



OFICIALISMO Y OPOSICIÓN EN GOBIERNOS POSNEOLIBERALES EN EL CONO SUR

Los casos de Kirchner (Argentina)
y Tabaré Vázquez (Uruguay)

Iván Tcach



Editorial CEA ▶ Colección Tesis



cea-sociales
centro de estudios
avanzados



UNC
Universidad
Nacional
de Córdoba

Oficialismo y oposición en gobiernos posneoliberales
en el Cono Sur
Los casos de Kirchner (Argentina) y
Tabaré Vázquez (Uruguay)

Iván Tcach



Colección Tesis

Oficialismo y oposición en gobiernos
posneoliberales en el Cono Sur
Los casos de Kirchner (Argentina)
y Tabaré Vázquez (Uruguay)

Doctorado en Ciencia Política

Iván Tcach

Universidad Nacional de Córdoba

Rector: Dr. Hugo Oscar Juri

Decana de Facultad de Ciencias Sociales: Mgter. María Inés Peralta

Editorial del Centro de Estudios Avanzados

Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales,
Av. Vélez Sarsfield 153, 5000, Córdoba, Argentina

Directora: Adriana Boria

Coordinación Ejecutiva: Alicia Servetto

Coordinación Editorial: Mariú Biain

Comité Académico de la Editorial

M. Mónica Ghirardi

Daniela Monje

Alicia Servetto

Alicia Vaggione

Juan José Vagni

Coordinador Académico del CEA-FCS: Enrique Shaw

Coordinador de Investigación del CEA-FCS: Marcelo Casarin

Asesora externa: Pampa Arán

Cuidado de edición: Mariú Biain

Diagramación de Colección: Lorena Díaz

Diagramación de este libro: Silvia Pérez

Responsable de contenido web: Diego Solís

© Centro de Estudios Avanzados, 2019

Tcach, Iván

Oficialismo y oposición en gobiernos posneoliberales en el Cono Sur:
los casos de Kirchner-Argentina y Tabaré Vázquez-Uruguay / Iván
Tcach. - 1a ed. - Córdoba : Centro de Estudios Avanzados. Centro de
Estudios Avanzados, 2019.

Libro digital, PDF - (Tesis)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-1751-75-4

1. Ciencia Política. 2. Cono Sur. 3. Gobierno Regional. I. Título.

CDD 320.8



Atribución-NoComercial-
SinDerivadas 2.5. Argentina

*A César y a Cintia; y un agradecimiento especial
a Hugo Quiroga, a Marisú y a los entrevistados
tanto en Argentina como en Uruguay.*

Índice

Introducción	13
Capítulo I. Argentina y Uruguay en las prácticas políticas del ocaso neoliberal (2003-2010)	
I.1. Indagaciones preliminares	15
I.2. Marco teórico	18
I.3. Lineamientos básicos de la configuración democrática uruguaya	24
I.4. Lineamientos básicos de la configuración democrática argentina	26
I.5. El antagonismo, las identidades políticas y el modelo agonista	30
Capítulo II. Argentina y Uruguay después de la crisis: dos escenarios disímiles del posneoliberalismo	
II.1. Posneoliberalismo en América Latina	35
II.2. Uruguay: crisis económica y estabilidad política	36
II.3. Configuración del sistema de partidos (2005): competencia efectiva, oposición leal y líneas intra-partidarias	38
II.4. En torno a la relación gobierno-oposición: el consenso conflictual y las identidades políticas diferenciadas	42
II.5. Líneas intra-partidarias	44
II.6. Argentina: condiciones socioeconómicas y configuración del sistema de partidos durante la asunción del gobierno de Néstor Kirchner (2003)	47
II.7. Escenario socioeconómico: descomposición del tejido social post 2001	49

II.8. Sistema de partidos 2003: crisis de la lógica bipartidista, ragmentación opositora e incógnita respecto a la identidad kirchnerista	50
II.9. Crisis y reconfiguración del sistema de partidos en Argentina durante el año 2003	52
II.10. Pragmatismo peronista: oficialismo y oposición	53
II.11. Consideraciones finales	54

Capítulo III. Uruguay y la socialdemocracia al gobierno

III.1. Políticas frenteamplistas: conflictos de interés e identidad política	61
III.2. Oficialismo y oposición en el parlamento: cuatro leyes relevantes	62
III.3. Consideraciones finales	74

Capítulo IV. Argentina y la gestación de la identidad política kirchnerista

IV.1. Disrupciones de la nueva-vieja política	81
IV.2. Oficialismo y oposición en el Parlamento: las leyes más trascendentes	82
IV.3. Consideraciones finales	93

Capítulo V. Sobre el modelo agonista en Argentina y Uruguay

V.1. El problema de la dilución de las identidades y la fragilidad de los partidos	103
V.2. La institucionalización partidaria como ordenadora identitaria del sistema de partidos	108
V.3. El encolumnamiento oportunista y el identitario: una nueva diferencia entre ambos casos	118
V.4. Contradicción entre el tipo de encolumnamiento oportunista y el trazado de la frontera política: un problema para el reconocimiento de la identidad política por parte del adversario político	121
V.5. Consideraciones finales	127

Capítulo VI. El decisionismo democrático como un problema para el agonismo de Mouffe: diferencias entre ambos casos de análisis	
VI.1. En torno al decisionismo argentino	133
VI.2. Dilución de identidades políticas, territorialización de la política y decisionismo democrático	134
VI.3. Las identidades institucionalizadas en Uruguay: un factor especial para la transparencia democrática	143
Capítulo VII. Reflexiones finales de la investigación	151
Bibliografía	155

Introducción

Nuestra investigación tiene por objeto el estudio de las relaciones entre oficialismo y oposición en Argentina y Uruguay, en perspectiva comparada. Nos proponemos indagar sobre las características que han tenido los sistemas de partidos de ambos países y de qué manera estas incidieron en las relaciones entre oficialismos y oposiciones. No obstante, también indagaremos sobre las dinámicas sucedidas al interior de las fuerzas políticas. En este sentido, abordaremos dos ejes según nuestro criterio, co-relacionales: la institucionalización partidaria y la constitución de identidades políticas.

El marco temporal que delimitará el estudio abarca el gobierno de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007) y el gobierno de Tabaré Vázquez en Uruguay (2005-2010).

Como punto de partida de nuestro trabajo debemos señalar que en ambos países consideramos la existencia de un punto en común: la modificación parcial del paradigma económico dominante durante los años 90. Es decir, en principio, reconocemos el surgimiento de gobiernos posneoliberales, tanto en Argentina como en Uruguay.

Consideramos que la relevancia de la siguiente investigación radica en considerar y reconocer los nuevos desafíos que deben afrontar los países de Sudamérica en un período particular de sus historias como naciones: el posneoliberalismo. En Latinoamérica emergieron gobiernos que, en mayor o menor medida, han modificado el paradigma anterior. Argentina y Uruguay no fueron excepciones. No obstante, consideramos justificar la comparación que se llevará adelante, al entender que estos nuevos gobiernos han tenido distintos matices y diversas lógicas de ejercicio de poder político. A pesar de sus matices y diferencias, dichas gestiones fueron emergentes de profundas crisis económico-sociales y

decidieron modificar ciertos lineamientos políticos y económicos adoptados durante la década del 90. El siguiente trabajo nos dará la pauta de cómo se despliega la lógica del poder político en dos países hermanos pero distintos, a comienzos del siglo XXI, luego de 200 años de historia.

En virtud de lo expuesto, la orientación de este proyecto es presidida por los siguientes objetivos:

a) Estudiar los modos de ejercicio del poder político por parte de los oficialismos con respecto a sus vínculos con las oposiciones. En función de este interés se distinguirán las relaciones del Poder Ejecutivo con la oposición parlamentaria y la relación entre los bloques parlamentarios del oficialismo y de la oposición. Pero también se indagará en torno a las dinámicas intra-oficialistas e intra-opositoras en ambos países. Desde esta perspectiva, cabe analizar las relaciones del Poder Ejecutivo con: el partido o coalición de gobierno (liderazgos locales), con el bloque parlamentario oficialista y con la oposición parlamentaria.

b) Indagaremos respecto de la institucionalización partidaria en Argentina y Uruguay. La pregunta que podría surgir es la siguiente: ¿En ambos casos encontramos partidos políticos institucionalizados? ¿De qué manera ha influido la institucionalización o des-institucionalización de los partidos políticos en la dinámica democrática de ambos países?

c) Del punto anterior se desprende una cuestión central de nuestro trabajo: el análisis de la constitución de identidades políticas en ambos países. ¿Se reconocen identidades políticas consolidadas en los partidos políticos de ambos países? ¿Qué papel juegan los procesos de institucionalización partidaria para el establecimiento de estas? Y por último, ¿qué papel juegan las diferentes identidades políticas consolidadas en la dinámica democrática?

d) Analizar las desiguales consecuencias que tuvieron sobre la interacción oficialismo - oposición, las iniciativas reformistas o innovadoras llevadas a cabo en ambos países. Abordar este aspecto supone reconocer tipos y grados de innovación en el terreno de las políticas públicas.

e) Reconocer los diversos tipos de oposición y sus prácticas políticas. Dilucidar esta cuestión implica, también, estudiar los tipos de mediaciones y las relaciones entre oposición partidaria y oposición corporativa.

Capítulo I. Argentina y Uruguay en las prácticas políticas del ocaso neoliberal (2003-2010)

I.1. Indagaciones preliminares

Las primeras distinciones históricas entre el sistema político argentino y el uruguayo plausibles de mencionar son: a) el grado de autonomía de los partidos políticos respecto a los poderes fácticos; en consecuencia, b) la histórica primacía de la mediación de tipo corporativa en el sistema político argentino, y la primacía de una mediación partidaria en Uruguay, y c) el clivaje conflicto/cooperación entre oficialismo y oposición.

El sociólogo Pablo Guerra (1999) destaca la ausencia de los integrantes de la burguesía en el sistema político uruguayo. Los grupos superiores como la Asociación Rural, la Bolsa de Comercio o los grupos bancarios, se integrarían al aparato del Estado durante el gobierno de Bordaberry. Hasta entonces constituían grupos de presión que influían en la toma de decisiones. Es decir, las corporaciones empresariales se constituyeron como influyentes grupos de presión pero no estaban integrados a las elites partidarias. Dicho escenario evidencia una relativa autonomía y fortaleza de los partidos políticos uruguayos en relación a algunos sectores corporativos.

En Argentina históricamente se revela una situación contrapuesta y si bien la mediación de tipo corporativa se expresó mayormente al exterior de los partidos –por ejemplo a través de la intervención de las FFAA– también tuvo presencia al interior de las fuerzas políticas. En este sentido, Waldo Ansaldi (1994: 128) considera que el sistema de partidos argentino, a lo largo de su historia, tuvo como principales mediadores o canales de comunicación a las corporaciones, es decir, la mediación corporativa primó por sobre la mediación partidaria. Dicha situación reveló partidos políticos débiles y con menor autonomía ante

asociaciones corporativas fuertes. La SRA (Sociedad Rural Argentina) es, largamente, la institución corporativa burguesa por excelencia.

Jorge Lanzaro, en su artículo “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista”, indica:

(...) desde sus inicios el sistema de partidos en Uruguay estuvo determinado por una concepción de tipo plural y consensualista. El pluralismo uruguayo configuró sus raíces en la gesta originaria de los partidos tradicionales –el Partido Colorado y el Partido Nacional–, la cual pasó por una combinatoria de guerras civiles y pactos que derivaron en una ecuación de equilibrio en las fuerzas políticas: este hecho se reflejó en los dispositivos institucionales que aportaron los pilares básicos de la arquitectura institucional uruguaya (2001: 284).

Germán Rama (1987) ha señalado que una de las características específicas del Uruguay fue la temprana instalación de un sistema político pluralista, con un sistema electoral que admitía la renovación regular de sus figuras públicas, además de una participación universal masculina que incluyó a los analfabetos, desde 1916, y a las mujeres desde 1934. Respecto al sistema de partidos, se pone de manifiesto el hecho de la alternancia de los partidos políticos en el gobierno –aunque los colorados lo controlaron de forma casi monopólica desde 1865 hasta 1958–, que evidencia una cultura democrática atípica entre los países en desarrollo.

Lanzaro (2001: 287) sostiene que durante grandes tramos de la historia, el régimen de gobierno presidencial configuró un sistema pluralista que permitió algunas experiencias de coalición y funcionó mayormente como un presidencialismo de compromiso, amoldado a una mecánica compleja en la que incidió el principio basal de “frenos y contrapesos” entre los poderes del Estado y en la que se abrió expresamente la posibilidad de tener un gobierno “dividido”, con presidentes sin mayoría parlamentaria propia. Esto remite más fuertemente a una autoridad limitada y repartida en el marco de un sistema político altamente institucionalizado.

Es posible sugerir que dicha dinámica institucional tuvo una marcada incidencia al privilegiar los elementos de negociación y equilibrio, entre oficialismo y oposición, al tiempo que estimuló a las elites gobernantes de cada partido –Partido Nacional, Partido Colorado, Frente Amplio– a moderar sus programas de gobierno, fundamentalmente al momento de impulsar reformas que implicaran un alto grado de intensidad.

Siguiendo esta lógica, se reconoce que las reformas impulsadas por la corriente neoliberal en Uruguay fueron amortiguadas. Asimismo, Lanzaro advierte que en determinados tramos de la historia uruguaya, dicho dispositivo no ha podido evitar los accesos de autoritarismo, con el ingreso de poderes fácticos al margen de la política partidaria y la irrupción militar. Las mismas relaciones a las que Lanzaro alude anteriormente, han ocasionado comportamientos relativos al bloqueo, cada vez que los partidos mermaron en su productividad política en las muestras de cooperación y de lealtad. En esos períodos el juego de las pluralidades operó en sintonías de descomposición. En ocasiones, los arranques de oposición y las actitudes de los “actores de veto” adquirieron un carácter agudo (Lanzaro, 2001: 287).

En relación al tercer eje de diferenciación propuesto entre ambos sistemas de partidos –clivaje *conflicto/cooperación* entre oficialismo y oposición–, se puede reconocer que a lo largo de su historia, el sistema de partidos argentino exhibió características que lo diferencian del sistema de partidos uruguayo: la alta conflictividad respecto a las disputas entre los distintos sectores de la política partidaria fue la tendencia dominante en Argentina. En *Oposición y Gobierno en los años de Frondizi*, Catalina Smulovitz (1988: 169) reconoce una recurrente emergencia del conflicto y ha puesto de manifiesto la inexistencia de un sistema de partidos en Argentina. Esto puede traducirse como la inexistencia de un acuerdo entre las partes acerca de cuáles son los mecanismos legítimos para la toma de decisiones políticas.

Smulovitz (1998: 170) expresa que la respuesta a este planteamiento es histórica y requiere de un análisis, fundamentalmente sobre las condiciones y restricciones dentro de las cuales se desarrolló la actividad de los partidos en la oposición. La autora expone dos características esenciales. En primer lugar, hace referencia a “la distribución de los recursos institucionales resultante de las leyes electorales en Argentina, que ha implicado una restricción significativa a las posibilidades de acceso y participación en el manejo del aparato estatal por parte de los partidos vencidos”.

Se reconoce entonces la problemática de una subrepresentación de las minorías que ha propiciado una relación de poder asimétrica entre las partes: esto a su vez implicó un cuestionamiento por parte de la oposición sobre la legitimidad de los mecanismos de asignación del poder político y de las decisiones políticas. Entonces, lo que denominamos *posneoliberalismo* es una categoría descriptiva que designa diferentes gra-

dos de negación del modelo neoliberal pero sin llegar a configurar un modelo homogéneo.

