológicas o localistas, y se comportó en forma inestable y descoordinada: sus integrantes entraron frecuentemente en tratativas en forma puntual con la bancada oficial para decidir su voto sobre proyectos de interés para los Ejecutivos (la mayoría de las bancadas unipersonales, formadas por legisladores de muchos distritos se comportaron de esta manera), y por esto, y por carecer de un asiento territorial firme, tendieron a fracasar en su esfuerzo por generar agrupamientos más duraderos, con

autonomía, identidad y mínima consistencia programática. La mayoría de los DPs bonaerenses, que abundaron entre 2005 y 2013, pero rara vez perduraron, se ubican en esta categoría que podemos denominar “efímera” (ejemplos de ella son, en la Cámara, el Frente Popular Bonaerense, el Bloque Buenos Aires, el Eva Perón, Proyecto Peronista, Guardia Peronista, Peronismo Popular y el Frente del Movimiento Popular).

Distinto fue el caso de los peronismos provinciales que, en bloque, se distanciaron de la conducción nacional del PJ como parte de una estrategia de poder de largo aliento de sus caudillos distritales. También ellos acompañaron o se opusieron a las iniciativas de aquella, según los casos, pero lo hicieron en función de conflictos y negociaciones más amplias y sistemáticas entre los presidentes y estos caudillos. Estos DPs fueron en general más estables en el tiempo y más exitosos a nivel local: los cordobeses (Bloque Córdoba Federal, luego Unión por Córdoba) y pampeanos (PJ La Pampa) son los casos más ilustrativos de esta clase que podemos denominar “distrital”.

Por último es preciso distinguir los anteriores de grupos de alcance nacional, o al menos con representación en varios distritos, que adoptaron posiciones críticas ante políticas oficiales paradigmáticas y se identificaron con líderes nacionales opuestos a los kirchneristas. Estos DPs en general sobrevivieron por más tiempo que los primeros y buscaron moldear una identidad peronista alternativa a la del FPV. Lo más sorprendente, con todo, es que tampoco dejaron de colaborar en ocasiones con los proyectos oficiales. Y sufrieron también reiterados desgranamientos, reflejados en el voto dividido ante proyectos de ley importantes para el Ejecutivo nacional, así como en frecuentes cambios de nombre y de aliados. Los DPs orientados por Eduardo Duhalde, Ramón Puerta y Carlos Reutemann (denominados Justicialismo Nacional, Peronismo Federal y, desde 2011, Frente Peronista y Justicialista), los seguidores de los Rodríguez Sáa hasta fines de la década del 2010 (agrupados en el FREJULI, luego Compromiso Federal, cuando el sector quedó reducido a un fenómeno distrital más semejante al de Córdoba) y más adelante el impulsado por Sergio Massa (Renovador-UNA) pueden ser incluidos en esta categoría que llamaremos “nacional”.

Se podría agregar otra categoría, la de casos “fronterizos”: DPs que luego se sumaron a nuevos partidos, o fragmentos de nuevos partidos en crisis que evolucionaron en DPs. Entre los primeros están los casos de sectores peronistas que nutrieron el Frente Cívico por Santiago y el Frente Renovador de la Concordia Social de Misiones, considerados hoy fuerzas provinciales (Campos, 2015), aunque en su interior siguen actuando corrientes peronis-

tas y en ocasiones se han aliado al peronismo oficial (así sucedió en 2015 y 2017). Pese a ser electos gracias a un alto porcentaje de votos del “peronismo oficial” sus diputados siguieron integrando bancadas provinciales. Entre los segundos cabe mencionar a los fragmentos resultantes de la implosión del Frepaso, que no se integraron totalmente al FPV y sobrevivieron como bancadas autónomas aliadas a él. No consideraremos a ninguno de estos casos en nuestro análisis.

Nos centraremos ahora en cómo condicionan las variaciones en el origen y composición de los DPs las razones de su existencia y si esas variaciones influyen o no, y cómo, en el modo en que ellos se comportan frente al peronismo oficial.

### **3. Las posibles explicaciones del fenómeno**

Nos interesa comprender ahora cómo y por qué, durante una fase larga de hegemonía peronista en la política nacional, esa fuerza se mantuvo dividida. Y también a qué se debió que ello no supusiera para los gobiernos nacionales de ese signo, al menos hasta 2013, grandes dificultades a la hora de formar mayorías en el Congreso y hacer aprobar sus proyectos de ley. En principio la razón de esto último es bastante obvia: esos gobiernos tuvieron siempre la posibilidad de convocar en su apoyo a distintas expresiones resultantes del proceso de fragmentación y desnacionalización que vivió el sistema de partidos en esos años (Cruz, 2018, 2019; Scherlis y Danilo, 2020): a saber, a los ya mencionados grupos resultantes del colapso del Frepaso y de la crisis del radicalismo, a sectores afines del ARI, el socialismo y a representantes de los partidos provinciales. Y también a no pocos de los DPs con representación parlamentaria.

Se ha analizado ya cómo, en distintos momentos del ciclo kirchnerista, el gobierno nacional logró cooptar a sectores de las fuerzas de oposición, bien atrayendo a tráfugas individuales o, lo que fue más importante, estimulando la formación de corrientes afines en esos partidos, que eventualmente rompieron lanzas con sus conducciones y adhirieron más globalmente a las políticas oficiales: fue el caso del Bloque de la Convergencia compuesto por radicales y de Solidaridad e Igualdad, con disidentes de la Coalición Cívica, entre otros (Cruz, 2018). Se ha prestado menos atención, en cambio, al comportamiento legislativo de los grupos disidentes del peronismo que proliferaron en estos años. Aquí se busca salvar ese déficit de modo de entender mejor cómo ha funcionado el peronismo como fuerza predominante.

Ante todo es preciso decir que la descripción recién formulada podría considerarse contraintuitiva. En general, los estudios sobre disciplina partidaria de los legisladores señalan que cuando los partidos están en el gobierno, y más todavía cuando sus presidentes son populares y tienen recursos para distribuir, la probabilidad de que se produzcan cismas o rupturas en sus bloques legislativos disminuye. También suele disminuir el transfuguismo entre sus legisladores y puede crecer, en cambio, la atracción de tráfugas de otras fuerzas, cosa que se verificó en varios momentos del ciclo kirchnerista (Degiusti, 2017). Aunque, como ya comentamos, también creció en ocasiones el flujo de tráfugas desde el oficialismo, incluso en momentos en que él se fortalecía. Aquí no nos interesa solo este flujo, ni los tráfugas en general, es decir el movimiento de legisladores que cambian de bloque individualmente luego de ser electos, sino la conducta grupal tanto de quienes fueron electos por listas no oficiales del peronismo y formaron bancadas de igual perfil, como de grupos de la bancada oficial que en algún momento la abandonaron para crear otras disidentes, sin sumarse a fuerzas de otro signo ni renunciar a su pertenencia difusa al peronismo, genéricamente entendido como identidad política. Estos agrupamientos son los que denominamos desprendimientos peronistas, más allá del grado de desacuerdo que expresaran y también del alcance que lograran: distritales y efímeros, o nacionales y duraderos, con objetivos acotados a influir en la distribución de recursos o interesados en competir por el control de su fuerza de origen a través de estrategias de largo plazo.