El otro elemento que caracterizó las condiciones en las que se desarrolló la oposición partidaria en Argentina, fue la incertidumbre respecto de la forma en la que votos de mayoría y minoría se traducen en bancas. Según la autora, este elemento se manifestó en la aplicación de medidas proscriptivas y puso en evidencia la falta de acuerdos junto con la ausencia de legitimidad de los mecanismos de asignación de poder político: ambos elementos han motivado la presencia de oposiciones desleales y semileales que, a su vez, han recurrido a los poderes fácticos para situarse en posiciones de privilegio.

1.2. Marco teórico

El objeto del siguiente estudio es presentar una comparación sobre las relaciones entre oficialismo y oposición en Argentina (2003-2007) y Uruguay (2005-2010). Por lo tanto, en este capítulo resulta necesario exhibir una serie de herramientas teóricas seleccionadas para abordar nuestro objeto de estudio. En primer término parece oportuno hacer referencia al término “posneoliberalismo”. Presentamos entonces lo que muchos autores han puesto de manifiesto: a principios de siglo XXI se produjo en Latinoamérica un giro a la izquierda (Kitzberger, 2009; Sader, 2008; Roberts, 2002; Lanzaro, 2012; Mouffe, 2014). Con rasgos distintivos, gobiernos como los de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil y Uruguay, han presentado ejes programáticos tendientes a revertir la situación económico-social resultante de las políticas económicas neoliberales. Los gobiernos protagonistas de dicho giro programático pos neoliberal, han mostrado distintos niveles en relación a sus márgenes de acción gubernamental, pero también han diferido respecto de sus armazones políticas y estructuras socioterritoriales que posibilitaron colocarlos y sustentarlos en el poder. Luego del auge neoliberal de las décadas del 80 y 90, en Latinoamérica se ha producido, con diversos matices, una suerte de distanciamiento respecto de las políticas económicas de apertura y desregulación indiscriminada de los mercados, fomentada por organismos internacionales más bien vinculados con las estrategias de las grandes potencias europeas y de los EEUU. Habría que destacar la constitución de organizaciones propias como el Grupo de los 20, los acuerdos de los BRIC y otros intercambios que operan de acuerdo

a una lógica que se resiste a la apertura de sus mercados a las potencias. A ello podríamos añadirle el nuevo organismo denominado Celac (Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe) y Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas), que operan como espacios para coordinar estrategias centradas ya no solo en el aspecto económico, sino político.

En el siguiente estudio nos pareció adecuado considerar el desafío de vincular dos líneas teóricas. La primera se refiere al funcionamiento de las instituciones democráticas: esencialmente haremos referencia al sistema de partidos y a las dinámicas intra-partidarias. Por lo tanto aquí nos detendremos, principalmente desde una perspectiva histórica, en el funcionamiento de los partidos políticos y en los sistemas de partidos de ambos países.

La segunda línea pone énfasis en la teoría política y privilegia el análisis de la consolidación democrática en ambos países, a partir de la configuración de diversas identidades políticas colectivas. Es decir, nuestro estudio considera prioritario el intento de dilucidar las implicancias de la conformación de identidades políticas en la dinámica democrática. ¿De qué manera incide en la dinámica democrática, la existencia o inexistencia de identidades políticas consolidadas?

Aquí resulta imprescindible precisar qué entenderemos por *identidad política*. En este sentido, Gerardo Aboy Carlés (2003) ha sostenido que:

La identidad política remite al conjunto de prácticas sedimentadas, configuradoras de sentido, que establecen a través de un proceso de diferenciación externa y homogeneización interna, solidaridades estables, capaces de definir orientaciones de la acción en relación a la definición de asuntos públicos (p. 1).

El concepto es amplio y puede remitir a cuestiones vinculadas al plano de la subjetividad determinado por componentes emocionales. Pero a través de una lectura de Aboy Carlés, es posible incluir dentro del concepto de identidad política, un componente objetivo vinculado a las políticas de Estado. En nuestro trabajo haremos referencia tanto al plano subjetivo como al objetivo, es decir, incluiremos también aquel que contiene ejes programáticos de la fuerza política, a saber: políticas económicas, sociales y culturales. La inclusión de dichos ejes encuentra pertinencia si nos referenciamos en los conceptos de Stuart Hall (1996: 15) quien indica que para el sentido común, el proceso de identificación se construye sobre la base del reconocimiento de algún origen común o

de características compartidas con otra persona o grupo, o con un ideal y con el vallado natural de la solidaridad y de las lealtades establecidas sobre este fundamento. Pero su enfoque procura evitar un cariz esencialista al ver al proceso de identificación como una construcción nunca terminada. En la modernidad tardía las identidades están en un constante proceso de transformación.

Puede haber demasiada o demasiado poca, pero nunca una total identificación; esta es condicional y se afina en la contingencia. Aunque parecen invocar un origen histórico con el cual continúan en correspondencia, las identidades están relacionadas con las cuestiones referidas al uso de la historia, la lengua y la cultura en el proceso de devenir y no de ser: la identidad no se pregunta ¿quiénes somos? o ¿de dónde venimos? (Hall, 1996: 17).

Para Hall son procesos en constante transformación porque las identidades se configuran a partir de la pregunta “¿en qué podríamos convertirnos?”.

Probablemente el proceso de identificación se pregunte por las tres cosas, por eso la contribución de Hall respecto de “¿en qué podríamos convertirnos?” representa un aporte central en relación a los procesos de identificación política. Las sociedades cambian y sus estructuras también: el sentido progresivo de la historia implica transformaciones también en las identidades políticas. No es igual la identidad política de la izquierda del siglo XX a la identidad política de la izquierda del siglo XXI, lo mismo podría afirmarse respecto del peronismo o del radicalismo en Argentina y de los partidos tradicionales o del Frente Amplio uruguayo. Hall expresa que los procesos de identificación están signados por prácticas y discursos que mutan y están en constante desarrollo.

A partir de su análisis se reconocen una serie de características al interior del proceso de identificación:

- a) Obedece a una dinámica de más de uno, por lo que está sujeto al juego de la diferencia.
- b) Entraña un trabajo discursivo respecto de la marcación y delimitación de límites simbólicos; produce efectos de frontera.
- c) Necesita un exterior constitutivo.
- d) Está sujeto a condiciones determinadas de existencia que incluyen tanto recursos materiales como simbólicos para sostenerlo.
- e) Son procesos en constante transformación.

Para Hall la identidad está representada por el punto de encuentro entre los discursos y las prácticas que intentan interpelarnos para producir subjetividades: “las identidades son las posiciones que el sujeto está obligado a tomar”. A partir de este punto: la interpelación hecha al sujeto por el discurso.

Con el objetivo de ofrecer una perspectiva integral, consideramos viable y necesario articular la perspectiva que analiza el funcionamiento de la democracia y de los partidos políticos con aquella que se referencia en la constitución de identidades políticas colectivas. Nuestro enfoque considera posible relacionar estas líneas teóricas aparentemente contradictorias: ¿Qué tipo de influencia ejerce el sostenimiento de una identidad política, en relación a la consolidación de un partido político? ¿Qué vínculos son posibles de establecer entre consolidación de identidad política y la institucionalización partidaria? Y más aún, ¿qué tipo de vínculos se pueden establecer entre el sostenimiento de identidades políticas diferenciadas y el equilibrio del sistema de partidos? ¿Son las identidades políticas consolidadas y diferenciadas esenciales para la existencia de una democracia estable?

Todos estos cuestionamientos nos parecen vitales para abordar las relaciones entre oficialismo y oposición en Argentina (2003-2007) y Uruguay (2005-2010) desde una premisa que se contrapone a las conclusiones que suelen establecer diferencias respecto al caso argentino del uruguayo. Nos referimos a la densidad y levedad que adquieren los conflictos políticos en uno y otro país; supuestamente en Argentina más virulentos que en Uruguay. El punto de partida de nuestro trabajo supone que durante el periodo analizado, en ambos países existieron conflictos de interés que derivaron en fuertes niveles de confrontación política. Pero a raíz de diversas contingencias históricas vinculadas a las dinámicas de los sistemas de partidos, a las dinámicas al interior de los partidos políticos, a la actuación de poderes fácticos y al tipo de consolidación de las diversas identidades políticas, la diferencia ha radicado en el modo de canalización y resolución de conflictos: consideramos que todos los factores mencionados incidieron en las relaciones entre gobierno y oposición en Argentina (2003-2007) y Uruguay (2005-2010).

Es posible acceder a una gran cantidad de bibliografía dedicada a estudiar el funcionamiento democrático en ambos países. En principio, nos pareció adecuado referenciarlos en trabajos como los de Waldo Ansaldi (1994), quien desde una perspectiva histórica ofrece un análisis

que destaca la fortaleza de las corporaciones frente a la debilidad de los partidos políticos argentinos. Por su parte, Catalina Smulovitz (1988), desde la ciencia política, indaga sobre la dinámica del sistema de partidos argentino y reconoce que como consecuencia del incumplimiento de las normas democráticas este nunca logró un equilibrio.

En nuestro trabajo, el funcionamiento de la democracia uruguaya será abordado a través de autores como Daniel Buquet (2004: 3), quien ofrece una perspectiva sobre el sistema de partidos y destaca su estabilidad como consecuencia de la continuidad democrática; y por Jorge Lanzaro (2001), quien además de explicar el pacto fundacional de la democracia uruguaya que implicó la existencia de un equilibrio de fuerzas, se refiere desde una perspectiva más actual a la fortaleza de las oposiciones en el país.

Al centrarnos en el funcionamiento de los partidos políticos, nos parece necesario iniciar un reconocimiento sobre la dinámica de los sistemas de partidos, es decir, al espacio donde se inscribe la interacción entre las fuerzas políticas de ambos países. En función de ello, Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995), desde una perspectiva más abarcadora, distinguen los sistemas de partidos institucionalizados: los que exhiben partidos políticos con trayectoria en relación a su competencia electoral y que además evidencian raíces estables en la sociedad, de los no institucionalizados. No resulta antojadizo vincular la estabilidad del sistema de partidos con los distintos tipos de mediación, la *corporativa*, es decir, aquella en la cual las corporaciones median entre el Estado y la sociedad civil; o la *partidaria* en la cual los partidos políticos son los encargados de cumplir con esta función mediadora.

En el trabajo titulado *El asedio a la política*, Marcelo Cavarozzi (2002: 9) indica que a partir de la década del 80, en Latinoamérica, los partidos políticos tuvieron que resolver condicionamientos resultantes de una doble transición simultánea: la del autoritarismo a la democracia, y la que implicó el agotamiento de la matriz Estado-céntrica para darle paso al rol central del mercado con orientación neoliberal. A partir de dichas transiciones, otros autores han reconocido cierta preocupación por la pérdida de centralidad de los partidos políticos. En el caso de la Argentina, este tema ha sido abordado por Inés Pousadela (2004) y por Juan Manuel Abal Medina (2004) quienes se refieren a las modificaciones ocurridas en torno a las fuerzas partidarias: tanto en lo que respecta a sus composiciones, a los mecanismos internos de funcionamiento, a

sus lógicas de acción y a los lazos con la ciudadanía: el hecho destacado de este proceso es la dilución de las identidades políticas.

La vigencia de los partidos políticos en Uruguay es reflejada entre otros, por Jaime Yaffé (2013), quien asocia los procesos de institucionalización partidaria – sobre todo el llevado adelante por el FA– con la consolidación de las identidades políticas: su lectura indica que dichos procesos son complementarios y no contradictorios. Por otra parte, el análisis sobre la competencia efectiva de Jorge Lanzaro (2001) sostiene que las oposiciones en Uruguay continúan exhibiendo fortaleza a nivel legislativo y operan como canalizadores de demandas.

Por último, parece necesario revisar lo exhibido por Juan J. Linz (1991) –desde una perspectiva histórica–, respecto a la distinción entre tipos de oposiciones. Es decir, a través de dicho arsenal teórico podremos obtener un marco de referencia respecto a las características de las oposiciones en ambos casos. A través de Lanzaro nos referiremos a los márgenes de acción exhibidos por las oposiciones, y de acuerdo a lo señalado por Linz obtendremos una aproximación histórica referente al comportamiento de las oposiciones políticas en relación al cumplimiento de las reglas democráticas.

Como hemos mencionado, abordaremos también una línea teórica que se inscribe en la tradición de la teoría política. Entonces, como eje central de nuestro trabajo incluiremos las referencias a Chantal Mouffe (1999) y a su propuesta sobre el modelo de democracia *radical* de tipo *agonista*, que implica la existencia de identidades políticas diferenciadas que confrontan ideológicamente pero simultáneamente se reconocen como adversarios legítimos, en el marco de la democracia plural. Dicha perspectiva será articulada con diversas herramientas teóricas.

En principio, son de vital importancia las nociones de Gerardo Aboy Carlés (2001) sobre *frontera política*, que se presenta como una herramienta discursiva capaz de establecer un límite temporal entre diferentes proyectos político-ideológicos y los conceptos de Jaime Yaffé (2013) quien analiza la complementariedad posible entre el proceso de institucionalización partidaria y la consolidación de una identidad política colectiva. Como contrapartida, Steven Levitsky (2005) analiza el caso del Partido Justicialista argentino y observa que ante el bajo grado de institucionalización, el no cumplimiento del proceso de *rutinización* de las normas intra-partidarias abre la posibilidad de la mutación del componente ideológico del partido.

Al vincular el plano analítico propuesto por Chantal Mouffe –que se centra en el conflicto y en la identidad de los partidos políticos–, con aquellos análisis referidos al sistema de partidos y a la institucionalización partidaria, nos pareció fundamental incluir conceptos como los de Ernesto Calvo y Marcelo Escolar (2005), quienes se refieren a territorialización de la política como un fenómeno por el cual los liderazgos subnacionales adquieren una relevancia central frente a la dilución de las identidades políticas nacionales. Nuestra óptica entonces, pretende indagar sobre la relación existente entre la dilución de las identidades políticas nacionales, la territorialización de la política y el concepto de decisionismo democrático propuesto por Hugo Quiroga (2010a), que implica la concentración de poderes en el Ejecutivo y dificulta el establecimiento de la democracia radical propuesta por Mouffe.

Quizás nociones como las de Levitsky, Yaffé o Escolar y Calvo se encuentran incluidas dentro de la perspectiva de análisis de tipo institucionalista, pero como ya hemos mencionado, a lo largo de nuestro trabajo podremos reconocer qué aspectos vinculados a la institucionalización partidaria guardan una estrecha relación con la consolidación de las identidades políticas colectivas.

1.3. Lineamientos básicos de la configuración democrática uruguaya

En principio, la propuesta consiste en analizar una serie de conceptos que operan útilmente como parámetros capaces de dimensionar la estabilidad democrática en ambos países. La institucionalización del sistema de partidos se presenta entonces como una conceptualización propuesta por Mainwaring y Scully referente a la estabilidad de las organizaciones y de los procedimientos de la democracia. El análisis de esta variable resulta útil para formular una serie de interrogantes. Es decir, ¿de qué manera actuaron los partidos políticos históricamente en ambos países respecto al cumplimiento de las normas democráticas? ¿Cómo operaron internamente en relación a sus procesos de institucionalización? ¿Qué tipo de implicancias tuvieron dichos comportamientos en relación a la consolidación democrática? ¿Qué tipo de consecuencias podemos reconocer posteriormente –en el marco temporal de nuestro estudio– a partir de los diferentes escenarios?

El profesor de la Universidad de la República, Daniel Buquet

(2004: 3), señala que dentro del contexto latinoamericano, el sistema de partidos uruguayo se ha exhibido como uno de los más estables y persistentes de la región. Dentro del continente, Uruguay ha configurado unos de los pocos sistemas fuertemente institucionalizados durante el siglo XX, especialmente durante su segunda mitad.