El argumento de Degiusti en el trabajo recién mencionado, de todos modos, nos interesa en otro aspecto: pone de relieve que el transfuguismo es más alto en partidos poco o informalmente institucionalizados, como es el caso de esta fuerza. Algo que se ha destacado en diversos estudios (Levitsky, 2005; Calvo, 2013): una fuerza política con tal grado de “informalidad”, según este autor, es lógico que sea más flexible en términos programáticos y, también, de funcionamiento. Ahora bien: el PJ logró en los años noventa, aun con esos rasgos, una alta cohesión y baja incidencia de disidencias y cismas. Así que si los DPs proliferaron en la década siguiente habría que considerarlos una “nueva manifestación” de esos rasgos ya desde antes conocidos, tal vez atribuible al nuevo contexto de fragmentación en que actuaron los partidos.

Galván (2009, 2011) sigue esta misma línea cuando pone el acento, para explicar lo que llama “nuevas disidencias”, en otros rasgos internos desde antes peculiares del peronismo: líderes locales dispuestos a patrocinar cismas, abundancia de recursos al alcance de las facciones internas, pocas barreras y sanciones que ellas deben enfrentar. Otra vez, habrían sido ciertos rasgos

tradicionales de esa fuerza política los que, en un nuevo contexto, habrían provocado efectos nuevos: la proliferación de los DPs.

Bonvecchi, Cherny y Cella (2018) han estudiado, por su parte, los estímulos que las reglas de las cámaras del Congreso introducen para la fragmentación de las bancadas: puestos en las comisiones, contrataciones, uso de la palabra y peso en la negociación para formar mayorías son todos premios que sus reglamentos ofrecen a quienes crean bancadas, aun muy pequeñas o unipersonales y por más efímeras que ellas sean. Esto ayuda a entender que la fragmentación no haya encontrado resistencias en las cámaras, e incluso se haya allí potenciado, tanto dentro como fuera del peronismo. Pero tampoco esas reglas se modificaron: rigieron en los dos mil las mismas que durante los años noventa cuando las disidencias fueron escasas. Así que, de nuevo, habría que buscar una explicación en cambios ocurridos fuera del Congreso, en los liderazgos, en el contexto de competencia o en otros aspectos.

Uno de estos otros aspectos podría ser que el peronismo enfrentó fuertes diferencias programáticas que motivaron la ruptura de la disciplina partidaria, una hipótesis a la que recurren muchos análisis en que se resaltan las tensiones entre “kirchnerismo”, “peronismo” y “pejotismo” (véase una buena síntesis de estas discusiones en Rocca Rivarola, 2015). Sin embargo, nunca fueron las disidencias programáticas en esa fuerza mayores que en los años noventa (Lupu, 2014) cuando, como vimos, hubo más bien pocos desprendimientos e imperó mayormente la disciplina partidaria. Y, en cambio, podría decirse que en los dos mil la fidelidad de los líderes y sus políticas de gobierno a las tradiciones del peronismo fue mucho más firme. Lo que no parece haber sido igual de firme fue su afinidad con las reglas partidarias.

Por tanto, habría que considerar con mayor detalle qué significado tuvo su rechazo al “pejotismo”. ¿Se trató de la fórmula para justificar la negativa de las autoridades nacionales a someter su construcción coalicional a los límites y exigencias del funcionamiento partidario? ¿Fueron los DPs, entonces, un resultado colateral, deseado o no, de una dinámica coalicional impresa al FPV y al PJ desde el vértice gubernamental?

En síntesis, contaríamos con dos hipótesis explicativas, tal vez no contradictorias entre sí, para encarar la cuestión de los DPs: que ellos fueron parte de un proceso más amplio, la fragmentación y desnacionalización del sistema de partidos argentino, o bien, o también, que fueron el resultado de una peculiar estrategia coalicional desplegada por las autoridades nacionales. Podría ser alguna combinación de estos dos factores lo que explica que, dadas las

reglas vigentes para la formación y el accionar de las bancadas legislativas, la informalidad tradicional del peronismo como fuerza política y su gran flexibilidad y tolerancia al faccionalismo, los DPs se multiplicaron justo en el período en que imperó en su seno y logró sus mayores éxitos el kirchnerismo.

Como un puente entre ambos factores es oportuno referirse, también, al modo en que ya desde antes venían funcionando los peronismos provinciales, a raíz de los esfuerzos de sus líderes por someterlos a un control cada vez más férreo. Suárez Cao (2012) ha explicado que las reformas electorales y constitucionales subnacionales, multiplicadas en los años noventa en particular en distritos administrados por el PJ, tuvieron en general por objetivo aislar la competencia distrital de los influjos nacionales, para blindar el control ejercido sobre ella por los gobernadores (por ejemplo, habilitando su reelección, limitando la representación legislativa de las minorías, sustituyendo las internas partidarias por la ley de lemas, etc.). Podría estimarse que, a consecuencia del mayor control así conseguido por estos jefes territoriales sobre sus estructuras partidarias, tanto los líderes nacionales como los *challengers* locales de esos jefes no tuvieron otra opción, para disputarles el control de sus distritos y sus electorados, que crear ofertas electorales disidentes de los peronismos provinciales. Aunque esto explicaría solo, o principalmente, las disidencias promovidas por los líderes nacionales, ayudaría a entender las tensiones recurrentes entre ellos y los caudillos distritales.

También es cierto que la ley de lemas, incorporada por varios de esos distritos como parte de las mencionadas reformas, más bien favoreció la inclusión y no la exclusión de las facciones internas minoritarias de los peronismos locales. Pero esto explicaría por qué en algunos distritos grandes, donde no rige ese mecanismo (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe), fue donde más proliferaron los desprendimientos.

También podría vincularse el fenómeno de los DPs a la descentralización de funciones y recursos instrumentada en los años noventa que, a través de la desnacionalización del sistema de partidos (Leiras, 2007), habría alentado nuevas formas de competencia. Sin embargo, dado que en la década de los dos mil más bien la descentralización se revirtió, sobre todo en lo que hace al control de recursos fiscales, habría que revisar la relación causal comúnmente establecida entre ambos fenómenos: puede que esta recentralización de recursos haya sido el factor que puso en crisis la unidad del peronismo en las provincias, al llevar a presidentes y gobernadores a chocar respecto a la división de roles que se había establecido entre ellos en la década anterior (en particular en la nominación de los candidatos a legisladores nacionales),

y que ya no se correspondía con la relación de poder existente. Esto también permitiría explicar por qué los DPs suelen ser más abundantes en distritos que el peronismo gobierna, otro fenómeno que contradice las explicaciones habituales sobre disciplina partidaria.

En un sentido más amplio, y a modo de síntesis, podría estimarse que tensiones persistentes registradas entre líderes nacionales y distritales, por la combinación de los factores mencionados, “liberaron” a muchos dirigentes y legisladores de alienarse “orgánicamente” con unos u otros y alimentaron, entonces, los DPs.

Otra parte importante de la explicación, que ya adelantamos, sería también contextual, pero involucra al resto de las fuerzas políticas: su debilitamiento, en particular el de la UCR y de las minorías nacionales hasta 2001 más exitosas (Frepasso y APR), y el tardío reemplazo de estas por otras nuevas, más de una década después, habría creado un estado de disponibilidad de los electorados hasta allí orientado a esas fuerzas que alentó a facciones peronistas en pugna a competir por ellos en las elecciones generales.

Esto último es importante porque se conecta más directamente con la función electoral y legislativa que los DPs cumplieron desde 2003. Y los vincula, a su vez, con el cambio en el rol asignado al PJ desde los gobiernos nacionales y el mecanismo por ellos escogido para formar mayorías electorales y legislativas. Es decir, conecta la fragmentación del “no peronismo” con la del peronismo, una cuestión a la que volveremos a aludir.