Este nivel de estabilidad es producto de una temprana implantación y de una larga tradición democrática, si se considera que Uruguay es el país latinoamericano que a lo largo de la historia ha transitado mayor tiempo bajo regímenes democráticos: solo experimentó dos rupturas institucionales (1933-1942 y 1973-1984). Estos fueron los dos únicos periodos en los cuales no se realizaron elecciones y los partidos políticos quedaron fuera de la disputa por el poder. Dicho criterio está en consonancia con lo señalado por Scott Mainwaring y Timothy Scully, quienes revelan que un indicador de un sistema de partidos institucionalizado se corresponde con un consenso en la sociedad –ciudadanos e intereses sectoriales– respecto a que las elecciones competitivas se presentan como el único medio legítimo para garantizar el acceso al gobierno. Los antecedentes manifestados por Buquet y los conceptos presentados por Mainwaring y Scully se encuentran íntimamente vinculados a otra característica clave del sistema político uruguayo: el sociólogo uruguayo Pablo Guerra (1999) sostiene que Uruguay, ante la ausencia de un Estado fuerte en el siglo XIX, fue testigo del surgimiento de numerosas experiencias asociativas ya sea de base comunitaria –inmigrantes– o sindical. También los grupos superiores se fueron organizando dando origen a la Asociación Rural, la Bolsa de Comercio, grupos bancarios. En todos estos casos, una de las características de la cultura política del país fue la ausencia de los integrantes de la burguesía en el sistema político. Sería recién durante el gobierno de Bordaberry, cuando estos se integrarían al aparato del Estado. Hasta entonces solo constituirían grupos de presión influyentes.

Por lo tanto, es posible concluir que si bien en Uruguay las corporaciones empresariales se constituyeron como influyentes grupos de presión, estas no estaban integradas a las elites partidarias. Dicho escenario evidencia una relativa autonomía y fortaleza de los partidos políticos uruguayos en relación a algunos sectores corporativos: la mediación partidaria primó históricamente por sobre la mediación de tipo corporativa y dicha primacía se constituyó como un estímulo crucial para favorecer cierta estabilidad del sistema de partidos. De esta manera, la fortaleza democrática en Uruguay encuentra sustento y correlato histórico.

Jorge Lanzaro (2001), explica sintéticamente el sentido del pacto fundacional de la democracia uruguaya en su artículo “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista”. Aquí se indica que desde sus inicios, el sistema de partidos en Uruguay estuvo determinado por una concepción de tipo plural y consensualista. Se advierte que el pluralismo uruguayo configuró sus cimientos en la gesta originaria de los partidos tradicionales –el Partido Colorado y el Partido Nacional–, la cual pasó por una combinatoria de guerras civiles y pactos constituyentes que derivó en una ecuación de equilibrio en las fuerzas políticas –“sin vencidos ni vencedores”– que posteriormente se reflejó en los dispositivos institucionales. Asimismo se sostiene que esta lógica se reprodujo a lo largo del siglo XX por lo cual dichos elementos aportaron los pilares básicos de la arquitectura institucional uruguaya (Lanzaro, 2001). Si nos detuviéramos en lo planteado por Chantal Mouffe, es posible reconocer cómo, paulatinamente, los enemigos fueron asumiéndose como adversarios políticos capaces de diseñar y respetar una serie de reglas propias de un marco democrático.

Aquí reconocemos un escenario democrático que no ha sido interrumpido sistemáticamente y, desde nuestra perspectiva, este hecho se vincula con un bajo grado de intromisión de poderes corporativos en las fuerzas políticas. Pero esencialmente podemos señalar un dato no menor: el contexto de continuidad democrática en el Uruguay ha propiciado que los partidos políticos no hayan perdido su centralidad como canales mediadores entre Estado y sociedad. Durante gran parte de la historia del país, los partidos políticos uruguayos han actuado como canalizadores de demandas sociales. Estos adquirieron procesos considerables de desarrollo porque la prohibición de la actividad política fue escasa.

1.4. Lineamientos básicos de la configuración democrática argentina

El caso argentino difiere notoriamente respecto del uruguayo, si consideramos que durante el siglo XX Argentina ha dado muestras de haber sido uno de los países más inestables de la región en materia de desarrollo democrático. Se realizaron seis golpes de Estado en el país: 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976. Resulta imposible soslayar lo que afirma Lilliana de Riz (2009: 81): en el cuarto de siglo posterior a 1955, no se estabilizaron ni las democracias ni las dictaduras. Durante las tres décadas

que siguieron al derrocamiento de Perón no hubo un sistema político sino gobiernos que terminaron por derrumbarse. La investigadora argentina Romina Kasman (2007: 8) manifiesta que dicha dinámica *pendulante* entre regímenes civiles, militares, o cívico-militares, tuvo consecuencias nítidas: por una parte se vio perturbada la actividad de los partidos políticos y, como consecuencia de ello, se afectó también el funcionamiento del sistema político. Por lo tanto, la inestabilidad crónica que sufrió el país durante décadas inauguró en el régimen democrático una fase de conflicto entre los líderes y las instituciones democráticas.

Waldo Ansaldi (1994: 1) afirma que la apertura de la etapa democrática, luego de la derrota de la dictadura militar en Malvinas, puso en un primer plano un abanico de cuestiones. Algunas de ellas miran al pasado y otras al futuro. El autor propone una serie de interrogantes: “¿qué hacer para asegurar un sistema democrático estable?; ¿por qué la democracia no pudo afirmarse y perdurar?”. Para Ansaldi no son preguntas ingenuas, excluyentes, ni meramente académicas, porque se reconoce aquí uno de los mecanismos que dificultaron la consolidación democrática en Argentina. Dicho mecanismo es determinante y se constata al analizar la historia de la dinámica política en el país. Su principal hipótesis es la siguiente:

El sistema político argentino, en tanto canal de comunicación o articulación entre sociedad civil y sociedad política/Estado, se expresa mediante una doble lógica que implica un tipo de mediación partidaria y otra corporativa. Ambas son formas de mediación política, siendo la segunda más fuerte y eficaz que la primera (Ansaldi, 1994: 6).

Es decir, se reconoce la primacía de la mediación –entre sociedad y Estado– a través de las asociaciones de interés y de otras instituciones representativas de intereses sectoriales¹. Esta mecánica se tradujo en un fortalecimiento corporativo, con el consecuente debilitamiento en el proceso constitutivo de una democracia política. Para Ansaldi (1994: 6) dicha configuración operó históricamente como expresión de la dominación de la clase burguesa. Es decir, corporaciones sólidas –que representan a minorías– en desmedro del fortalecimiento de los partidos políticos que eventualmente podían representar los intereses de los sectores populares.

Pero deberíamos señalar que además de la primacía de la mediación corporativa, se evidenciaron –históricamente– componentes corporativos al interior de las fuerzas partidarias tradicionales.

El alto nivel de intromisión corporativo en la órbita democrática argentina implicó que políticos pertenecientes a partidos democráticos estuviesen influenciados por intereses corporativos, pero esencialmente significó que grupos corporativos –FFAA, sindicatos–, actúen llanamente contra el orden democrático, en combinación con sectores de la dirigencia política partidaria. J.J. Linz (1991: 70) consideraría que este comportamiento de la oposición es propio de oposiciones de tipo desleales.

Como hemos advertido a través de Scott Mainwaring y Timothy Scully, las interrupciones sufridas por los diferentes gobiernos democráticos reflejan un sistema de partidos débilmente institucionalizado. El hecho de que en Argentina los ciudadanos y los intereses sectoriales no hayan considerado a las elecciones competitivas como único medio legítimo para garantizar el acceso al gobierno es una cuestión central.

Parece adecuado entonces, dimensionar lo que Chantal Mouffe expresa en relación a las posiciones antagónicas en la órbita política. En varios pasajes de la historia política argentina, la dinámica imperante fue amigo-enemigo: antagonistas que no se reconocen como legítimos, no respetan reglas básicas de la convivencia democrática y, en definitiva, persiguen la eliminación del *otro*.

En consonancia con dicha línea argumental, pero desde un plano que pone el énfasis en las reglas formales del juego democrático, Catalina Smulovitz (1988: 160), en *Oposición y Gobierno en los años de Frondizi*, reconoce que varios autores se han referido a esta forma de emergencia del conflicto y han puesto de manifiesto la enorme fragilidad del sistema de partidos en Argentina, ante la inexistencia de un acuerdo entre las partes acerca de cuáles son los mecanismos legítimos respecto al acceso al poder político y a la adopción de políticas de Estado. Smulovitz añade que para comprender el alto grado de dificultad por el que atravesó el sistema político y el sistema de partidos, es necesario un estudio de tipo histórico y un análisis sobre las condiciones y restricciones dentro de las cuales se desarrolló la actividad de los partidos en la oposición.

Se presentan aquí dos características esenciales: “la distribución de los recursos institucionales resultante de las leyes electorales en Argentina, que ha implicado una restricción significativa a las posibilidades de acceso y participación en el manejo del aparato estatal de los partidos vencidos” (Smulovitz, 1988: 170).

Dicha cuestión ha estimulado una relación de poder asimétrica entre las partes, que a su vez implicó cuestionamientos por parte de la

oposición respecto a la legitimidad de los mecanismos de asignación del poder político y de las decisiones políticas.

El otro elemento al que hace referencia la autora es la incertidumbre acerca de los umbrales que aseguran el acceso de la oposición a los órganos representativos. Es decir, incertidumbre respecto de la forma en que los votos de la mayoría y minoría se traducen en bancas: este elemento se manifestó en la aplicación de medidas proscriptivas y puso en evidencia dos cuestiones. Por una parte, la falta de acuerdos políticos. Por otra, la ausencia de legitimidad en los mecanismos de asignación de poder político. Ambos elementos han motivado la presencia de oposiciones desleales y semileales, que han recurrido a los poderes fácticos para situarse en posiciones de privilegio.

Si reflexionamos sobre el entramado conceptual propuesto anteriormente por Waldo Ansaldi y Pablo Guerra, nuestra preocupación rondará sobre la primacía de la mediación corporativa por sobre la partidaria: en Argentina los ciudadanos y los intereses organizados no han concebido a los partidos y a los sistemas de partidos como la principal instancia de mediación política. Por lo que la pérdida de centralidad que comenzarían a exhibir por los partidos políticos luego del retorno a la democracia (1983), ya contaba con antecedentes ligados a una dinámica histórica, en la que los partidos vieron restringida su capacidad de desarrollo: la aparición de actores corporativos se constituyó como una opción central en la política argentina y este hecho significó un elemento corrosivo para los partidos políticos.

Al exponer la debilidad de los partidos políticos argentinos, especialmente ante el advenimiento sistemático de regímenes militares, resulta plausible comenzar el abordaje del siguiente estudio a partir del reconocimiento de una disparidad entre ambos casos.

Por otra parte, emerge aquí una diferencia en la concepción que han tenido los referentes de los partidos políticos mayoritarios argentinos respecto de los uruguayos, en relación a la importancia o no del desarrollo del establecimiento democrático. En definitiva, dicha concepción también se vincula con un aspecto que desarrollaremos a lo largo de nuestro trabajo: la búsqueda de la consolidación de las identidades políticas.

1.5. El antagonismo, las identidades políticas y el modelo agonista

La pérdida de centralidad de la política democrática como canalizadora de los conflictos sociales, se relaciona con la existencia o no de identidades políticas diferenciadas, como condición esencial para la perdurabilidad de los partidos políticos. Es decir, nuestro criterio reconoce de qué manera la constitución de identidades políticas diferenciadas se presentan como imprescindibles para que los partidos políticos puedan adquirir el rol de canalizadores de la disputa política y, en consecuencia, para la formación de un sistema de partidos.

Consideramos que la dinámica oficialismo/oposición implica reconocer la existencia de posicionamientos que proponen desplegar proyectos políticos diferenciados. Chantal Mouffe (2007: 11) explora sobre el carácter conflictivo de la política y centra su análisis en su inevitable existencia. Inclusive la autora sostiene que la existencia del pluralismo implica la permanencia del conflicto y del antagonismo; y que estos últimos no pueden ser abordados como obstáculos empíricos que impidieran la realización perfecta del ideal de una armonía inalcanzable: “nunca seremos capaces de coincidir perfectamente con nuestro ser racional y una sociedad nunca se podrá liberar por completo de las relaciones de poder” (Mouffe, 1999: 20).

Su trabajo se enmarca en la crisis política, económica y social de Europa al realizar una crítica mordaz hacia la socialdemocracia europea que, según su óptica, no ha sabido diferenciarse –fundamentalmente en lo económico– de las corrientes más liberales económicamente.

De esta manera, se ha expandido en la sociedad un clima social de escepticismo respecto de la política democrática como canalizadora de los conflictos sociales y se corre el riesgo de asistir a la resolución de conflictos sociales a través de modos ajenos a la democracia plural. Para Mouffe, el abandono de la visión de la lucha política en términos de posiciones antagónicas entre derecha e izquierda se ha visto acompañado por la desaparición de toda referencia a apuestas diferenciadas: se produjo un desplazamiento hacia la *república de centro* y la figura del adversario encuentra dificultades para emerger. En su lugar, ha aparecido la figura del competidor cuyo objeto es ocupar un lugar sin un verdadero enfrentamiento entre proyectos. Dicha situación crea terrenos favorables para movimientos políticos que apuntan a articular fuer-

zas políticas en torno a identidades nacionales, religiosas o étnicas (Mouffe, 1999: 17).

Es decir, la autora reconoce el riesgo que implica en una sociedad la ausencia de opciones políticas diferenciadas: estos escenarios corren el riesgo de propiciar el surgimiento de opciones antidemocráticas.

Al introducirnos en su construcción teórica, Mouffe realiza una diferenciación entre *la política* y *lo político*. En ella indica que *la política* se refiere al nivel óntico, mientras que *lo político* tiene que ver con lo ontológico. La política –lo óntico– se vincula a las prácticas de la política convencional, mientras que *lo político* –lo ontológico– tiene que ver con el modo en el cual se instituye la sociedad. Aquí, según Mouffe, se abre un foco conflictivo, porque algunos teóricos conciben a lo político como un espacio de libertad y deliberación pública, mientras que otra perspectiva en la cual la autora se incluye, lo concibe como la dimensión del antagonismo constitutivo de las sociedades humanas. Nuestro criterio está en sintonía con la autora, quien entiende a la política como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden con el objeto de organizar la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político: se reconoce, entonces, que la negación del conflicto implica también la negación de la pluralidad (Mouffe, 2007: 15-16).

La naturaleza de las identidades colectivas que, según Mouffe, implican siempre una discriminación nosotros/ellos, encuentra su referencia en el giro lingüístico y el posestructuralismo francés. Se incluye aquí el concepto de *exterior constitutivo* en relación a la conformación de las identidades (Mouffe, 1999: 15). Al igual que Stuart Hall, Mouffe concibe que una identificación nace a partir de la afirmación de una diferencia: la determinación de otro que servirá de *exterior*, permite comprender la existencia del antagonismo y de sus condiciones de emergencia (Mouffe, 1999: 15). De esta manera se entiende que dichas identidades juegan un rol central y justamente la tarea de la política democrática no consiste en superarlas mediante el consenso, sino en construirlas de tal modo que activen la confrontación plural en una democracia radical.

En otras palabras, su planteo indica que la política democrática no puede limitarse a establecer compromisos entre intereses o valores, o a la deliberación del bien común: necesita tener un influjo real en los deseos y fantasías de la gente para movilizar las pasiones hacia fines demo-

cráticos. Mouffe sostiene una discusión teórica con algunos exponentes del liberalismo al considerar que la naturaleza de las identidades colectivas es excluida por gran parte de los teóricos del liberalismo y con el fin de exponer su crítica retoma parte de la teoría de Carl Schmitt, más precisamente su criterio sobre lo político, que implica la discriminación entre amigo/enemigo: aquí la autora toma la dicotomía propuesta por Schmitt, pero se inclina por expresarla en términos de nosotros/ellos². De esta manera, destaca de la teoría de Schmitt el carácter relacional de las identidades *–hombre/mujer, blanco/negro–* y considera que las identidades políticas también se construyen a partir de una lógica relacional *–izquierda/derecha, liberal/conservador–*, por lo tanto su comprensión resulta más accesible si se plantea en términos taxativos.

A diferencia de Mouffe, consideramos que la relación nosotros-ellos no debería ser solo entendida entre parejas: a nuestro parecer, la práctica no es tan taxativa porque si bien es posible constatar cómo suceden este tipo de construcciones identitarias *–de hecho así emergen las identidades políticas–*, también se pueden reconocer posiciones que, identificadas con cierto proyecto político, pueden retomar planteos ajenos a su marco de pertenencia.

En este caso, veremos cómo, a través de los conceptos de la autora, es posible visualizar otra interpretación del antagonismo, compatible con el pluralismo democrático. Para ello se presenta la posibilidad de creación de “una esfera pública vibrante” de lucha agonista donde puedan confrontarse diferentes proyectos políticos hegemónicos. Aquí el “agonismo” implica que lo político *–el modo conflictual en el que se instituye una sociedad–* se construye por medio de un consenso conflictivo entre diversos actores.

El modelo agonista está protagonizado por adversarios que se enfrentan fervientemente, pero simultáneamente se reconocen como legítimos y están dispuestos a asumir y respetar una serie de normas propias de la democracia. Por el contrario, ante el fracaso del esquema agonista Mouffe advierte sobre el peligro de otro tipo de oposición: el antagonismo amigo-enemigo, que implica la destrucción del otro. La autora explica que: “(...) a pesar de lo que muchos teóricos liberales desean que creamos, la especificidad de la política democrática no es la superación de la oposición nosotros/ellos, sino el modo diferente en el que ella se establece” (Mouffe, 1999: 21).

El modelo agonista se presenta en base a una oposición nosotros-

ellos al considerar que: “(...) la distinción amigo-enemigo puede ser considerada como tan solo una de las formas de expresión posibles de esa dimensión antagonica, que es constitutiva de lo político” (Mouffe, 1999: 23) y que la democracia pluralista distingue entre las categorías de *enemigo* y *adversario*: una vez distinguidos el antagonismo –relación con el enemigo– del agonismo –relación con el adversario–, es posible comprender que el enfrentamiento agonista, lejos de significar un peligro para la democracia, es en verdad su condición misma de existencia (Mouffe, 1999: 16).

Asimismo se explica que la democracia no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso que se fundamentan en la adhesión a los valores ético-políticos que constituyen sus principios de legitimidad y en las instituciones en que se inscriben. Pero la democracia debe permitir que el conflicto se exprese y eso requiere la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones bien diferenciadas: en la tensión entre consenso –sobre los principios– y disenso –sobre su interpretación– es donde se inscribe la dinámica agonista de la democracia plural.

Ahora bien, si a través de Mouffe reconocemos la importancia del establecimiento de identidades políticas diferenciadas para la consolidación democrática, nuestra propuesta necesariamente deberá reconocer variables que inciden en el proceso de formación de una identidad política. Por lo tanto, nos detendremos en la dinámica de la institucionalización partidaria y en la posibilidad que tiene un sistema de partidos de contener proyectos políticos claramente diferenciados. Surgen así dos interrogantes:

a) ¿Podría funcionar el modelo agonista de Mouffe –esto es: una democracia genuina a partir de debates fuertes y transparentes– si los líderes partidarios cuentan cuadros políticos que responden fuertemente a factores político-identitarios?

b) Y por el contrario, ¿cuáles son las consecuencias de una democracia construida en torno a partidos políticos cuyos integrantes responden y actúan en base a intereses oportunistas ajenos a cualquier tipo de identificación con un colectivo político que encabeza determinados programas de gobierno?

En este sentido, haremos referencia a Jaime Yaffé (2013) quien ha estudiado el proceso de institucionalización ocurrida al interior del Frente Amplio en el que reconoció que la inclusión de nuevos actores sociales dentro del FA no ha implicado una pérdida de identidad en el

partido. Por su parte, Steven Levitsky (2005) ha estudiado el caso del PJ argentino y estableció que el incumplimiento de procedimientos y normas intra-partidarias ha implicado una suerte de desinstitucionalización permanente que se tradujo en modificaciones radicales respecto de los ejes programáticos de la fuerza política.

En principio, consideramos pertinente abordar la investigación a partir de dichas herramientas teóricas con el objeto de obtener una perspectiva histórica.

En los capítulos posteriores, profundizaremos sobre dichas consideraciones teóricas junto a otras más específicas, que nos permitirán reconocer cuestiones centrales en relación a los gobiernos de Néstor Kirchner en Argentina y de Tabaré Vázquez en Uruguay; y a la relación que estos han desarrollado con sus oposiciones políticas.

Notas

1 El autor incluye, por ejemplo, a la Sociedad Rural Argentina o a la Unión Industrial Argentina.

2 El núcleo central propuesto por Mouffe retoma esencialmente un aspecto de la teoría de Schmitt. Es aquel que hace referencia a la concepción de *lo político* como un campo conflictivo, donde se contraponen intereses y necesariamente se divide entre *nosotros-ellos*. Pero la autora no comparte con Schmitt la manera en la cual deben resolverse esos conflictos, es decir, para ella, democráticamente.

Capítulo II. Argentina y Uruguay después de la crisis: dos escenarios disímiles del posneoliberalismo

II.1. Posneoliberalismo en América Latina

Nuestro estudio se centra en un escenario que revela a la emergencia de nuevos gobiernos en Argentina y Uruguay como parte de un proceso con marchas y contramarchas que implica modificaciones en gran parte de la región. Para introducirnos en aquello que consideramos un escenario novedoso, creemos pertinente incluir la mirada del sociólogo Emir Sader (2008), quien analiza el fenómeno de la crisis neoliberal en América Latina a través de la reconfiguración del mercado mundial. Luego del auge neoliberal de las décadas del 80 y 90, en Latinoamérica se ha producido, con diversos matices, un distanciamiento respecto de las políticas económicas de apertura y desregulación indiscriminada de los mercados, fomentada por organismos internacionales, las grandes potencias europeas y los EEUU.

En este sentido, a partir del siglo XXI, Sudamérica volvió a constituir organizaciones propias. Se destacan la organización del Grupo de los 20, los acuerdos de los BRIC y otros intercambios más recientes que operan de acuerdo a una lógica que se resiste a la apertura de sus mercados a las potencias. A ello podríamos añadirle, el nuevo organismo denominado Celac (Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe) y Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas), que operan como espacios para coordinar estrategias centradas ya no solo en el aspecto económico, sino político. Según dicha óptica, el futuro de América Latina en la primera mitad del siglo XXI depende del destino de los gobiernos que actualmente protagonizan procesos de integración regional.

Respecto a la caracterización de los países que analizaremos y a la posibilidad de la construcción de un modelo posneoliberal, se destaca

la resistencia de diversos países de la región a las políticas de libre comercio que intenta establecer Estados Unidos aunque, simultáneamente, se percibe la heterogeneidad de dichos gobiernos: algunos solo flexibilizan el anterior modelo neoliberal al desarrollar políticas sociales contrapuestas al debilitamiento estatal, originado por el neoliberalismo.

Concebimos que el término posneoliberalismo es una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo neoliberal, sin llegar a configurar uno nuevo. Al mismo tiempo, un conjunto híbrido de fuerzas que componen las alianzas están en la base de los nuevos proyectos. Se reconoce entonces que, en general, al analizar el comportamiento de los nuevos gobiernos posneoliberales es posible observar cierta lógica que prioriza adquirir mayor autonomía para desarrollar políticas económicas, sociales y culturales.

En este capítulo se analizarán –en clave comparada– las condiciones de asunción de los gobiernos de Argentina y de Uruguay luego del colapso neoliberal. Para ello tendremos en consideración el aspecto socioeconómico, el vínculo entre oficialismos-oposiciones y el funcionamiento del sistema de partidos durante la génesis de los gobiernos de Tabaré Vázquez y de Néstor Kirchner. Las distinciones en base a los sistemas de partidos de ambos países serán analizadas a través de los conceptos *institucionalización del sistema de partidos* y *competencia efectiva*. Por último, y sin necesariamente contraponer los casos de ambos países, intentaremos introducir un debate de carácter analítico acerca de la propuesta del agonismo en el modelo de democracia radical propuesto por Chantal Mouffe.

II.2. Uruguay: crisis económica y estabilidad política

Asunción de Tabaré Vázquez (2005): condiciones socioeconómicas y configuración del sistema de partidos

Antes de introducirnos en las prácticas políticas que definieron las relaciones entre oficialismo y oposición durante el mandato de Tabaré Vázquez, necesitamos reconocer el escenario sociopolítico en el cual el presidente asumió su cargo. Es decir: ¿cuáles eran las condiciones socioeconómicas al momento de la asunción? Por otra parte, cabría preguntarse sobre la dinámica oficialismo-oposición; las correlaciones de fuerzas entre estos actores y las características del nuevo liderazgo. Nues-

tra intención radica en indagar en qué términos se desarrolló la relación entre la cúpula del gobierno y el arco opositor al FA, pero también entre las distintas líneas inter-partidarias, al momento de la asunción.

En las elecciones celebradas en el mes de octubre del año 2004, el candidato del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM), junto a su compañero de fórmula Rodolfo Nin Novoa, obtuvo el 50,45% de los votos y de esta manera la coalición de partidos de izquierda que Vázquez encabezó aventajó por 17 puntos al segundo espacio político de aquellas elecciones: el candidato del Partido Nacional, Jorge Larrañaga. Un cuadro histórico del Partido Colorado, Guillermo Stirling, apenas sumó el 10,6% de los votos del electorado uruguayo. A partir de estos datos se debe consignar que el triunfo de Vázquez marcó un quiebre histórico en el Uruguay, que desde 1830 tuvo como actores principales en el gobierno a los “partidos tradicionales”: el Partido Nacional (Blancos) y el Partido Colorado.

El nuevo gobierno uruguayo asumió luego de la aplicación progresiva de medidas que liberalizaron la economía del país. En sus inicios, el gobierno de Vázquez tuvo que afrontar una severa crisis económica y social. Durante 2005, el año de su asunción, la pobreza alcanzó a cerca del 35,8%¹ de la población y el desempleo urbano trepó a aproximadamente un 12%². Sin embargo la situación más apremiante se produjo tres años antes del inicio de su mandato: si bien el índice de pobreza –33,8%³– no variaba demasiado en relación al que recibió el gobierno del Frente Amplio, durante el año 2002, el Producto Bruto Interno había caído 14 puntos porcentuales. El desempleo se ubicó en un 20%, la inflación fue de un 26% y la deuda externa escaló hasta alcanzar 86% del PBI.

En este sentido, el día después de la asunción de Tabaré Vázquez, algunos artículos periodísticos ponían en evidencia la crisis económica y social que debería afrontar el nuevo gobierno. En principio, los textos establecen la existencia de necesidades básicas insatisfechas en un importante sector de la población⁴.

Por otra parte, Uruguay debía afrontar cuantiosas deudas –en relación a su PBI– con los organismos internacionales de crédito. Por último, se reconocía que el país ya había empezado a superar lo peor de la crisis del 2002, dos años antes de la asunción de Vázquez⁵. El gobierno de Tabaré Vázquez recibió un país que recién comenzaba a superar la crisis económica cuyo umbral máximo se produjo en el año 2002 –cuando el PBI de Uruguay se desplomó en un 11%– pero tres años

después, el escenario seguía siendo apremiante para un vasto sector de la población. En el año 2003, el gobierno de Batlle, al igual que el de Eduardo Duhalde (2002) en Argentina, aplicó una mega-devaluación y ante un contexto internacional favorable –consecuencia del alza de los precios de los commodities–, el PBI uruguayo subió 12 puntos. No obstante, la economía no contaba con el suficiente grado de autonomía respecto a los acreedores internacionales: la deuda externa en relación al producto superaba el 100%.

La votación que condujo al EP-FA-NM a ganar la elección presidencial en la primera vuelta no llamó la atención, porque fue producto de un proceso gradual y persistente de crecimiento electoral de la izquierda, que comenzó con la aparición misma del Frente Amplio: la coalición triunfante ya había demostrado cierta capacidad de gestión cuando asumió durante cuatro periodos consecutivos la intendencia de Montevideo.

Ante este escenario, gran parte de la sociedad uruguaya volvía a conferirle expectativas positivas a la acción política como herramienta para transformar la realidad socioeconómica y eligió al referente de una coalición de partidos de izquierda para asumir el nuevo gobierno. La izquierda generó expectativas porque se estrenaba en el Ejecutivo nacional y Tabaré Vázquez asumió con más del 50% de los sufragios, lo que en principio parecía otorgarle un alto nivel de legitimidad ante la sociedad uruguaya para poder impulsar políticas progresistas. En este sentido, el desafío del primer gobierno del Frente Amplio implicaba cumplir con las expectativas positivas que le había conferido la sociedad respecto a la reversión de los efectos de la crisis económica.

II.3. Configuración del sistema de partidos (2005): competencia efectiva, oposición leal y líneas intra-partidarias

Con el objeto de estudiar el funcionamiento de los regímenes democráticos y centrándonos en la dinámica de los sistemas de partidos, Jorge Lanzaro introduce el concepto “competencia efectiva” (Lanzaro, 2012).

El autor se remite a Maurice Duverger, a Robert Dahl y a Gianfranco Pasquino, quienes señalan que la calidad de la democracia depende tanto de las “formas de acción del gobierno como de la morfología y la calidad de la oposición”. Lanzaro también retoma nociones de Hofstadter, quien realza el rol de la oposición en democracia:

su existencia y efectividad es, por definición, parte esencial de la constitución de un sistema de partidos. El análisis sobre la competencia efectiva puede resultar de utilidad para abordar y evaluar el funcionamiento y la calidad de la democracia.

De acuerdo al estudio realizado por Altman y Pérez Liñán (2002), dicho concepto puede medirse de acuerdo a distintos indicadores: se incluye la alternancia de los partidos en el gobierno y el “margen de victoria” en una elección determinada, es decir, al porcentaje de votos que obtiene el ganador en relación al que reúnen sus contendientes. Este planteo pone de relieve una cuestión central al momento de analizar el margen de acción de un gobierno, ya que introduce otro plano analítico: el concerniente a la oposición. Entonces, la fuerza de un bloque partidario gobernante no se vincula solo a su grado de consolidación –unidad interna y performances electorales– sino que también se relaciona con las condiciones estructurales que exhibe la oposición que lo desafía. En este sentido, veremos que el caso uruguayo se presenta como ejemplar ya que revela la existencia de una oposición consolidada en el marco de un sistema de partidos de competencia efectiva.

En el año 2005, la configuración del sistema de partidos uruguayo se caracterizaba por una línea de continuidad respecto a su histórico grado de estabilidad. De esta manera lo reflejaba la representación parlamentaria que contaba con la presencia de cuatro partidos que, simultáneamente, estaban integrados por distintas líneas internas. Daniel Buquet (2004: 4) indica que los cuatro partidos con presencia en el parlamento en 2005 eran los dos partidos tradicionales: el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional o Blanco (PN), cuyos posicionamientos políticos en las últimas décadas han tendido mayormente a posiciones de apertura económica. Dichas formaciones partidarias datan prácticamente desde la fundación del país.

A estos dos partidos, que siempre han ocupado posiciones de gobierno, se le sumaban el Frente Amplio, que está ubicado en posiciones de centroizquierda y que ha gobernado la capital del país desde 1990, durante cinco periodos consecutivos. Por último, un cuarto partido de escasa magnitud: el Partido Independiente (PI), producto de una escisión del FA, que se identifica con la centroizquierda.

En 2005 el Senado uruguayo –Cámara Alta– quedó compuesto por 16 senadores frenteamplistas⁶ más el vicepresidente, 11 blancos⁷ y 3 colorados⁸.

La Cámara de Representantes quedó compuesta por 52 representantes del EP-FA-NM (Frente Amplio)⁹, 36 del Partido Nacional o Blanco¹⁰, 10 integrantes del Partido Colorado¹¹ y un diputado del Partido Independiente.