Anotemos que ya Hernán Toppi (2019), al analizar las “escisiones” partidarias en el período, detectó una correlación entre ellas y la formación de alianzas electorales. Es decir que la fractura de los partidos, sobre todo del PJ, no habría producido solo fragmentación. También estuvo asociada a la formación de fuerzas multicolor, más o menos amplias y duraderas según los casos, y adaptadas a las exigencias y posibilidades de la dinámica de competencia. Esta relación nos interesa especialmente dado que estamos tratando de entender la convivencia entre los desprendimientos peronistas y la formación de mayorías legislativas. Aunque el trabajo de Toppi se refiere solo a las alianzas para la competencia en elecciones presidenciales, nos es útil para avanzar respecto a las funciones coalicionales de las disidencias.

Lo cierto es que la facción dominante del peronismo halló la forma, durante la década de los dos mil, de sacar provecho desde el Ejecutivo nacional de la fragmentación. Y no solo no la combatió, sino que la estimuló, fue en ocasiones su “patrocinadora” (Galván, 2009, explica suficientemente este punto y

lo ilustra con diversos casos provinciales). La combinación de control desde el vértice y fragmentación en la base del peronismo ha sido considerada en ocasiones como una “herencia del 2001”, un “problema irresuelto” y “síntoma de precariedad” en el apoyo a los presidentes de esa procedencia en las últimas dos décadas. Pero hemos visto aquí que, más que de la crisis misma, resultó de la forma en que los líderes del peronismo decidieron encarar sus consecuencias políticas, en 2002, y de gobernar la salida y seguir gobernando cuando dicha crisis quedó atrás. No fue casual que esa decisión fuera la última que ellos adoptaron “como partido” por largo tiempo en el último congreso nacional partidario que pudo sesionar y encarar la resolución de una cuestión relevante. Y que redundaría, a la postre, en una suerte de “auto desactivación” de la propia organización.

Esto no se contradice con el hecho de que, a medida que avanzó la década de los dos mil, también la formación de desprendimientos, tanto en la competencia electoral como en la arena legislativa, volvería a ser, tal como había sucedido con los renovadores de los años ochenta y con el “Grupo de los 8” en los noventa, un recurso a la mano de facciones minoritarias enfrentadas a la conducción nacional (pese al desaliento que implicó la introducción de las PASO, desde 2009, que resulta efectivo sobre todo en elecciones para cargos ejecutivos; Domínguez Sardou, 2015).

Nos referiremos ahora con más detalle a estas distintas vías, como recurso de control desde el vértice y como manifestación de disidencia desde el territorio y las facciones minoritarias del partido, por las que se fue reproduciendo la formación de DPs a lo largo del período kirchnerista, primero en la Cámara Baja y luego en la arena electoral.

#### **4. La dinámica y las funciones de los DPs en Diputados**

En la arena electoral cabe distinguir dos tipos de “listas disidentes”: las promovidas desde arriba, desde el vértice nacional, en oposición a los líderes peronistas distritales y sus candidatos, y las promovidas desde abajo, por algunos de estos líderes distritales, en oposición ora a la conducción provincial, ora a la nacional, o a ambas. Por regla general, los diputados nacionales electos por las primeras se alinearon con el bloque oficialista al llegar a la cámara. Por lo que no nos interesan mayormente. Lo que más nos interesa aquí es el comportamiento de las segundas, pues son ellas las que dieron origen a la mayoría de los DPs legislativos. Y al respecto lo primero que salta a la vista es que es muy variable, no sigue patrones muy claros ni definidos.

Los diputados nacionales electos por listas de DPs, “disidentes” o “rebeldes” sea frente al gobierno nacional o a los gobernadores peronistas, puede estimarse que recibieron en una proporción importante votos también disidentes u opositores. Su comportamiento, sin embargo, dista de ser claramente opositor: en algunos casos en forma ocasional, en otros más sistemáticamente, colaboraron con las necesidades legislativas del Ejecutivo nacional. Analizaremos ahora esta conducta y sus posibles explicaciones. Luego consideraremos cómo, a través de esos desprendimientos y la negociación con ellos, las autoridades nacionales disciplinaron o acotaron el poder y la representatividad de líderes territoriales y de fuerzas opositoras desafiantes, generándoles mas competencia.

En la Tabla 5 se observan las variaciones en el voto de las leyes de presupuesto de las bancadas de diputados que denominamos DPs entre 2003 y 2018. La primera conclusión es que la conducta de los DPs fue básicamente oportunista y no varió mayormente entre gobiernos de signo peronista y no peronista, ni entre los distintos tipos de DPs (efímeros, nacionales o distritales): todos ellos tendieron a acompañar al presidente cuando tenía recursos que repartir y era popular (progresivamente de 2003 a 2007, de nuevo, aunque más tíbiamente, entre 2011 y 2013; pero también al comienzo del mandato de Mauricio Macri) y a abandonarlo cuando los recursos escasearon y los gobiernos perdieron apoyo social (2008-2010 y desde 2013 hasta el final del segundo mandato de Cristina Kirchner, así como en la segunda mitad del de Macri).

**Tabla 5. Voto de los desprendimientos peronistas (DPs) sobre las leyes de presupuesto**

Año	VOTACIÓN GENERAL		AFIRMATIV.		NEGATIV.		ABSTENC.		AUSENTES		TOTALES		VOTARON DIVIDIDAS	
	VOTOS	BANCADAS	VOTOS	BANCADAS	VOTOS	BANCADAS	VOTOS	BANCADAS	VOTOS	BANCADAS	VOTOS	BANCADAS	Nro	Denominación
2003	98	73	3	2+1*	1	1	1	1	7	1*	12	3	1	Frente Movimiento Popular
2004	123	58	3	2+1*	1	1	2	2	13	3+1*	19	9	1	Frente Popular Bonaerense
2005	153	28	20	2+3*	1	1*	1	1	24	2+3*	46	7	3	FMP,FPB, Peronismo Federal
2006	142	76	21	1+1*	12	2+3*	6	2+1*	7	3*	46	9	4	FMP,PF,PAUFE,Justicialismo Nacional
2007	123	62	19	2+3*	8	3+2*			22	7+4*	49	16	4	JN,PF,PAUFE,FPB
2008	149	81	6	3+1*	15	7			2	1+1*	23	12	1	Consenso Federal
2009	138	85	9	6+2*	22	1+6*	1	1*	7	2+3*	39	15	6	Unión Cel. y Blanco,PF, CF, Frejuli, Forja, Unión Per.
2010*	117	112	31	1+2*	9	5+2*			5	1+3*	45	10	3	PF,Peronista,Corriente Pensamiento Federal
2011	141	104	8	6+1*	19	1*			3	2*	30	8	2	Frente Peronista, Córdoba Federal
2012	142	81	10	6	15	1+1*			7	1*	32	8	1	FP
2013	134	113	7	3+1*	23	1+4*			5	3*	35	8	4	CF,FP,CF,Frente Renovador
2014	132	68	3	3	13	2+3*			19	4+3*	35	12	3	FR,CF,Unión por Córdoba
2015	137	80	6	5	9	3+1*	1	1*	21	4+2*	37	14	2	FR,CF
2016	177	58	61	10+3*	2	2	1	1*	6	1+3*	70	16	3	Peronismo para la Victoria,Federal
2017	165	64	43	8+3*	9	3+1*			11	3+4*	63	18	4	CF,FUNA,Just.,Justicialista x Tucumán
2018	138	103	22	9+1*	35	9+1*	8	1+1*			65	20	1	Just.