El escenario señalado permite reconocer algunas cuestiones centrales: a) por primera vez, el Frente Amplio lograba acceder a la gobernación del Uruguay; b) en comparación con elecciones anteriores, las de 2005 reflejaron un estiramiento de las diferencias entre el partido ganador –FA– y el resto de las fuerzas políticas; c) el resultado de la elección significó la consolidación del presidente electo como una figura central que operó como elemento cohesivo de las distintas vertientes del progresismo uruguayo; d) a pesar del amplio triunfo conseguido por el FA, las demás fuerzas principales y tradicionales –sobre todo el Partido Nacional–, continuaban contando con arraigo importante en la sociedad y con cierto grado de representación en el Congreso. Esto reflejaba la continuidad de una “competencia efectiva” y la vigencia de los partidos políticos como canalizadores de demandas sociales. El que más acusó recibo de la crisis del 2002 fue el Partido Colorado, que protagonizó los últimos dos gobiernos que precedieron a la crisis de principios de siglo.

Este escenario que marcaba la presencia de los partidos tradicionales –fundamentalmente del Partido Nacional– en el Congreso, era un indicador de que el sistema de partidos uruguayo continuaba ostentando un alto índice de institucionalización, y sus partidos una consolidación identitaria relativamente alta.

Varias aristas reflejadas por el escenario descripto guardan relación con lo que Scott Mainwaring y Timothy Scully utilizan para caracterizar el grado de institucionalización de los sistemas de partidos, dado que esta visión se emparenta con el concepto de *competencia efectiva* y hacen referencia al nivel de implantación de los partidos en la sociedad, es decir, a la presencia de raíces estables. Desde esta perspectiva, destacan que para el establecimiento de una dinámica democrática perdurable es importante la no existencia de brechas abismales entre la cantidad de votos obtenidos por las diferentes fuerzas políticas. Esta mirada se puede asociar al grado de representatividad que encuentran los diferentes proyectos políticos a través de los partidos. Es decir, a su consolidación como canales de expresión por antonomasia.

De esta manera, los partidos políticos como canalizadores de los conflictos sociales se convierten en actores claves. Mainwaring y Scully

ponen en contraposición la incidencia de los personalismos: en caso de que estos prevalecieran por sobre que las organizaciones partidarias, las diferencias de votos —y por consiguiente de representatividad— podrían ampliarse. Entonces, el sistema de partidos tendencialmente estará menos institucionalizado. Si los líderes priman por sobre el conjunto del partido, es más probable la disolución de la fuerza partidaria.

Se señala entonces la preocupación en torno a la necesaria existencia de distintas organizaciones partidaria sólidas —con implantación social— capaces de representar diferentes demandas, pero reconocen cierto riesgo sobre la consolidación de liderazgos personalistas. En capítulos posteriores nuestro estudio pondrá en cuestión otro plano de las configuraciones político-partidarias. Nos referimos al tipo de encolumnamiento dentro de la organización. A través del análisis del caso uruguayo es posible reconocer la existencia de organizaciones político-partidarias sostenidas por procesos de institucionalización, pero también por la existencia de identidades políticas sólidas.

A diferencia de Uruguay, al analizar el caso argentino veremos cómo la emergencia de una figura central con un importante nivel de apoyo y consenso popular dentro de una estructura política no institucionalizada que dispone de recursos estatales, estimula un comportamiento pragmático por parte de figuras de menor jerarquía, que pertenecen a dicha estructura, pero que se niegan a diferenciarse públicamente y a confrontar políticamente con el líder, aunque sus posiciones políticas sean notablemente opuestas. Pero también veremos la contracara de esta dinámica: el pragmatismo del líder que en lugar de promover un espacio político que le responda identitariamente, intenta cooptar figuras menores que no coinciden con su proyecto político.

Mainwaring y Scully coinciden con Lanzaro respecto a la preocupación por el necesario establecimiento de diferentes proyectos políticos sólidos, que no se saquen ventajas abrumadoras electoralmente y que logren afirmarse como canalizadores de las demandas sociales. Destacan el establecimiento de un sistema de partidos institucionalizado que garantice la competencia efectiva.

¿Por qué a través de estas conceptualizaciones ponemos énfasis en la importancia de un arco político representativo frente a las demandas del electorado?

La inquietud de nuestro trabajo en relación a la estabilidad del sistema de partidos, radica en un punto que Mainwaring y Scully consi-

deran y que ha sido mencionado en nuestro capítulo teórico, a través de Waldo Ansaldi y Pablo Guerra: la primacía de la mediación corporativa por sobre la partidaria. Es decir, el peligro que implica una sociedad donde sobrevuela la idea de que el juego democrático ha devenido en algo insubstancial y, por lo tanto, ya no se considera a las organizaciones político-partidarias como canales de mediación entre Estado y sociedad.

Lanzaro destaca la centralidad histórica de los partidos tradicionales como actores decisivos de la construcción del Estado y explica que fueron consolidando esa centralidad –en conjunto– por su vitalidad y en la medida en que acudieron a componer un sistema, entre ellos y de cara a los demás actores, en un escenario que era propicio para la construcción de poderes específicamente políticos (Lanzaro, 2013). Tal como hemos mencionado, Lanzaro junto a otros autores como Guerra o Ansaldi, contraponen la centralidad de los partidos políticos a la debilidad relativa de los poderes de otra naturaleza –oligarquías económicas, fuerzas militares, iglesia católica–.

Concluimos esta primera etapa del análisis al reconocer el hecho central que expone un escenario alentador en relación a la representatividad de las fuerzas políticas durante el primer gobierno del Frente Amplio. A pesar del ensanchamiento de la distancia entre quienes obtuvieron el primer, segundo y tercer lugar en las elecciones de 2005, la ciudadanía encontró opciones políticas diferenciadas que canalizaran las demandas sociales.

II.4. En torno a la relación gobierno-oposición: el consenso conflictual y las identidades políticas diferenciadas

En el punto anterior hemos puesto el foco en el reconocimiento de la importancia que implica la existencia de partidos sólidos. En un nuevo plano analítico pondremos énfasis en la cuestión identitaria, más precisamente en la existencia de identidades políticas consolidadas y diferenciadas. Consideramos pertinente incluir algunos acontecimientos que operan como aproximaciones porque, por una parte, exponen la existencia o no de identidades políticas diferentes entre las fuerzas. Pero, además, revelan rasgos de la relación entre el partido de gobierno y los partidos de la oposición.

La mañana en la que los uruguayos concurrían a las urnas, el can-

didato del Partido Colorado, Guillermo Stirling, soltó una frase que ilustra cierta concepción respecto a la dinámica democrática uruguaya: “Esperemos que la tranquilidad continúe, en un clima de discrepancia con tolerancia”¹².

Nos pareció plausible asociar este concepto –discrepancia con tolerancia– a la forma de expresión política que debería adoptar el funcionamiento democrático en relación al conflicto y al consenso según Chantal Mouffe (2007: 58) en su teoría sobre el modelo agonista. Aquí se concibe la necesidad de un *consenso conflictual*. Mouffe sostiene que en la democracia los adversarios deberían confrontar –ferozmente– pero de acuerdo a un conjunto compartido de reglas.

Stirling, en sus afirmaciones, no suprimió el componente conflictual de la política o, en palabras de Mouffe, reconoció “la imposibilidad de erradicar la dimensión conflictual de la vida social”. Pero, simultáneamente, de sus expresiones se desprende el reconocimiento de un adversario político legítimo.

Una vez conocido el triunfo de Tabaré Vázquez, los partidos tradicionales comunicaron la decisión de rechazar cargos, en caso de recibir ofrecimientos para integrar el futuro gabinete de ministros¹³. El dirigente del Partido Blanco, Luis Alberto Heber, señaló en declaraciones periodísticas que no era necesario integrar el futuro gabinete: “Integramos el gabinete en el pasado en función de que no había mayoría parlamentaria; ahora esa mayoría está y el gobierno tiene todas las potestades para operar. Vamos a hacer una oposición seria y responsable”¹⁴. A pocos días de conocerse el triunfo de Vázquez, el presidente saliente, Jorge Batlle, instó al ejército a servir al futuro presidente, Tabaré Vázquez, con la misma lealtad que lo hizo con él y sus antecesores¹⁵.

En su obra *La quiebra de las democracias*, Juan J. Linz caracteriza distintos tipos de oposición política. El autor realiza una distinción entre el comportamiento *leal*, *semi-leal* y *desleal* de la oposición. Sin dudas, la actitud del presidente saliente Batlle se inscribió en una actitud que el autor denomina como *oposición de tipo leal*: “Rechazo de toda apelación no constitucional a las fuerzas armadas para que tomen el poder o lo mantengan contra una oposición democrática real” (Linz, 1991: 70).

En principio, estos acontecimientos operan como indicadores de ciertas condiciones estructurales que configuran el funcionamiento de la democracia en Uruguay. No obstante, el escenario adquiere mayor complejidad de lo presumible si se tiene en consideración el rol central

que jugarían durante el gobierno de Vázquez las distintas líneas internas –constituidas históricamente– contenidas en el Frente Amplio.

II.5. Líneas intra-partidarias

Desde otra óptica que se centra ya no en la dinámica partidos-sociedad u oficialismo-oposición, sino en lo que sucede al interior de estas fuerzas partidarias que conformaban el nuevo parlamento, se reconoce la existencia de distintas líneas internas que –a priori– y a través de una lógica que implica establecer negociaciones, terminarían arribando a acuerdos políticos para configurar bloques partidarios más sólidos.

En este sentido, Daniel Buquet señala que

El rasgo más característico de los principales partidos uruguayos es la coexistencia en su interior de fracciones diferentes de fuerte contextura y gran autonomía política. Si bien es relativamente común que los partidos políticos estén internamente divididos en fracciones, lo peculiar del caso uruguayo es que estas fracciones muestran una gran estabilidad en el tiempo y, sobre todo, presentan una gran visibilidad política, al punto que en muchos casos han sido consideradas como verdaderos partidos dentro de los partidos (2004: 4).

De acuerdo a lo expresado por el autor, es posible concluir que el nivel de fragmentación dentro de los partidos uruguayos no se traduce necesariamente en el reconocimiento de un alto grado de inestabilidad del sistema de partidos. Ello podría explicarse al tener en consideración la continuidad en el tiempo de las distintas líneas inter-partidarias.

Es posible añadir otra cuestión: las coaliciones conformadas no están determinadas exclusivamente por una lógica que responda a la estrategia electoral y al pragmatismo, dichas alianzas se configuran también por coincidencias en relación al plano identitario. Este hecho puede resultar determinante para explicar la constancia de la lógica de coaliciones en Uruguay. En las elecciones del 2004 presentaron 17 listas que acompañaban a Vázquez¹⁶, es decir, contó con un alto nivel de fraccionización al momento de asumir el gobierno. Lo mismo ocurría con la oposición –con mayor intensidad en el Partido Nacional– si se observan los subgrupos existentes al interior de los bloques legislativos.

Al observar la nueva composición parlamentaria, se pone de manifiesto que el bloque del EP-FA-NM, estaba liderado por legisladores

pertenecientes al MPP (Movimiento de Participación Popular), sector que encabezaba José Mujica. No obstante, el liderazgo del FA era ejercido por Tabaré Vázquez, quien desde 1990 disputó y logró el liderazgo unitario general del conjunto del FA, por encima de sus fracciones. De todos modos, este tipo de configuraciones que implican líneas interpartidarias imponían como una condición ineludible la conformación de mesas de negociaciones para arribar a acuerdos sobre las políticas programáticas del nuevo gobierno. Pero como veremos más adelante, en comparación con el caso del Partido Justicialista en Argentina, los integrantes de la coalición frenteamplista compartían cierta identidad política sustentada tanto en aspectos pasionales como en ejes programáticos de gobierno, fundamentalmente en lo referido a políticas sociales y económicas.

Adolfo Garcé¹⁷ reconoce diversidad al interior del FA y destaca que a pesar del predominio de sectores vinculados a la izquierda, existen corrientes moderadas con tendencias más centristas. En este sentido, Garcé hace referencia a la fracción ligada al astorismo¹⁸. No obstante, Jaime Yaffé¹⁹ indica que no existe motivo para pensar que la amplitud ideológica existente al interior del partido pudiera generar algún problema para consolidar una identidad política de centroizquierda: todos los sectores que componen el Frente Amplio están ubicados ideológicamente cerca de ese espectro. Yaffé indica que a pesar de la diversidad, hay algunos elementos claves que han operado para consolidar la identidad del partido. Uno de los factores centrales es *la aversión hacia los partidos tradicionales*, considerados históricamente como adversarios externos.

Otro factor mencionado tanto por Yaffé, como por el secretario General del Partido Socialista y ex diputado del FA (2005-2010) Yerú Pardinias²⁰, está vinculado a la dictadura militar y a la *épica de la resistencia* encabezada por una multiplicidad de sectores sociales con epicentro en el movimiento sindical. Este escenario ha posibilitado que ninguna de las líneas internas se considere más importante que el partido. En este sentido, Pardinias destaca la democracia interna que implica la búsqueda de acuerdos entre las fracciones.

Yaffé señala que en comparación con los partidos tradicionales, los factores que consolidan la identidad del FA forman parte de la historia política reciente del Uruguay: de allí la potencia que reviste el proceso de identificación política del partido y su diferencia con los elementos identificatorios de los partidos tradicionales, más bien anclados en un

pasado mucho más lejano (siglos XIX y XX). A esto podría añadirse lo manifestado por Pardinias, respecto de la experiencia que le ofreció al partido el hecho de haber conseguido la intendencia de Montevideo: a partir de este logro, se reconoció, al interior del FA, que el haberse presentado como una coalición sólida y estable fue bien recibido por la ciudadanía. Por tal motivo, la unidad interna fue estimulada con un objetivo también electoral, vinculado a la percepción positiva en la sociedad uruguaya frente al FA y su solidez.

Al asumir el gobierno, Tabaré Vázquez se reunió con todos los ministros y subsecretarios que conformarían el futuro equipo de gobierno²¹ y al momento de oficializar el gabinete se destacó el nombramiento de miembros de distintos sectores de la coalición con la excepción de Jorge Lepra, quien provenía de la actividad privada y no tenía filiación política al asumir como ministro de Industria. Marina Arismendi y Ana Olivera pertenecían al PCU y estarían a cargo del Plan de Emergencia que se implementaría, el senador Reynaldo Gargano era del mismo sector que el presidente (PS) y fue designado ministro de Relaciones Exteriores. Danilo Astori –Asamblea Uruguay–, asumió en la cartera de Economía y el senador José Mujica (MPP) aceptó el Ministerio de Ganadería. Mariano Arana asumió como ministro de Vivienda (PS) y Eduardo Bonomi (MPP) se hizo cargo de la cartera de Trabajo. En este sentido, se evidencia cómo el nuevo presidente debía articular decisiones con los diferentes sectores de la coalición. En este caso, con el Partido Comunista (Arismendi), MPP (Mujica), Vertiente Artiguista (Arana), Partido Socialista (Gargano) y Asamblea Uruguay (Danilo Astori). Por otra parte, el investigador uruguayo Néstor da Costa señala el reto por el que atravesaba Tabaré Vázquez al tener el objetivo de equilibrar esas variantes y reconoce entonces que algunos de estos sectores deberían adoptar también como desafío abandonar prácticas propias de la cultura de oposición²².

Entonces podríamos afirmar que a partir de la asunción del Frente Amplio (2005), el funcionamiento del sistema de partidos uruguayo mantuvo una constante que lo caracterizó históricamente: a través de la presencia de los partidos tradicionales en el parlamento y en la escena política, pero también a partir de líneas inter-partidarias sólidas en el oficialismo y en la oposición.

En definitiva, se reconocen algunos ejes en relación al escenario que se le presentaba al nuevo gobierno: a) alto grado de legitimidad de origen, b) institucionalización intra-partidaria en el FA y, por lo tanto, c)

escasos márgenes para iniciar conductas presidencialistas en clave mayoritaria²³, si se considera la existencia de varias fracciones inter-partidarias que reclamarían acuerdos al momento de impulsar políticas de Estado.

Por otra parte, es posible advertir cuestiones vinculadas al sistema de partidos uruguayo:

a) Este estaba configurado de manera que permitiera la expresión de la ciudadanía a través de distintos proyectos políticos representados por partidos con fuerte implantación social.

b) No obstante, la crisis económica neoliberal erosionó a nivel electoral al Partido Colorado, que perdió un importante caudal de votos. Por último, y en relación al desarrollo de la democracia radical propuesta por Mouffe, es posible advertir que desde tres décadas atrás, las identidades políticas de los partidos uruguayos estaban diferenciadas: esencialmente las diferencias se observaban entre el Frente Amplio y los partidos tradicionales. Este hecho no es un detalle menor durante el inicio del gobierno de Vázquez, cuando a través de prácticas y discursos fue posible establecer diferencias de tipo programáticas entre los partidos políticos.

c) Se constató además la existencia de cierta pluralidad competitiva en el sistema de partidos, al constatar que dentro de la sociedad uruguaya la mayoría del espectro ideológico encontró canales de representación competitivos dentro de la política partidaria.

d) Se destaca también la continuidad en el sistema de partidos, merced a los procesos de institucionalización partidaria, que han permitido el establecimiento de identidades diferenciadas, reduciendo así la volatilidad de las fuerzas políticas.

II.6. Argentina: condiciones socioeconómicas y configuración del sistema de partidos durante la asunción del gobierno de Néstor Kirchner (2003)

Las primeras elecciones presidenciales luego del colapso económico, político y social de diciembre de 2001, se realizaron el 27 de abril del año 2003, bajo un fuerte clima de inestabilidad institucional. Aquellos comicios contaron con una inédita particularidad: el Partido Justicialista presentó tres listas con candidaturas distintas. Una de ellas la encabezaba el expresidente Carlos Saúl Menem (Alianza Frente por la Lealtad), una segunda lista la lideraba Adolfo Rodríguez Saá (Frente Movimiento Po-

pular Unión y Libertad), la tercera lista peronista presentaba como candidato al, hasta ese entonces, gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner (Alianza Frente para la Victoria). A priori ninguna de estas tres variantes tenían rasgos progresistas ya que luego de la última dictadura militar el núcleo del peronismo ubicado a la izquierda en el espectro político²⁴ quedó prácticamente extinguido, ya sea por diferencias irreconciliables con el mismo Perón durante su último gobierno, por contradicciones respecto del rumbo del movimiento durante la década del 90 o sencillamente por haber sido víctimas del terrorismo de Estado. La fórmula más votada por el electorado radical²⁵ –Recrear– estaba encabezada por Ricardo López Murphy, un político de extracción radical, pero con posiciones liberales y pro-mercado: los bloques peronistas no se diferenciaban demasiado en el plano ideológico del Recrear y la única fuerza con competitividad electoral que podría haberse considerado como progresista en dichas elecciones fue la liderada por Elisa Carrió²⁶. Por su parte la lista de la UCR obtuvo un magro 2,34% como consecuencia de la debacle económica y social ocurrida durante el gobierno de De la Rúa.

La elección se caracterizó por su alto grado de paridad: Carlos Menem se impuso en la primera vuelta al obtener el 24,45% de los votos, Kirchner resultó segundo con el 22,24%. El tercer lugar lo ocupó López Murphy al conseguir el 16,37% de los sufragios. En el cuarto lugar se ubicó el también peronista Adolfo Rodríguez Saá (14,11%). Como ninguno de los candidatos había alcanzado la cantidad de votos necesaria para acceder al Poder Ejecutivo Nacional en la primera vuelta electoral, debía realizarse una segunda vuelta o balotaje entre los dos candidatos con mayor porcentaje de votos conseguidos: Menem y Kirchner. El expresidente Carlos Saúl Menem renunció a presentarse como candidato para esta instancia, ante una alta probabilidad de derrota. En consecuencia, el santacruceño Néstor Kirchner asumiría el cargo de presidente de la república pocos días después, el 25 de mayo del año 2003. Pero a diferencia de lo ocurrido en Uruguay con Tabaré Vázquez, la percepción social en Argentina era escéptica respecto de la capacidad de la dirigencia política para solucionar problemas económicos y sociales.

II.7. Escenario socioeconómico: descomposición del tejido social post 2001

Kirchner asumió la presidencia durante una de las peores crisis económicas y sociales de la historia argentina. Si bien es cierto que en el año 2002 el presidente interino designado por el Poder Legislativo, Eduardo Duhalde, había decidido junto a su ministro de Economía Jorge Remes Lenicov, aplicar una mega-devaluación que entre otras cuestiones implicó el aumento del nivel de competitividad de las exportaciones argentinas, fundamentalmente de los commodities agropecuarios, poco más de un año atrás el presidente Fernando de la Rúa había abandonado la casa de gobierno en un helicóptero ante un descomunal desborde social producto de la situación socioeconómica. La tasa de pobreza urbana se disparó a 57,5% en octubre de 2002, mientras que la desigualdad del ingreso, que iba en constante aumento, también sufrió un abrupto ascenso luego de la crisis. La caída del PIB en 2002 fue de 10,8%²⁷ y al momento de la asunción de Kirchner, en el año 2003, el índice de desempleo alcanzaba aproximadamente a un 20% de la población. Los periódicos de ese momento reflejaban un consenso instalado profundamente en la población, que implicaba la desconfianza a ultranza respecto a la dirigencia política y también hacia el Poder Judicial²⁸.

Un artículo del periódico *Clarín*, se refería al escenario de la siguiente manera:

(...) Kirchner se ocupó de marcar los lineamientos que busca para su gobierno. Sobre la lucha contra la pobreza manifestó: “(...) los problemas de la pobreza no se solucionan desde las políticas sociales sino desde las políticas económicas” (*Clarín*, 25/05/2003)²⁹.

El país estaba atravesado por una delicada situación, tanto en el plano económico –pobreza, desempleo– como en lo atinente al plano político-institucional: la sociedad argentina llevaba muchos años de desencanto respecto a la percepción de la actividad política como herramienta capaz de reparar desigualdades sociales, por lo tanto el nuevo presidente se encontraba también ante un doble desafío. El primero implicaba encontrar soluciones para revertir la crisis económica; el segundo estaba más vinculado a devolverle la confianza a una población que no creía en la capacidad de la acción política para modificar las condiciones socioeconómicas del país.

Kirchner se presentaba con un discurso progresista y prometía cambios: entre ellos, dejar de acatar efusivamente al consenso de Washington. No obstante, no podía desconocer que había llegado a la presidencia de la nación gracias al armazón electoral que le facilitó el peronista con posiciones más cercanas a la centroderecha, Eduardo Duhalde. Precisamente aquí, encontraremos uno de los puntos centrales de nuestro trabajo que se vincula al entramado conceptual propuesto por Chantal Mouffe y sugiere lo siguiente: a partir del año 2003, el kirchnerismo, desde del plano discursivo y desde la práctica, a través de políticas concretas, emprendió un proceso tendiente a impulsar cierta identidad política colectiva ligada a un proyecto ideológico que necesariamente debía diferenciarse del resto de las fuerzas políticas tradicionales, también del peronismo, o mejor dicho, de aquel peronismo que condujo a Néstor Kirchner a la presidencia de la nación.

Es en este contexto donde irrumpe el término “transversalidad” para hacer referencia a una estrategia por parte del presidente que en principio implicaba incorporar a su empresa política a sectores de la izquierda peronista y no peronista, así como también sectores marginales a las estructuras del Partido Justicialista. Juan Carlos Torre (2005) ha manifestado que la estrategia de transversalidad perseguía dos objetivos. El primero, consistía en dotar al presidente Kirchner de recursos partidarios propios para compensar el déficit de apoyos propios que exhibió al llegar al gobierno, dado que la mayoría de los votos que lo colocaron en la presidencia respondían a Eduardo Duhalde, el promotor de su candidatura. El segundo era más ambicioso e implicaba reunir a sectores de la izquierda peronista y no peronista con el propósito de reformular cuestiones de fondo en el Partido Justicialista, es decir, desplazar las ramas viejas del aparato partidario para promover un viraje hacia la izquierda, congruente con las “credenciales setentistas” levantadas por el presidente Kirchner.

II.8. Sistema de partidos 2003: crisis de la lógica bipartidista, fragmentación opositora e incógnita respecto a la identidad kirchnerista

En el año 2003 se sucedieron cinco elecciones a senadores y 12 a diputados nacionales. En noviembre, cuando finalizó la última jornada electoral, el PJ contabilizó 38 de 72 senadores. Si bien este número

significaba un poco más del 52% del total, los legisladores pertenecían a distintas fracciones del partido –enfrentadas políticamente–, por lo que la disciplina partidaria no estaría asegurada.

El bloque radical en el senado estaba compuesto por 15 miembros, algo más del 20% del total de la Cámara. El resto de los bloques partidarios sumaba el 27% restante, pero ninguno contaba con más de dos senadores. La mayoría de los pequeños bloques eran partidos provinciales³⁰.

En la Cámara de Diputados el bloque del peronismo contaba con 129 miembros de un total de 257 diputados, lo que representaba algo más del 50%. Pero, al igual que en el caso de la Cámara de Senadores, la disciplina en relación al voto en bloque era poco previsible.

El bloque radical en la Cámara de Diputados estaba compuesto por 45 miembros, ello representaba algo menos del 20% del total de la Cámara.

Otros partidos con cierto grado de representación parlamentaria en la Cámara de Diputados fueron el ARI (Acción para una República de Iguales) liderado por Elisa Carrió, con 10 diputados y el Frente Movimiento Popular –liderado por los hermanos Rodríguez Saá– que sumó seis legisladores, al igual que el Partido Socialista³¹.

A fines de 2003, el peronismo contaba un representante en el Ejecutivo nacional, con 16 Ejecutivos provinciales y con mayoría en las dos Cámaras del Congreso. El PJ se encaminaba a estrenar un alto nivel de hegemonía en el mapa político nacional. No obstante, debía suponerse que la estructura justicialista estaba montada sobre alianzas lábiles entre sectores enfrentados. Un dato no menor, es que si se consideran las distintas variantes del PJ y los partidos provinciales, durante el período 2003-2005, la Cámara de Senadores albergaba la representación de 17 fuerzas partidarias distintas; por su parte la Cámara de Diputados contaba con la presencia de 45 sellos partidarios³², lo que indicaba un alto grado de fragmentación del sistema de partidos argentino. Por otra parte, habría que destacar que no es un detalle menor el hecho de que en el sistema político argentino post-2001, los partidos tradicionales no hayan participado de la competencia electoral con su propio rótulo, sino a través de nuevas denominaciones protagonizados por “frentes” o “alianzas”. Sin dudas, este fenómeno fue consecuencia de la fragmentación del sistema de partidos, de la dilución de las identidades políticas, y de la fluctuación del voto.

II.9. Crisis y reconfiguración del sistema de partidos en Argentina durante el año 2003

El comienzo del mandato presidencial de Néstor Kirchner (2003) coincidió con el primer período de reconfiguración del sistema de partidos en Argentina luego de la crisis del 2001. La caída del gobierno de Fernando de la Rúa implicó escisiones en relación al Frepaso y a la Unión Cívica Radical (UCR), uno de los dos partidos políticos mayoritarios junto al Partido Justicialista. De esta manera emergieron el ARI y Recrear, pero ninguna de estas fuerzas –incluida la propia UCR– pudo constituirse como opción política capaz de disputarle suficientes cargos ejecutivos a las distintas variantes del Partido Justicialista (PJ).

La crisis de la UCR y el Frepaso, junto a la impotencia electoral de ARI y Recrear, expresaban la crisis de la dinámica bipolar –PJ/UCR y luego PJ/Alianza–, que había signado la escena política desde el retorno al régimen democrático en 1983. Este hecho se presenta como central en nuestro estudio porque significó la contracción de canales de representación política en la sociedad. En este sentido, habría que tener en consideración la emergencia de diversos movimientos sociales como los “piqueteros”, que en un principio reclamaban bolsones alimentarios y trabajo digno.

El radicalismo pagó los costos políticos del fracaso del gobierno de la Alianza y el PJ se posicionó ante la sociedad argentina como la única estructura política capaz de conducir el destino del país. Al seguir los parámetros de Scott Mainwaring y Timothy Scully, se reconoce que el sistema de partidos argentino sufrió una notoria fragmentación. Aquí conviene hacer un paréntesis: el hecho de que el sistema de partidos se haya debilitado no implicó necesariamente consecuencias negativas desde el punto de vista económico, más bien puede ser una consecuencia de ello. Pero esta inestabilidad del sistema de partidos implica otro tipo de amenaza para el funcionamiento democrático, si se la asocia a lo planteado por Ansaldi y Guerra en relación a la primacía de la mediación de actores ajenos a la órbita partidaria.

José Natanson (2010: 62) explica que luego de la crisis del neoliberalismo en Latinoamérica, el sistema político se recompuso a partir de la emergencia de liderazgos de alta popularidad que supieron reconstruir la autoridad presidencial y se propusieron un amplio programa de reformas. Pero tal recomposición abarcó solo a una parte del sistema de

partidos —el PJ oficialista—, dejando a la oposición sumida en una maraña de enredos internos, rencillas personales y desorientación: el autor sostiene que en algunos países de la región como Bolivia o Venezuela, dicho vacío fue ocupado por poderes fácticos.

Entonces, ante la honda crisis por la que comenzaba a atravesar la oposición, el sistema de partidos argentino evidenciaba que la principal oposición al kirchnerismo se constituiría —en un proceso lento y difuso— al interior del peronismo.

Al confrontar el caso argentino con el uruguayo, reconocemos que aunque los dos países atravesaban la salida de la crisis económica, el gobierno de Tabaré Vázquez se encontraba ante una oposición consolidada, aunque disminuida electoralmente. En cambio, la oposición en Argentina estaba completamente fragmentada, tanto la que se encontraba dentro como fuera del peronismo. Esto significó que el desafío del presidente Kirchner se centraba en lograr cierto nivel de adhesión dentro de la estructura del peronismo, porque se enfrentaría a una oposición extrapartidaria sumamente debilitada.

II.10. Pragmatismo peronista: oficialismo y oposición

A partir del debilitamiento del sistema de partidos post 2001, se desprenden las disputas y alteraciones ocurridas al interior del peronismo (PJ), en el marco de un proceso enmarañado y gradual. Producto de la declinación del candidato Carlos Menem en la segunda vuelta electoral, el presidente Néstor Kirchner vio frustrada su posibilidad de asumir con más del 22% de los sufragios, hecho que lo convirtió en el presidente que asumió con el menor porcentaje de votos en Argentina a lo largo de su historia moderna.

Kirchner era un político con escaso nivel de popularidad porque asumió su cargo merced a haber tenido a su disposición el entramado partidario del PJ a través de un acuerdo con Eduardo Duhalde, el hombre fuerte del partido en ese entonces. Es decir, en un principio los integrantes de la línea kirchnerista conformaban un sector marginal en el entramado justicialista. En definitiva, a partir del estallido social en el año 2001, el sistema político argentino comenzó a configurarse de acuerdo a lo que pudiera suceder al interior del peronismo, partido político de tradición movimientista que históricamente incluyó en su seno a diversos sectores ideológicamente antagónicos.