Fuente: elaboración propia sobre datos de la HCDN

\* En 2010 el proyecto que se votó fue el que propuso la oposición

Aclaración: las bancadas contabilizadas con \* votaron divididas

Se observa también que son proclives a tomar distancia, vía abstenciones y sobre todo ausencias, cuando reciben señales mixtas. Puede, además, estimarse que reaccionan así a presiones selectivas del oficialismo y como una forma de evitar una adhesión o una ruptura con él cuando el panorama es más incierto: esto permitiría entender, por ejemplo, el aumento de las ausencias en la votación de los presupuestos de los años 2004 y 2005, reflejo de la inconveniencia tanto de mostrarse colaborativos como de confrontar, en una etapa en que la Presidencia se enfocó en disciplinar a su bloque y al peronismo en general contó con recursos crecientes para hacerlo, pero el resultado de la disputa por el liderazgo en esa fuerza estaba aún indefinido.

Cabe destacar, asimismo, que el comportamiento de los DPs en relación a los proyectos de presupuesto fue relevante para su aprobación en varias ocasiones. Para empezar, lo fue entre 2005 y 2007: en esos tres años, como se observa en la Tabla, una veintena de diputados de DPs lo respaldaron, mientras que se abstuvieron o ausentaron 25, 13 y 22 de sus miembros respectivamente. Dado que la ley se aprobó por 153 votos en 2005, 142 en 2006 y 123 en 2007 puede concluirse que, de no haber contado con la colaboración directa o indirecta de la mayor parte de los DPs, el oficialismo hubiera estado en problemas, y en problemas cada vez más graves a medida que pasó el tiempo, para lograr su objetivo. Hubiera bastado que en el último año considerado los DPs no lo apoyaran y su totalidad (en vez de 8, los 49 miembros de estos bloques) lo rechazaran para que el proyecto quedara al borde del fracaso en la Cámara de Diputados.

En 2010, por su parte, los DPs fueron determinantes en la votación que envió a comisión el presupuesto enviado por el Ejecutivo y, ante su renuencia a negociar, lo llevó a desistir de su aprobación: 31 de sus legisladores votaron por esa tesitura, volcando el resultado en contra del oficialismo por 117 contra 112. También fueron determinantes estos votos para la aprobación de la ley a partir de 2016: 61 de ellos la apoyaron ese año, al siguiente lo hicieron 43, y en 2018, 22. Pese a la tendencia declinante, su apoyo fue cada vez más determinante para el resultado: en el último año mencionado, si esos 22 legisladores hubieran rechazado el proyecto, él habría fracasado, dado que se aprobó por 138 votos contra 103.

Más allá de todo esto, lo más llamativo del posicionamiento de estos diputados en esos trámites fue su falta de disciplina. En un porcentaje muy alto se dividieron al votar. Y siguieron en ocasiones estrategias por completo opuestas: algunos negociaron y colaboraron, mientras otros votaban en contra. Lo

que permite explicar también la efímera existencia de muchos de estos grupos y los frecuentes cambios de alineamiento de sus miembros.

**Tabla 6. Voto de los desprendimientos peronistas (DPs) sobre las leyes importantes para el Ejecutivo**

Año	Proyecto de ley	VOTACIÓN										VOTARON DIVIDIDAS		
		GENERAL		AFIRMATIV.		NEGATIV.		ABSTENC.		AUSENTES		TOTALES	Nro.	
		Af.	Neg.	VOTOS	BANCADAS	VOTOS	BANCADAS	VOTOS	BANCADAS	VOTOS	BANCADAS	VOTOS	BANCADAS	Nro.
1995	Privatización YPF	103	51			1	1					1	1	
1995	Accidentes de Trabajo	96	72			2	1					2	1	
1998	Reforma Laboral	112	86	2	1							2	1	
2000	Emergencia Económica	121	35			1	1			1	1	2	2	
2000	Reforma Laboral	137	89			1	1							
2006	Reforma Consejo de la Mag.	149	90	29	2+4*	13	3*			4	3*	46	6	4) PI, FPB, FMP, PAULRE
2006	Retenciones Móviles	122	89	1	1	11	5+1*			4	1+1*	16	8	1) FREJUJU
2008	Estatización AFJPA	160	77	2	1*	15	7+2*			4	2+2*	21	11	2) CF, Fcajuji
2009	Servicios Audiovisuales	127	1	2	2					88	14	40	16	
2010	Matrimonio Igualitario	129	111	8	1+2*	8	4+2*			2	2	44	8	2) PI, PI de la Pampa
2012	Expropiación de YP	207	32	15	5+3*	27	1*			2	2*	34	8	3) FP, Códigos Federal
2012	Reforma del Mercado de Capitales	184	29	7	3+2*	13	2+2*	1	1*	11	2*	32	8	3) CF, FP, Unión Peronista
2013	Elección Directa Magistratura	131	117	3	2	27	5			1	1	31	8	
2014	Abastecimiento	130	100	9	4+1*	26	7+2*			5	1*	40	13	2) FR, Cultura, Educación y Trabajo
2016	Arrepentido	193	5	51	8+2*					11	5+2*	62	12	2) Just. Juntos a Argen.
2016	Administración Financiera	230	15	37	10+4*	1	1			9	1+4*	67	12	4) PPV, JUANA, Juntos por Argentina, Just.
2017	Reforma Previsional	127	113	14	3+2*	42	9+2*	1	1*	5	2+3*	63	13	3) Just. JXT, JUANA
2018	Anulación Aumentos Tarifarios	133	84	42	9+5*					21	3+5*	63	17	5) FUNAJA, Just. CF, PPV, JXT
2018	Interrupción voluntaria del embarazo	129	123	24	4+3*	37	9+4*	1	1*			62	17	6) FUNAJA, Just. FCM, FCS, JXT, CF

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la HCDN  
 Aclaración: las bancadas contabilizadas con \* votaron divididas

Más determinantes aún resultaron ser los votos de DPs en proyectos significativos de estos años, listados en la Tabla 6. Respecto a los que se confirman varias de las conclusiones recién expuestas, aunque surgen también algunas sorpresas, fruto de conductas que cabría considerar más “doctrinarias” que “oportunistas”.

El caso de la reforma del Consejo de la Magistratura de 2006 es en el que el papel de los DPs se reveló más favorable a los planes oficiales: 29 de sus diputados acompañaron el proyecto y 4 se abstuvieron, lo que permitió que se aprobara por 149 votos contra 90 en contra, resultado que hubiera sido muy distinto si esos 33 diputados votaban por la negativa. También el apoyo recibido de los disidentes peronistas fue importante para las estatizaciones del sistema previsional (2008) y de YPF (2012), y para la reforma del Mercado de Capitales (2012). Pero en estos casos hubo, asimismo, avales desde bancadas opositoras. Y cabe destacar la posición en contrario, en esas ocasiones, de algunos de los DPs más numerosos y de carácter nacional, como el Frente Peronista (que también rechazó la Democratización de la Justicia de 2013).

En términos generales, cuando los proyectos en cuestión contaban con amplio apoyo en la sociedad, independientemente de lo enfrentados que estuvieran a otras políticas de gobierno, parte importante de los DPs tendieron

a apoyarlos. Mientras que ante proyectos más polémicos, resistidos por porciones importantes de la opinión pública y por actores relevantes, los DPs se posicionaron según si recibieron o no incentivos oficiales suficientes para avalarlos (ese parece haber sido el caso con la Reforma del Consejo, no así el de las retenciones móviles, que votaron mayoritariamente en contra) y según las oportunidades de pesar en el resultado (en casos en que el oficialismo ya contaba con suficientes respaldos suelen multiplicarse las ausencias y abstenciones: así sucedió con la Ley de Medios). Hubo también casos en que algunos DPs rechazaron proyectos en forma aún más contundente que los partidos de oposición: por ejemplo el de matrimonio igualitario en 2010, o la ley de abastecimiento de 2014. Esas iniciativas dividieron a la UCR y a la Coalición Cívica, pero fueron muy pocos los DPs que las acompañaron. Podría concluirse que, aunque estos sectores suelen adoptar conductas oportunistas en ocasiones, más frecuentemente en el caso de las disidencias “nacionales”, asumen la defensa doctrinaria de posiciones que les permitan apuntalar una diferencia fuerte con el peronismo oficial y moldear un perfil o identidad propios.

Esta explicación es consistente con el hecho de que comportamientos doctrinarios de este tipo son más raros en los DPs distritales y más aún en los efímeros. Lo mismo puede observarse en votaciones ocurridas durante el gobierno de Mauricio Macri que significaron oportunidades para diferenciarse de la oposición cerrada ejercida desde el peronismo oficial en esos años (este parece haber sido el caso con la ley del arrepentido y la de administración financiera en 2016).

Como vemos, los DPs no responden a una sola línea de ruptura, la que enfrentó al kirchnerismo y el resto del peronismo en estos años, sino a varias, cruzadas y simultáneas. Y en ocasiones su conducta está teñida de un fuerte contenido doctrinario, mientras que en otras son determinantes conveniencias circunstanciales. Esto no debe extrañar pues, como hemos visto, el origen de los DPs es muy variado, y la mayor parte de ellos se explican, al menos en principio, por tensiones ocasionales entre el polo predominante del peronismo y grupos de dirigentes y legisladores por decisiones del primero que los afectaron. Y aun en los casos en que se identifican con líderes alternativos, que le disputan a aquel la conducción del peronismo, la autoridad para nominar a los legisladores nacionales, o simplemente recursos, no es infrecuente el apoyo a proyectos de ese sector.

En ocasiones las tensiones en torno a la autonomía y la jurisdicción dieron lugar, con el paso del tiempo, a diferencias políticas y programáticas más de-

finidas. Fue lo sucedido con Unión por Córdoba, no casualmente uno de los DPs más duraderos y también de los más disciplinados. Pero en otros casos esto no sucedió: Compromiso Federal, bancada orientada por los hermanos Rodríguez Sáa, lo demuestra ya que su conducta es bastante menos disciplinada. En la misma condición, aunque con menor éxito por no haber logrado el control de sus gobernaciones, están los DPs de San Juan, La Rioja y Catamarca.

En cambio los grupos disidentes bonaerenses, al menos hasta 2013, destacan por su limitada sobrevida y alta indisciplina. Lo que cabe atribuir a que en su origen pesó una combinación de disputas territoriales y diferencias políticas circunstanciales. Que explican además su inestabilidad. Si bien esto tendió a cambiar con el surgimiento del Frente Renovador de Sergio Massa, por lo que se observa tanto en el voto de los presupuestos como de otros proyectos relevantes, la disciplina tampoco fue un rasgo que distinguiera a este sector.

¿Por qué, si estuvieron afectadas por estos problemas de indisciplina, inestabilidad y falta de consistencia de sus posiciones, estas disidencias no se redujeron en número y volumen con el paso de los años e, incluso, tendieron a crecer? ¿Fue esto consecuencia de que a los Ejecutivos kirchneristas no les interesó sumar en forma permanente esos apoyos, no invirtieron recursos ni hicieron gestos para reconciliarse con sectores peronistas de base provincial celosos de su autonomía, o de que las diferencias ideológicas y políticas entre esos sectores y el proyecto kirchnerista eran insuperables? Esto último queda descartado al menos como criterio general cuando constatamos que, a raíz de cambios de circunstancias, como sucedió en 2007 y de nuevo en 2011, algunos de estos grupos pasaron sin mediaciones de la oposición acérrima a la colaboración.

En cuanto a la indisciplina de los DPs hay que recordar también que ellos surgieron y se multiplicaron en el marco de una tendencia general a la fragmentación (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018). Pero conviene detenerse, de todos modos, en las variaciones al respecto que hallamos entre ellos: los que responden a líderes territoriales consolidados, como dijimos, lograron ser más disciplinados y estables en el tiempo (es el caso de los cordobeses, pampeanos y, en menor medida, los puntanos) y pudieron, además, pasar de ser colaborativos a no serlo en lo más mínimo y viceversa, según las preferencias o necesidades de sus líderes en cada momento, sin que eso alterase su cohesión. Una situación muy distinta encontramos en los grupos que nacieron de una diferencia o conflicto político puntual dentro de un distrito: son los que menos estabilidad y permanencia lograron y, frecuentemente, se dividieron

en votaciones importantes para el Ejecutivo, luego de lo cual se dispersaron y reagruparon (DPs de origen bonaerense como el Frente Peronista Bonaerense, el Frente del Movimiento Popular y Justicialismo Nacional siguieron este derrotero). Por último, los que expresaron un desafío abierto al kirchnerismo pueden haber sido más o menos estables según si tejieron lazos con liderazgos alternativos duraderos o no (de allí la diferencia entre el Justicialismo y el Peronismo Federal de los primeros años y el Frente Renovador de finales del ciclo).

Por lo tanto, también ha sido inestable su capacidad de daño o de presión sobre el bloque oficial y su relación con el resto de la oposición. En particular, entre 2008 y 2010, período de crisis del consenso kirchnerista y en mayor medida aún en los últimos años de su predominio, los bloques de DPs tuvieron potencial o efectivamente la capacidad de frustrar la votación del presupuesto. Pero la usaron solo en 2010: junto al resto de la oposición, la mayoría de los disidentes (31 de 45 bancas) modificó el proyecto oficial en la Cámara Baja ese año. Lo intentaría nuevamente en 2013, pero sin éxito. En cambio en 2014 y 2015 esa mayoría se abstuvo de intentar bloquear al Ejecutivo, ausentándose de esas votaciones (19 de 35 el primer año y 21 –más una abstención– de 37 el segundo). La opción por estrategias confrontativas, colaborativas o pasivas, como vemos, estuvo abierta y respondió a un juego complejo, en que sin duda pesaron las perspectivas electorales y el juego de alianzas, entre otras variables.

## **5. Los desprendimientos en la arena electoral**

Pasemos ahora a considerar el funcionamiento del pluralismo peronista, y en particular de los DPs, en la arena electoral. Es en ella donde se efectivizan algunos de sus roles fundamentales, varios de ellos distantes de las funciones legislativas que acabamos de analizar, y de los cuales deseamos destacar y analizar dos en particular: primero, cuando surgen de la iniciativa de los líderes nacionales, desde arriba, ayudan a neutralizar disidencias de líderes territoriales desafiantes y, segundo, cuando surgen desde abajo, contribuyen a resolver o al menos disipar disputas internas en el peronismo, a la vez que amplían su representatividad global, recurriendo a electorados no peronistas atentos a dirimir esas disputas a favor de las opciones más cercanas a sus preferencias.