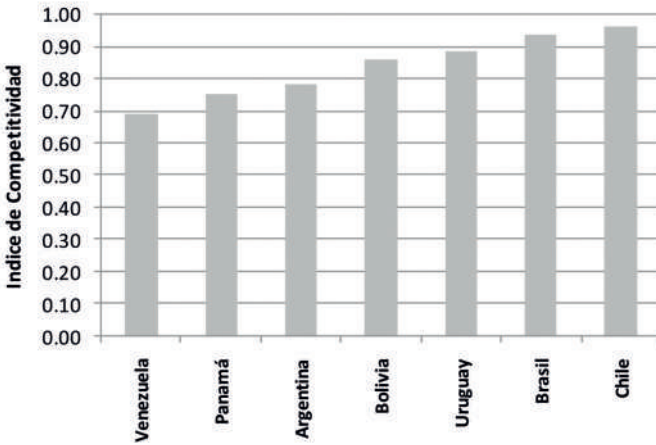
En el año 2003, el sector que respondía directamente a Kirchner en el Congreso era minoritario, no obstante, el primer gabinete de ministros estuvo integrado por gente de su confianza, como por ejemplo su hermana, Alicia Kirchner, los santacruceños Julio de Vido y Sergio Acevedo, además de Oscar Parrilli, máximo referente kirchnerista en la provincia de Neuquén³³. Por supuesto que Kirchner no desconocía el escenario y por eso se preocupó por impulsar el proceso de *transversalidad*, un intento del kirchnerismo por trascender la estructura del Partido Justicialista, pero siempre considerando a este como el eje central de su fortaleza política y electoral. La estrategia de Kirchner de impulsar una nueva identidad política antineoliberal no era sencilla porque debía emprenderla desde el peronismo, el partido que instauró el neoliberalismo puro y duro en la década del 90. Muchas de las figuras políticas que formaban parte del nuevo gobierno o que estaban aliados a este, habían participado activamente del gobierno neoliberal. Inclusive el propio presidente había sido gobernador con actitudes de apoyo pero también de disidencias³⁴ respecto del gobierno menemista.

II.11. Consideraciones finales

Para comenzar el cierre del presente capítulo presentamos un gráfico incluido en el libro de Jorge Lanzaro titulado *Presidencialismo con y sin partidos: El presidencialismo en América Latina, debates teóricos y evolución histórica*. Aquí se introduce el índice de competencia efectiva elaborado por Altman y Pérez Liñán (2002). El gráfico mide el poder relativo del gobierno y de la oposición, en base al número de bancas que tienen en la Cámara de Diputados los partidos o coaliciones de partidos que se alinean de un lado y otro. Aplicando ese índice para el período 1989-2007 (Gráfico I), Brasil, Chile y Uruguay presentan las magnitudes más altas, seguidos de Bolivia, Argentina y Venezuela, en orden descendiente.

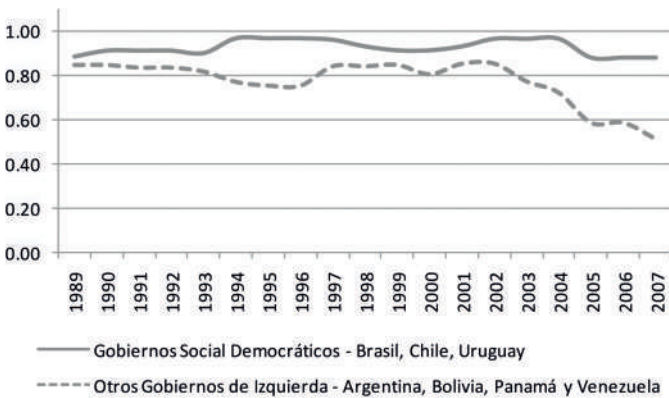
A partir del Gráfico II, se ve que los países con gobiernos de tipo social democrático (Uruguay, Chile) mantienen un grado de competencia efectiva alto y relativamente constante, aun después de la instalación de presidentes de izquierda. En cambio los demás países considerados presentan un grado de competencia efectiva más bajo, que va descendiendo en forma cada vez más empinada a partir de 2003.

Gráfico I
Competitividad media en países seleccionados
1989-2007



Fuente: Jorge Lanzaro en base a actualización de datos de Altman y Pérez Liñán (2002).

Gráfico II
Evolución de la competitividad en países seleccionados
1989-2007
Gobiernos socialdemocráticos y otros gobiernos de izquierda



Fuente: Elaborado por Jorge Lanzaro en base a actualización de datos de Altman y Pérez Liñán (2002).

Dichos gráficos son sumamente útiles en función de explicar la fortaleza de las fuerzas políticas tanto del oficialismo como de la oposición. Es así como vemos diferencias notorias entre Argentina y Uruguay: en el primer caso, una oposición altamente fragmentada y conformada por partidos débiles y un oficialismo –peronismo– también fragmentado, compuesto por diversas facciones.

En el Uruguay, observamos un nivel de competencia efectiva más elevado, en base a fuerzas políticas sólidas, tanto en el oficialismo como en la oposición.

Nuestra óptica considera pertinente vincular este escenario a otro plano de análisis: las identidades políticas y de las relaciones entre las diversas fuerzas. El escenario argentino mostraba la emergencia de un gobierno que a priori se presentaba como posneoliberal, en un país que sobrellevaba los efectos de la crisis desencadenada luego de la profundización del modelo neoliberal en la región. Se evidenciaba:

a) Un cambio en el sistema de partidos, al entrar en crisis la lógica bipolar. Esto implica el reconocimiento de una oposición no peronista fragmentada y por otra parte el reconocimiento de un PJ establecido con un bloque mayoritario en el Poder Legislativo –amalgamado en base a alianzas lábiles–, más de una quincena de gobernadores provinciales y un presidente con popularidad en ascenso.

Por otra parte:

b) El sistema de partidos post 2001 no ofrecía respuestas a un amplio sector del electorado no peronista. En este sentido, se evidenciaba la falta liderazgos fuertes en la oposición ajena al PJ. A priori la centroizquierda (ya sea de votantes del PJ o de la UCR) tampoco encontraba canales de representación política competitivos. El único espacio político que podía identificarse como de centroizquierda –el ARI de Elisa Carrió– era una fuerza nueva que no contaba con un nivel de desarrollo suficiente. Simultáneamente, se evidenciaba un comportamiento opositor –peronista y no peronista– que implicaba no obstruir las políticas del nuevo gobierno, que al iniciar su gestión intentaba recomponer el tejido social y reactivar la actividad económica. En este sentido, queremos poner el foco en otro eje central:

c) La oposición más amenazante para Kirchner era el propio peronismo. Como consecuencia de esto, se iniciaba un proceso en el cual el kirchnerismo trataba de edificar una identidad y diferenciarse dentro del mismo PJ. El presidente Kirchner y su grupo de confianza debían

ser muy cuidadosos para emprender esta tarea de constituir una *frontera política*. Este proceso se debía emprender sin romper prematuramente con una alianza –dentro de la estructura del PJ– que les aseguraba la gobernabilidad.

Con el propósito de reconocer un proceso de gestación de identidad política ligada al kirchnerismo debemos hacer referencia al gobierno de la Alianza³⁵, que llevó adelante profundos ajustes que incluían recortes en sueldos estatales y en el presupuesto universitario, lo cual iba en contra de todo aquello que se había postulado en la campaña y por lo que decía pelear. Estas políticas fueron legitimadas por un vasto sector del gobierno que aducía estar soportando una pesada herencia, legada de la administración de Carlos Menem. Pero paradójicamente en marzo de 2001 asumió Domingo Cavallo como ministro de Economía de la Alianza, responsable de la misma cartera durante la mayor parte del gobierno menemista, cuya herencia fue motivo de justificación aliancista para explicar el duro ajuste que implementó el presidente De la Rúa. Dichas referencias son los elementos que nos permiten reconocer el punto central:

d) En la Argentina del 2003, luego del fallido gobierno de la Alianza –que aparentaba estar identificado con un proyecto político-ideológico distinto al neoliberal– Kirchner intentaría gestar una identidad política diferente a la de los gobiernos anteriores: esto implicaría disputas con la oposición y problemas para el presidente para tomar el control de la estructura justicialista.

A tenor de lo expuesto sobre el caso uruguayo, se reconoce que durante el escenario de asunción del Frente Amplio (2005), el funcionamiento del sistema de partidos estuvo en consonancia con las características históricas de la democracia en el país. Por otra parte, se permite advertir que Vázquez contaba con un alto grado de legitimidad, fundamentalmente al constatar que fue electo con más del 50% de los sufragios, pero también por haber accedido al Poder Ejecutivo siendo un dirigente histórico y una de las figuras más importantes de la izquierda uruguayo. En Uruguay, la crisis económica derivó en una crisis de los partidos tradicionales pero no provocó una fragmentación del sistema de partidos, como sí ocurrió en Argentina. El SP uruguayo se presentaba mucho más consolidado que el argentino y las identidades políticas en el Uruguay eran más nítidas, producto de la existencia de fronteras políticas más definidas que en Argentina. Por un lado, estaban presentes los partidos tradicionales –blancos y colorados–, que luego de

la crisis del neoliberalismo perdieron legitimidad –sobre todo el Partido Colorado– pero no arraigo social.

Por otro lado asomaba el FA, que por primera vez asumía el mando del Poder Ejecutivo nacional y poseía una identificación política de izquierda. A diferencia de Argentina, en Uruguay, luego de la crisis, el sistema de partidos ofrecía alternativas con buenas expectativas a nivel electoral, a vastos sectores sociales (cubriendo el espectro que va de la centroderecha a la centroizquierda). Es decir, los partidos políticos seguían operando como canalizadores de diversas demandas sociales.

Si consideramos las implicancias del modelo agonista presentado por Mouffe en nuestro capítulo teórico, es posible reconocer que en Uruguay el modelo agonista ya estaba vigente en base a partidos políticos con raíces sólidas, pero esencialmente gracias al establecimiento de identidades políticas diferenciadas, al menos entre el FA y los partidos tradicionales. Es decir, los votantes del FA en Uruguay, sabían que estaban optando por una fuerza política de centroizquierda, en cambio en Argentina, veremos cómo la construcción de una identidad política del kirchnerismo que tendía hacia la centroizquierda –indispensable para Mouffe–, era una incógnita. Al momento de asunción del FA al poder en Uruguay, se observa la existencia de distintas líneas intra-partidarias: estas se han configurado, a nuestro entender, de acuerdo a una lógica donde prevalece la coherencia y la reafirmación de las identidades políticas, hecho que tiende a estimular la primacía de los intereses de un colectivo –un “nosotros”– por sobre un interés personal. A diferencia del caso argentino, donde este tipo de alianzas dentro del peronismo –mucho más informales– se establecían de acuerdo a una lógica pragmática-electoralista, en la cual el aspecto ideológico era marginal.

Notas

1 <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20final%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf> [Consulta: agosto 2012].

<http://www.ine.gub.uy/resultados-de-busqueda?q=informa+final+pobreza>

2 <http://www.ine.gub.uy/actividad/empydesemp.asp> [Consulta: agosto 2012].

3 <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20final%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf> [Consulta: agosto 2012].

4 Diario *El País*, Uruguay, 02/03/05: http://www.elpais.com.uy/05/03/02/pnacio_140833.asp [Consulta: agosto 2012].

5 Diario *El País*, Uruguay, 02/03/05: http://www.elpais.com.uy/05/03/02/pnacio_140866.asp [Consulta: agosto 2012].

6 Los 16 senadores del espacio EP-FA-NM estaban divididos de la siguiente manera: había 6 integrantes del MPP, sector liderado en ese entonces por el ex “tupamaro” José “Pepe” Mujica; 2 senadores de Alianza Progresista liderado por el vicepresidente Rodolfo Nin Novoa; 2 miembros de Vertiente Artiguista, liderada por el ex intendente de Montevideo, Mariano Arana; 1 miembro del Partido Comunista liderado por Marina Arismendi; 3 de Asamblea Uruguay, liderada por el entonces ministro de Economía, Danilo Astori; y 2 del Partido Socialista liderado por Reinaldo Gargano, en ese entonces ministro de Relaciones Exteriores.

7 El bloque del partido estaba compuesto de la siguiente manera: 6 senadores por la Alianza Nacional, cuyo referente era Jorge Larrañaga; 2 representantes de la Correntada Wilsonista, liderada por Francisco Gallinal y 3 pertenecientes al Herrerismo, que tenía como uno de sus referentes a Luis Alberto Heber.

8 De los 3 integrantes del partido en la Cámara de Senadores, 2 eran de la Lista 15, Isaac Alfie y Juan Justo Amaro. El restante representaba al Foro Batllista y se trataba nada menos que del ex presidente de la república, Julio María Sanguinetti.

9 De la totalidad de los representantes del Frente Amplio en esta Cámara, un porcentaje cercano al 40% provenían del MPP; cerca de un 20% pertenecían al Espacio 90 (Partido Socialista y aliados) y un 15% estaban dentro de Asamblea Uruguay. A ello se le sumaban participaciones de diputados de la Vertiente Artiguista (7%) y Nuevo Espacio (7%). Se completaba la lista contabilizando a tres representantes de la Alianza Progresista; a un diputado de la Unión frenteamplista; a un representante de la Liga Federal y a una diputada de la Lista 1001. Es decir, el bloque del Frente Amplio en la Cámara de Diputados incluía a 10 subgrupos.

10 El partido nacional se fragmentaba en cuatro sectores: la Alianza Nacional, que concentraba algo más del 50% de los representantes blancos; la Correntada Wilsonista que representaba un 22%; el Herrerismo que sumaba aproximadamente un 15% y la agrupación Desafío Nacional, que aportaba dos diputados para la conformación del bloque de diputados blancos.

11 El Partido Colorado estaba fragmentado solo en dos sectores: el Foro Batllista contaba con siete diputados y la Lista 15 con tres.

12 *El País digital* (2004, 1 de noviembre). “Con acierto o error puse todo mi empeño”. [En línea] http://historico.elpais.com.uy/04/11/01/pnacio_119409.asp

13 *El País digital* (2004, 4 de noviembre). “Blancos y colorados coinciden en no integrar gabinete de Vázquez”. [En línea] http://historico.elpais.com.uy/04/11/04/pnacio_119948.asp

14 *Ibidem*.

15 *El País digital* (2004, 8 de noviembre). “Batlle pidió a Blandengues lealtad a nuevo presidente”. [En línea] http://historico.elpais.com.uy/04/12/08/pnacio_126056.asp

16 <http://www.corteelectoral.gub.uy>

17 En entrevista realizada por el autor, octubre de 2015.

18 Danilo Astori fue el ministro de Economía durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez hasta el año 2008.

- 19 En entrevista realizada por el autor, octubre de 2015.
- 20 En entrevista realizada por el autor, octubre de 2015.
- 21 <http://www.elobservador.com.uy/noticia/62273/vazquez-se-reunio-con-futuros-ministros> [Consulta: agosto 2012].
- 22 http://www.elpais.com.uy/05/03/02/pnacio_140834.asp [Consulta: agosto 2012].
- 23 Jorge Lanzaro indica que los presidencialismos en clave mayoritaria se caracterizan por la acumulación de poderes delegados de otras instituciones (esencialmente del Parlamento), por la aplicación de vetos parciales o totales y por la promulgación sistemática de decretos de necesidad y urgencia. El autor distingue este tipo de presidencialismo (mayoritario) del pluralista en el cual ante la existencia de otras fuerzas políticas con peso parlamentario o de líneas intra-partidarias sólidas, el Poder Ejecutivo debe afrontar estrategias de negociación política. Véase Lanzaro (2003: 24).
- 24 Hacemos referencia a dirigentes cercanos a las posiciones de Ricardo Obregón Cano (gobernador de Córdoba entre 1973-1974), Atilio López (vicegobernador de Córdoba entre 1973-1974), Héctor Cámpora (presidente de la nación durante 1973), Oscar Bidegain (gobernador de la provincia de Buenos Aires entre 1973-1974).
- 25 *Clarín* (2003, 17 de mayo). “López Murphy se aprovecha de la confusión y avanza sobre la UCR”. [En línea] <http://old.clarin.com/diario/2003/05/17/p-01001.htm>
- 26 La fuerza política que representaba, ARI, obtuvo el 14% en las elecciones presidenciales del 2003.
- 27 <http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletter/20843656/82NOV05ARGrowthSP.pdf> (pp.1-3). [Consulta: febrero 2014].
- 28 Wainfeld, Mario (2003, 25 de mayo). “Bajo otro sol del 25”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20568-2003-05-25.html>
- 29 *Clarín* (2003, 25 de mayo). “Kirchner ya es Presidente”. [En línea] <http://edant.clarin.com/diario/2003/05/25/um/m-564957.htm>
- 30 *Legislatina*. Observatorio del Poder Legislativo en América Latina. [En línea] [http://americo.usal.es/oit/legislatina/argentina.htm#Elecciones_a_la_Cámara_de_Diputados_\(1983-2009\)_\(%_sobre_votos_válidos\)](http://americo.usal.es/oit/legislatina/argentina.htm#Elecciones_a_la_Cámara_de_Diputados_(1983-2009)_(%_sobre_votos_válidos))
- 31 *Ibidem*.
- 32 *Ibidem*.
- 33 <http://www.lanacion.com.ar/497569-kirchner-anuncio-su-gabinete>
- 34 *La Nación* (1996, 13 de octubre). “Estrategias para que los cañones apunten al gobernador Kirchner”. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/173302-estrategias-para-que-los-cañones-apunten-al-gobernador-kirchner> / *Clarín* (1997, 26 de octubre). “Provincias con ritmo nacional”. [En línea] <http://edant.clarin.com/diario/1997/10/26/t-00801d.htm> / <http://edant.clarin.com/suplementos/especiales/2003/05/11/l-557563.htm> [Consulta: agosto 2014].
- 35 La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación fue una coalición política entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario, conformada en 1997, que ganó las elecciones de 1999 y se disolvió de hecho después de la renuncia del presidente Fernando de la Rúa el 20 de diciembre de 2001.