La elección presidencial de 2003, recordemos, hizo escuela en ambos aspectos. Ante las tensiones que ella suscitaba, el congreso nacional partidario

dispuso una salida a la vez equivalente y muy distinta a la que se había instrumentado en 1988: la suspensión de la disputa por la candidatura presidencial y, de esta forma, habilitó la postulación de todos los candidatos que quisieran competir en representación de alguna facción de la fuerza, con el argumento de que se evitaba así una ruptura abierta, se recurría a toda la ciudadanía para dirimir la cuestión del liderazgo (la otra alternativa que se barajó fue instaurar una ley de lemas nacional, pero ella chocó con objeciones constitucionales) y se evitaba el mecanismo orgánico previsto (la votación por los delegados del congreso). La mayor legitimidad buscada se lograría, efectivamente, gracias a la captación de votos no peronistas. Y el aumento de la representatividad del conjunto de la fuerza fue su efecto inmediato. Ante una opinión pública reacia a reconocer en los partidos una fuente confiable de representatividad, la decisión permitió una razonable adaptación. Y dado que resultó efectiva para retener el gobierno nacional, se acallaron las críticas y se disimuló el hecho de que favoreció las chances de unos líderes y sectores en detrimento de otros, concretamente, de la *entente* entre el presidente provisional Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, contra las aspiraciones a volver al poder de Carlos Menem. La rápida recuperación de la disciplina de los bloques luego de la elección confirmaría esta eficacia del mecanismo. Rápida, pero no completa.

Y es que, si bien permitió que el kirchnerismo pasara a fungir pronto como el nuevo “peronismo oficial”, la dispersión continuó y la normalización del funcionamiento del partido no se concretó: este permanecería por largo tiempo intervenido, el kirchnerismo adoptó para sí la denominación de Frente para la Victoria, y recién a comienzos de 2008 el PJ volvería a tener un presidente legitimado, el propio Néstor Kirchner, que se avino a ocupar el cargo tras dejar el gobierno nacional. Y dicha normalización tuvo, encima, muy corta vida: meses después Kirchner renunció y nadie lo reemplazó por varios años.

Con todo, lo más importante fue que el método, la presentación de diversas listas en representación de facciones internas en las elecciones generales, se volvió a aplicar tanto en las siguientes presidenciales (aunque distinguiéndose ahora un candidato oficial) como en otras categorías, tanto de cargos ejecutivos como legislativos. En ocasiones, como ya dijimos, por desacuerdos entre la conducción partidaria de los distritos y el Ejecutivo nacional. Y en otros casos por disidencias de sectores internos con los gobernadores, o ante acuerdos excluyentes entre ellos y el presidente. Algunos casos concretos ayudan a entender lo sucedido. El más notable, el de provincia de Buenos Aires en las legislativas de 2005.

Así como en 2003 el duhaldismo, aliado con Kirchner, utilizó el mecanismo para derrotar al menemismo, dos años después el kirchnerismo lo utilizó para hacer lo propio con su hasta allí aliado. Duhalde y su sector fueron acorralados, ante la inminencia de la elección legislativa de medio término, por un Kirchner ya fortalecido en la presidencia, y forzados a competir con listas propias en la provincia de Buenos Aires, en representación del PJ distrital, contra el FPV. Es decir, los “disidentes” en este caso fueron los seguidores de Kirchner, pues fueron ellos los que rompieron la unidad partidaria a nivel provincial. El resultado definió, a favor de este, la disputa por el liderazgo nacional del peronismo, así como el carácter de su coalición de gobierno.

Otros casos llamativos de formación de DPs electorales “desde arriba” proceden de San Luis ese mismo año y de Córdoba años después (Galván, 2011). En ambos el gobierno nacional promovió la presentación de listas del FPV para que compitieran contra las oficiales de los PJ provinciales, que respondían a sus respectivos gobernadores, disentían con algunas políticas nacionales y sobre todo aspiraban a preservar la autonomía de sus distritos para, eventualmente, disputarle el liderazgo nacional al entonces grupo gobernante y, de momento, negociar en mejores términos con él la distribución de recursos fiscales. De estos conflictos y de su irresolución resultarían DPs legislativos con base en las mencionadas provincias, que se mantuvieron largo tiempo alejados de la bancada del FPV.

Es interesante observar, en una perspectiva más general, que el origen de la mayoría de las disidencias tendió a cambiar a partir de 2008, momento en que Kirchner asumió, como dijimos, la presidencia del partido a nivel nacional. Desde entonces las listas disidentes surgirían mayoritariamente desde abajo y serían presentadas principalmente por sectores opuestos al kirchnerismo: fue el caso de varios ex gobernadores que postularon en sus provincias candidatos alternativos a los del FPV. Además, estos agrupamientos empezaron a adquirir no solo un mayor peso electoral, sino otro alcance político: dieron lugar a bloques en Diputados que en ocasiones perduraron por varios años, reunieron más votos y bancas y fueron liderados por figuras más relevantes del partido (Carlos Reutemann en Santa Fe, Felipe Solá y Duhalde en provincia de Buenos Aires, Ramón Puerta en Misiones, etc.; Galván, 2011, contabiliza 9 ex gobernadores o ex vicegobernadores participando en este tipo de listas en 2009).

Es de destacar también que, para ese entonces, el método ya se había generalizado en los distritos y se extendía hacia abajo, a nivel local: los peronistas se dividieron con una lógica similar a nivel municipal aprovechando

el sistema de colectoras (listas de concejales en competencia, pero unidas a una misma candidatura a intendente, y en ocasiones también listas de ambas categorías en competencia, pero unidas a una misma candidatura a gobernador, Scherlis, 2011) introducido en principio en provincia de Buenos Aires y luego exportado al resto del país, con lo que la fragmentación se generalizó. Y el partido como tal, que hasta poco antes y por bastante tiempo había organizado la mediación entre los niveles de representación locales, distritales y nacionales fue, en mayor medida aún, desplazado de esa función.

En cuanto al impacto en los mecanismos intrapartidarios, la fragmentación en los niveles subnacionales se fomentó también con la supresión general de las internas y la no intervención de los órganos colegiados en la conformación de las listas de candidatos. Esto combinado con el sistema de colectoras actuó como un macizo estímulo a la presentación de listas múltiples para cargos legislativos de todos los niveles, y en ocasiones también candidatos alternativos a cargos ejecutivos y la formación de alianzas contrapuestas con fuerzas menores, reservándose las autoridades partidarias un resorte de intervención: la exclusión de sectores internos que amenazaran su control de la situación. Lo que también estimuló, eventualmente, la formación y la presentación en las elecciones generales de otros DPs. Aunque incluso a los representantes electos de estos, igual que a los de las colectoras, no se les dejarían de ofrecer vías para reintegrarse a, o cooperar con, el polo oficial, en los concejos deliberantes, las legislaturas y el Congreso Nacional (Zelaznik, 2011).

El PJ nacional ensayó, mientras tanto, sucesivos cambios de estatuto (en 2003 y de nuevo en 2008, este último impulsado por Kirchner) que sumados a largos períodos de inactividad, fruto de intervenciones dispuestas por la Justicia y avaladas por los presidentes de turno, consolidaron un cuadro general de ausencia efectiva de reglas.

¿Qué sucedió entonces con la competencia entre el peronismo y el no peronismo? Hemos dicho que, durante los años de auge del pluralismo peronista y aún en las etapas de reflujo o crisis del apoyo al oficialismo nacional, los votantes no peronistas fueron tentados a apoyar a alguna de las fracciones del peronismo en pugna en las elecciones generales, eligiendo su “peronista más afín” en cada momento. Con lo cual las disputas internas de esta fuerza desbordaron ampliamente los límites de su electorado tradicional o de pertenencia, ocupando ella en mayor medida el espacio de competencia electoral, y ampliando en consecuencia su representatividad global. Un efecto que también repercutió más allá de la base electoral, en la propia diri-

gencia y las organizaciones no peronistas (mencionamos disidencias de tres de esas fuerzas, la UCR, la CC-ARI y el PS, que fueron absorbidas en esta dinámica). Es preciso ahora cuantificar estos efectos en el electorado y a lo largo de los años.

En las elecciones presidenciales, como vimos ya (Tabla 1), el *pluralismo peronista* reunió sistemáticamente más del 60% del electorado a partir de 2003. Con picos, en su momento de gloria, 2007 y 2011, de 69,5 y 67,8% respectivamente. De todos modos, la significación de este guarismo es muy discutible. En ocasiones, fue el caso claramente en 2007 con Roberto Lavagna, estas candidaturas del “peronismo disidente” permitieron la elección no tanto de diputados de ese perfil como de legisladores no peronistas, con la ayuda de votos de muy diverso origen. Por lo que resulta excesivo considerarlos globalmente como “disidencias peronistas”. De hecho, en la elección de 2007 el candidato mencionado facilitó la elección de más diputados de la UCR.

En las votaciones legislativas, aunque el voto a candidatos peronistas nunca llegó a esos porcentajes, su significación fue aún más importante para la dinámica de representación. En la Tabla 3 se puede ver que el campo peronista en su conjunto llegó a su punto máximo de representatividad en el voto para diputados nacionales hacia el final del período, entre 2011 y 2013, con una suma global de 54,32 y 55,94% respectivamente. Y lo más llamativo es que en la segunda de estas votaciones se repitieron, agravados, los efectos sobre la competencia pluralista que ya se habían podido observar en 2009: ambas votaciones se realizaron en contextos de crisis económica y baja popularidad presidencial, reflejados en abruptas caídas del voto a las listas del peronismo oficial (de 7,5 y 15 puntos porcentuales frente a las respectivas elecciones previas), y en ambos casos el principal beneficiario de esas caídas fue el peronismo disidente, no la oposición no peronista. En 2009, en medio de la crisis financiera internacional y tras el conflicto del campo, las listas de DPs casi empataron en la sumatoria nacional con las del oficialismo (la diferencia fue de solo medio punto porcentual), lo que aquellas lograron subiendo nada menos que 14 puntos respecto a la elección anterior, mientras que el no peronismo solo mejoró 5 puntos respecto a dos años antes. En su conjunto, así, en 2009 el peronismo hizo una de sus mejores elecciones, ya que sumó dos millones de votos a su resultado de 2007, es decir casi 8 puntos porcentuales. Justo cuando un gobierno con él identificado padecía una de las crisis políticas más graves de las últimas décadas.

Cuatro años después la situación se repitió. El peronismo disidente se quedó con la mayor parte de los votos que perdió en las legislativas de 2013 el ofi-

cialismo, al que de nuevo estuvo cerca de empatar (sumaron respectivamente 26,5 y 29,4% en todo el país). Lo logró captando casi 17 puntos porcentuales más que en 2011 a nivel nacional. Y esto permitió que el peronismo en su conjunto incorporara otro millón de votantes a su ya muy exitosa cosecha de ese entonces. Mientras que el no peronismo, aunque esta vez logró atraer a una porción mayor de decepcionados que en 2009, y subió 13 puntos, apenas si superó al peronismo oficial y frente a la totalidad del campo peronista siguió quedando muy atrás: este casi lo duplicó tanto en votos (29,56% frente al ya mencionado 55,94%) como en bancas obtenidas. El peronismo reuniría, entre la bancada oficial y las disidentes, nada menos que 155 diputados entre 2014 y 2015, poco menos que su máximo histórico de 2006 (163), mientras que el no peronismo solo alcanzó en esos años 56 representantes, apenas por encima de los 55 de 2012 y de su mínimo histórico de 2008 (51, Tabla 4).

En síntesis: el pluralismo peronista tuvo efectos electorales contradictorios con la buena salud del pluralismo de partidos. Lo debilitó y lo corrió a los márgenes del sistema de competencia. ¿Dejó en algún momento de ser así, en qué sentido? Ya un cambio estaba en ciernes en 2013, cuando se estructuró una competencia nacional entre tres polos diferenciados y se bloqueó parcialmente la reabsorción de las representaciones institucionales conquistadas por el peronismo disidente desde el polo oficial. Este cambio se completaría con la formación de una coalición no peronista con capacidad de formar mayorías electorales a nivel nacional y en distritos centrales del país en 2015. En esa oportunidad, específicamente en el balotaje con que se definió la elección presidencial, Mauricio Macri de Cambiemos se alzó con la victoria superando por estrecho margen a Daniel Scioli, candidato del FPV. En lo que se invirtieron los términos de la relación entre los dos polos, que había regido en la década y media previa, pues una parte de los votantes peronistas, que en primera vuelta apoyaron a Sergio Massa del FR-UNA, fue alentado por el sistema de competencia a acompañar al candidato no peronista en la votación decisiva, ante la alternativa de permitir la continuidad en el poder del peronismo oficial, dominado aún por el kirchnerismo. El pluralismo peronista entraba así en decadencia. Aunque eso no significaría su desaparición.

## Conclusiones

Juan Carlos Torre sostiene en un trabajo reciente (Torre, 2017) que la derrota electoral del peronismo en 2017 reflejó el hecho de que, finalmente, la debacle de los partidos de 2001, de la que se había mantenido indemne

gracias a su control del Estado nacional, lo estaba afectando también a él. Sin embargo, como hemos visto aquí, esa crisis lo había venido afectando desde un principio, solo que no del mismo modo que al resto de las fuerzas políticas. El PJ perdió centralidad, fue sustituido por un sistema coalicional en que las entradas y salidas fueron muy frecuentes, los límites muy difusos, y se alentó o al menos toleró la formación de listas electorales y agrupamientos de legisladores que, si bien se definían difusamente como peronistas, se resistían a someterse a la disciplina e integrarse a la estructura de una misma organización partidaria.

Esta peculiaridad con que el peronismo ejerció el poder y mantuvo su preeminencia durante largos años reprodujo su propia fragmentación, tanto en las elecciones como en la Cámara de Diputados (de extenderse el análisis al Senado, es probable que los resultados no difieran en forma significativa). E introdujo una cierta opacidad en los vínculos de representación: como hemos visto, a qué bancadas pertenecía y cómo votaba cada diputado electo por alguna de las muchas “disidencias peronistas” en estos años fue algo muy difícil de rastrear o anticipar, por lo que sus votantes probablemente debieron sentirse desafectados frente a ellos. El carácter efímero de la mayor parte de estos agrupamientos a su vez confirma esta desafección y, seguramente, la reforzó.

Hemos destacado también que el peso y las funciones, legislativas y electorales de estas disidencias no se alteraron mayormente con la sucesión presidencial de 2015 y el paso del peronismo a la oposición. Los DPs legislativos siguieron en gran medida colaborando con la formación de mayorías legislativas, cuando el nuevo oficialismo necesitó de su colaboración, lo que sucedió con mayor regularidad que en los años anteriores. Así, a partir de 2016 tanto las necesidades de Cambiemos en el Congreso, como la dinámica ya instalada en el peronismo, de fragmentación y competencia abierta en las elecciones generales, reprodujeron y aun incrementaron la fragmentación. Lo que explica que entre ese año y 2018 las bancadas de DPs llegaran a empardar y hasta superar en número de diputados a la del peronismo oficial.

Esa radicalización del fenómeno, de todos modos, no podía extenderse indefinidamente sin que se agravaran los costos y disfuncionalidades para sus protagonistas. Volviendo al inicio de este párrafo, fue justamente luego de las elecciones de 2017 que se comenzó a hablar no solo en los círculos académicos y el periodismo, sino también en la arena partidaria, de una “crisis estructural” que se cernía ominosa sobre el peronismo. Y no fue casual que el remedio procediera de un cambio drástico de estrategia de su principal líder: contra la presunción de que eran factores estructurales y sociales los que es-

taban dividiendo las bases del peronismo (argumento ensayado por Torre en el trabajo ya mencionado y desarrollado luego por Zarazaga, 2019) quedó así a la luz que al menos dos de los factores gravitantes en la fragmentación habían sido las estrategias de los actores, tanto de los líderes nacionales como distritales y locales de esa fuerza política, y el contexto de competencia en que ellos venían actuando.