Capítulo III. Uruguay y la socialdemocracia al gobierno

III.1. Políticas frenteamplistas, conflictos de interés e identidad política

A partir de la consideración de diversos autores, en nuestro estudio se identifica al gobierno de Tabaré Vázquez desde una perspectiva que implica el reconocimiento de ciertas características propias de la socialdemocracia. Jorge Lanzaro (2007: 16) analiza los nuevos gobiernos en la región y reconoce rasgos diferenciales en el modo de gobierno, en el estilo de liderazgo presidencial y en los formatos de democracia, así como ciertas variantes en el patrón de políticas públicas. El autor propone una clasificación primaria en función del tipo de partido o movimiento que compone el gobierno y de la fisonomía de cada sistema de partidos, su grado de institucionalización y los patrones de competencia vigentes. En este sentido, considera que en base a tales criterios pueden identificarse inicialmente tres modalidades. En primer lugar, los gobiernos de carácter populista de nuevo cuño. Por otra parte, gobiernos que provienen de partidos de raigambre nacional-popular existentes con anterioridad: en especial el de Néstor Kirchner, con su recreación del peronismo en Argentina y eventualmente el de Martín Torrijos en Panamá. Por último y como novedad, el autor avizora la emergencia de gobiernos de tipo social democrático: Lula da Silva en Brasil, Ricardo Lagos en Chile y Tabaré Vázquez en Uruguay.

El presente capítulo estará sujeto a un análisis del gobierno del Frente amplio en Uruguay. Más precisamente, se indagará sobre dos cuestiones centrales. Una vinculada al rol de las identidades políticas¹ y otra relacionada al plano institucional de la democracia uruguaya. Para guiar nuestro análisis, parece indicado comenzar con dos interrogantes:

a) ¿En base a qué tipo de políticas el gobierno frenteamplista de Tabaré Vázquez consolidó una identidad política?

b) ¿En base a qué tipo de mecanismos, el FA implementó dichas políticas? Y ¿cuál fue el rol de la oposición ante este nuevo escenario?

Como hemos visto en el capítulo anterior, el gobierno de Vázquez asumió con la tarea de saldar deudas que gran parte de la sociedad le reclamaba a la democracia uruguaya. Con el objeto de abordar nuestro trabajo desde un punto de vista que permita reconocer los puntos a y b anteriormente mencionados, hemos seleccionado cuatro medidas que consideramos como estructurales y de las políticas más significativas del gobierno frenteamplista.

El análisis será presentado, en principio, desde una óptica vinculada a las intenciones de un proyecto político-ideológico que pretende consolidar una identidad política desde el gobierno, pero también desde un plano que se propone reconocer la dinámica de la democracia uruguaya, al estudiar la relación entre el gobierno y la oposición.

III.2. Oficialismo y oposición en el Parlamento: cuatro leyes relevantes

a. Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES)

Una de las primeras medidas implementadas por el Poder Ejecutivo, en marzo del 2005, fue promulgar la ley N° 17866 correspondiente a la creación del Ministerio de Desarrollo Social, que quedaría a cargo de Marina Arismendi, un cuadro político del Partido Comunista Uruguayo, perteneciente a la coalición del FA. Dicha ley habilitaba a implementar, ejecutar y coordinar los Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallaban en situación de indigencia y de extrema pobreza. Básicamente, el proyecto estaba compuesto por distintos programas. Entre ellos, el Plan Alimentario Nacional (PAN) y el Programa de Ingreso Ciudadano. En líneas generales, el plan estuvo destinado a todas las personas que se encontraran bajo la línea de la pobreza extrema —aproximadamente 200.000—. Por otra parte, implicó ciertas contrapartidas ligadas a la reincorporación y continuidad de la asistencia de niños y niñas en el sistema educativo; a controles médicos regulares fundamentalmente de niños y niñas; a la re-calificación laboral que

implicó formación para el empleo, y a la realización de tareas comunitarias.

Quizás el programa que ocasionó más controversia entre las fuerzas políticas, fue el *Ingreso Ciudadano* que consistió en una transferencia monetaria destinada a jefes y jefas de hogares. El monto del Ingreso Ciudadano fue de \$ 1.360 por mes y por hogar, ajustable cuatrimestralmente por el IPC.

Con el objetivo de impulsar este proyecto de ley, se constituyó la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social de la Cámara de Representantes, compuesta por 15 legisladores, en representación de la totalidad de los sectores de todos los partidos políticos que integraban la Cámara de Diputados.

El proyecto de ley obtuvo la media sanción en el Senado, donde se le introdujeron modificaciones como consecuencia de los aportes de distintos senadores que no pertenecían al Frente Amplio. No obstante los senadores del Partido Nacional se retiraron del recinto al momento de la votación. Esta forma de hacer oposición fue duramente cuestionada por el Frente Amplio, cuyos representantes en el Senado la contrastaron con la flexibilidad puesta de manifiesto por el presidente de la nación².

En consecuencia, algunos representantes del oficialismo manifestaron su deseo de que la Cámara de Representantes –diputados–, al momento de votar el proyecto de ley pudiera aprobarlo por unanimidad y habilitar la aplicación del PANES y del Programa de Ingreso Ciudadano en forma consensuada.

El Partido Nacional justificó el hecho de haberse ausentado durante el momento de la votación al expresar que la mayoría –FA– había reiterado la práctica de querer avasallar al Parlamento tratando los temas sin discusión, sin análisis, sin profundizarlos y sin los argumentos que merecía la cuestión. Simultáneamente, desde la bancada nacional se argumentó que tal decisión se tomó porque la fuerza mayoritaria (FA) en el Senado dijo que no necesitaba la opinión de la minoría para aprobar el proyecto de ley, y por lo tanto lo hizo en forma sumaria³. Esta práctica descrita por la oposición no se observó en la Cámara de Senadores, donde las distintas fuerzas políticas pudieron introducir aportes⁴.

Durante el debate en la Cámara de Diputados la oposición anunció que votaría a favor de las leyes, pero esta postura no eximió de críticas al proyecto oficial. En este sentido, representantes por los partidos de la

oposición calificaron al proyecto como improvisado⁵. En verdad, la complejidad del proyecto implicó desprolijidades: el oficialismo aún no disponía del listado completo de beneficiarios del plan al momento del debate parlamentario, porque esta lista estaba en etapa de confección⁶.

Podemos constatar que integrantes de la bancada del FA reconocieron que la oposición había colaborado para que pudiera cumplirse con los plazos que el oficialismo había propuesto. No obstante, desde el FA también se expresaron respuestas vehementes respecto a las críticas de los diputados opositores —esencialmente relacionadas con planteos de improvisación, incertidumbre y discrecionalidad de los fondos—⁷. En este sentido, el diputado Yanes manifestó que

(...) lo que figurará en los libros de historia que se escribirán o lo que se publicó en la prensa de los últimos quince años, es que hubo Gobiernos que fabricaron pobres, pobres y más pobres, y cómo, por más que crearon consultorías y oficinas especiales, los asentamientos siguieron creciendo y creciendo⁸.

Si bien el nacimiento de la identidad política del FA es anterior al momento de la llegada de la coalición al gobierno nacional, es posible vincular lo pronunciado por el diputado con la cuestión relacionada al proceso de formación de las identidades políticas⁹. Es decir, en el caso del FA, como su identidad política ya existía, se reconoce una pretensión por reafirmarla y sedimentarla a través del impulso de políticas de Estado desde el gobierno nacional. Al hacer referencia al proceso de diferenciación de una identidad respecto de otra, Gerardo Aboy Carlés (2003: 26) señala la delineación de límites necesaria para la constitución de una identidad política a través de la delimitación de una *frontera política*, que implica una escisión temporal que contrasta dos situaciones diferentes y el nacimiento de una nueva identidad. Es decir, la delimitación de una frontera política reprueba un pasado que se requiere aún visible y presenta la construcción de un modelo venturoso, que aparece como la contracara de esa anterioridad que se quiere dejar atrás.

La diferenciación necesaria para gestar una identidad política se manifiesta a través de la praxis política —políticas de gobierno— pero también a través del discurso, en este caso, uno que remita a una frontera temporal entre un pasado y un presente en el cual la nueva identidad emergente antagoniza con lo ocurrido, fundamentalmente con la identidad hegemónica anterior.

En definitiva, aunque la identidad política frenteamplista precediera a la llegada de Vázquez al Ejecutivo, a través de la intervención del diputado oficialista se manifiesta la intención de diferenciarse de un pasado signado por políticas de exclusión, protagonizado por gobiernos de los partidos tradicionales, para vislumbrar un horizonte más auspicioso protagonizado por el partido de gobierno.

La bancada frenteamplista criticó la actitud de la oposición respecto de cuestionar la brevedad del trámite parlamentario, la discrecionalidad y control de los fondos para cumplir con las metas del PANES. En este sentido, es menester hacer referencia a que la crítica carecía de coherencia si se contempla la actuación de sectores pertenecientes a los partidos tradicionales durante la crisis económica y social del año 2002, cuando el parlamento uruguayo, sin el apoyo de la oposición –en ese momento el FA–, aprobó expeditivamente y sin debate una erogación superior al monto del PANES, pero con el objeto de asistir al sistema financiero¹⁰.

Por otra parte, el PN cuestionó el accionar de la ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi. Más precisamente se calificó como una actitud desleal para con los adversarios que haya declarado a la prensa que la situación que se intentaba mitigar a través del proyecto de ley, era producto de 170 años de gobierno de los partidos que estaban actualmente en la oposición¹¹. Se reconoce aquí nuevamente la intención de los integrantes del FA de consolidar cierta identidad política al declamar la nueva orientación del Estado respecto de las políticas públicas.

El hecho de que los miembros del FA hayan querido diferenciarse de sus antecesores y operar en favor de la consolidación de una identidad política, en este caso, desde el gobierno del país, está perfectamente en consonancia con el modelo agonista presentado por Chantal Mouffe, quien sostiene que el debate político debe ser profundo pero dentro de un marco democrático y plural: la discusión fue vibrante, pero todos los sectores políticos pudieron expresar su posición.

Es posible reconocer que, aunque con distintos niveles de tensión entre oficialistas y opositores, el proyecto de ley –sobre una temática de alta sensibilidad– fue aprobado a partir de un importante nivel de acuerdo. Una de las críticas más esgrimidas por la oposición fue la ausencia de debate en la Cámara de Representantes –diputados–. No obstante, en la Cámara de Senadores la oposición tuvo la oportunidad de participar en la confección del proyecto de ley¹². En principio, cuando la ley ingresó a la Cámara de Senadores, el bloque del FA consensuó

modificaciones requeridas por el PN, aunque luego este bloque se retiró del recinto sin votar el proyecto de ley. Esta es una conducta que de acuerdo a la óptica de J. Linz, de ocurrir en forma sistemática, podría considerarse como una forma de oposición semi-leal porque le resta legitimidad al acto institucional. De todas maneras, la conducta no se repitió en la Cámara de Representantes, donde hubo acuerdo en la votación en general. En dicha instancia, el bloque del PN presentó aditivos y sustitutivos en tres artículos. Estos no fueron tenidos en cuenta por la bancada del FA, que optó por aprobar el proyecto tal como ingresó desde el senado.

b. Reforma del sistema tributario

La reforma del sistema tributario uruguayo es otra de las políticas que consideramos relevantes para reconocer la lógica con la que desde la esfera gubernamental, el Frente Amplio procuró consolidar su identidad política. La reforma implicó el inicio de pujas entre sectores económicos y grupos de interés, como consecuencia de la modificación de la lógica redistributiva. Entonces, dicho proyecto puede ser considerado como un punto de partida que nos permite analizar la dinámica oficialismo-oposición.

La aprobación de la ley 18083 en diciembre de 2006, implicó una serie de reformas que fueron en la dirección de acercarse a una composición del ingreso tributario, como la observada en países de mayor desarrollo relativo. De esta manera, se eliminaron impuestos distorsivos de baja recaudación, se redujo la carga sobre el consumo –disminuyendo las alícuotas del IVA y eliminándose el COFIS, diseñado como un IVA mayorista– y se reintrodujo el impuesto a la renta de las personas físicas con una cobertura amplia de las rentas gravadas. Por otra parte, se consolidaron los impuestos a las rentas empresariales en un Impuesto a las Rentas de Actividades Económicas. Al tratar la renta financiera, se buscó evitar convertir al país en un paraíso fiscal. No obstante, se preservó el secreto bancario y se gravó la renta financiera solo en los casos de empresas no residentes en el país, en pago único y a tasa preferencial.

Si bien la discusión de la reforma implicó un gran debate que incluyó una consulta pública y debates con actores claves de la economía, en principio no habría que soslayar que el tratamiento legislativo careció de transparencia: a finales del año 2005 la Cámara de Diputados recibió

al ministro de Economía y Finanzas junto a su equipo, quienes expusieron en la Comisión cuál era el modelo de la reforma que se estaba poniendo a consulta. No obstante José Mujica, ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, argumentó que aunque firmó, no compartía el proyecto. Entonces, el proyecto que ingresó a Comisión y fue debatido desde el mes de marzo hasta el mes de octubre, pasó a ser un proyecto distinto al que ingresó con posterioridad al recinto al momento de la votación. Es decir, el ministro Mujica no lo avalaba, por lo tanto el oficialismo no contaba con los votos necesarios dentro de su fuerza. En este sentido se orientaron las críticas de la oposición. En última instancia, el proyecto definitivo de reforma tributaria que ingresó al parlamento lo discutió exclusivamente la mesa política del partido mayoritario sobre la base de postulados de diferentes sectores de esa fuerza política¹³.

Uno de los planteos más críticos provenientes de la oposición, se refiere al escaso tiempo para consultar, debatir la ley y para dar la discusión política, tanto entre las distintas fuerzas políticas, como al interior de las mismas. Es posible concluir que en el ámbito parlamentario el debate ocurrió principalmente al interior del la coalición oficialista¹⁴. Amorín Batlle, diputado del Partido Colorado, afirmó: “(...) el gobierno no está dispuesto a negociar con los partidos opositores, sino que está dispuesto a negociar con su mayoría y con los sindicatos afines”¹⁵.

Desde el FA no se desmintió dicha descripción respecto a la conducta del oficialismo durante el trámite parlamentario