El abrupto cambio de situación producido en 2019 en la Cámara de Diputados a raíz de la formación del Frente de Todos merece una consideración detenida. La fragmentación de bancadas peronistas dio paso, en cuestión de meses, a una rápida reunificación (véanse las Tablas 2, 3 y 4) que permitiría, hacia el final de ese año y ya antes de la renovación de bancas resultante de la elección de octubre, que quedaran atrás casi dos décadas de desavenencias. A fines de diciembre el nuevo bloque del FdeT quedaría compuesto por los integrantes del FPV, La Campora, el Frente Renovador, el PJ y otras 13 pequenas bancadas, y formado por 119 legisladores bajo una dirección nica. Los DPs quedarían reducidos a solo 5 bloques con 13 diputados. En las elecciones se había ya anticipado este resultado: el Frente de Todos reunió a casi todo el peronismo territorial y los disidentes, además de perder volumen, también se “nacionalizaron”, reuniéndose casi en su totalidad en las listas de Consenso Federal (que en todo el país sum, de todos modos, apenas 4,3% de los votos para diputados). En suma, un bastante abarcativo proceso de nacionalización y reunificación del peronismo, y más en general del sistema político argentino, se había producido en un muy breve lapso de tiempo.

Una primera explicación de este cambio sería que la perspectiva de vuelta al Ejecutivo nacional disciplin a los disidentes. Pero esa explicación no alcanza, por todo lo que hemos analizado en este trabajo: entre 2003 y 2015 el peronismo ejerció el gobierno nacional y las disidencias, sin embargo, se multiplicaron. Qu más había cambiado?

El regreso al poder a nivel nacional lo hizo posible, pero el motor de la unificación fueron otros dos cambios que habían tenido lugar desde 2015: el peronismo enfrentaba ahora una oposición unida y electoralmente desafiante, algo ausente hasta aquel año, y su fracción mayoritaria y sus líderes predominantes se preparaban para administrar el poder con escasísimos recursos y frente a una gran masa de demandas insatisfechas, por lo que los costos de la fragmentación ya no resultarían tan fáciles de tolerar como en su anterior paso por el gobierno. Es decir, habían desaparecido los dos factores que habían hecho soportable, y en alguna medida también provechosa, la fragmentación en esa fuerza. ⌘

## Referencias bibliográficas

- BONVECCHI, A.; CHERNY, N. Y CELLA, L. (2018). *Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados*. (Documento de Políticas Públicas). Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- CALVO, E. (2013). El peronismo y la sucesión permanente: mismos votos, distintas élites. *Revista SAAP*, 7(2), 433-440.
- CALVO, E. Y ESCOLAR, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo / Pent Fundación para la Integración de la Argentina en el Mundo.
- CAMPOS, H. (2015). *Procesos electorales nacionales en espacios sub provinciales. El caso de Santiago del Estero entre 2001–2013* [Manuscrito no publicado].
- CARRIZO, C. (2011). La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo, kirchnerismo. En Malamud, A. y De Luca, M. (comps.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba.
- CRUZ, F. (2018). *Construyendo House of Cards. Partidos y coaliciones en Argentina, 1995-2015* [tesis de doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, tesis no publicada].
- CRUZ, F. (2019). Dime qué armas y te diré qué eres. Construcción de coaliciones en Argentina, 1995-2015. *Revista SAAP*, 13(2), 283-311.
- DEGIUSTTI, D. (2016, 12 al 15 de septiembre). *Midiendo el transfuguismo en el Congreso Argentino* [ponencia]. XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, Argentina.
- DEGIUSTTI, D. (2017). *Determinantes contextuales e individuales del transfuguismo legislativo: Argentina, 1999-2009* [tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella, tesis no publicada].
- DOMÍNGUEZ SARDOU, F. (2013, 17 al 20 de julio). *Análisis de las estrategias de disidencia en el peronismo tras la reforma política (2011)* [ponencia]. XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, Argentina.
- DOMÍNGUEZ SARDOU, F. (2015). *¿Vamos a las PASO, por afuera o con lista en adhesión?: Estrategias de disidencia en el peronismo tras la reforma política (2011 y 2013)* [ponencia]. XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP. Mendoza, Argentina.
- GALVÁN, F. (2009) *¿Vamos por afuera! Un análisis de los factores que favorecieron las disidencias electorales en el peronismo (1983-2007)* [ponencia]. Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Santa Fe, Argentina.
- GALVÁN, F. (2011). ¿El sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989 – 2009). *Posdata*, 16(1).
- GERVASONI, C. (1998). El impacto de las reformas económicas en la coalición electoral justicialista (1989-1995). *Boletín SAAP*, Nro. 4, 67-101.

- JONES, M. P. Y MICOZZI, J. P. (2011). Control, concertación, crisis y cambio: cuatro c para dos k en el Congreso Nacional. En Malamud, A. y De Luca, M. (comps.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba.
- LEIRAS, M. (2007). *Todos los caballos del rey*. Prometeo.
- LEVITSKY, S. (2005). Crisis and Renovation: Institutional Weakness and the Transformation of Argentine Peronism, 1983-2003. En Levitsky, S. & Murillo, M. V. (comps.) *Argentine Democracy. The Politics of Institutional Weakness*. The Pennsylvania University Press.
- LUPU, N. (2014). Brand Dilution and The Breakdown of Political Parties in Latin America. *World Politics*, 66(4), 561-602.
- MUSTAPIC, A. M. (2002). del partido peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático. En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (comps.), *El asedio a la política, los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Konrad Adenauer Stiftung – Homo Sapiens.
- NATALUCCI, A. (2012). El kirchnerismo y su estatuto como movimiento político (2003-2007). *Apuntes de investigación del CECYP*, Año XVI(21), 133-254.
- NOVARO, M. (2003). Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político. *Revista SAAP*, (2), 341-376.
- NOVARO, M. (2009). *Argentina en el fin de siglo: democracia, mercado y nación (1983-2001)*. Editorial Paidós.
- ROCCA RIVAROLA, D. (2015). De Néstor y Cristina. De Perón y Evita. Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy. *Revista SAAP*, 9(1), 143-172.
- SCHERLIS, G. (2011). El kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político. En Malamud, A. y De Luca, M. (comps.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba.
- SCHERLIS, G. Y DEGIUSTI, D. (2020). Desandando caminos. Reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019. *Colombia Internacional*, (103), 139-169.
- SUÁREZ CAO, J. (2012). Las transformaciones del sistema nacional de partidos: una visión federalista sobre la competencia partidaria en la Argentina. En Falletti, T. González, L. y Lardone, M. (comps.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. EDUCA y EDUCC.
- TOPPI, H. (2019). Escisiones y alianzas: adaptación en elecciones presidenciales en Argentina (1983-2015). *Colección*, 30(2), 177-215.
- TORRE, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico* 42(168), 647-666.
- TORRE, J. C. (2017). Los huérfanos de la política revisited. *Revista SAAP*, II (2),

ZARAZAGA, R. (2019). Todos unidos triunfaremos... Nuevas dificultades para la unidad electoral peronista. *Revista SAAP*, 13(1), 11-42.

ZELAZNIK, J. (2011). Las coaliciones kirchneristas. En Malamud, A. y De Luca, M. (comps.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba.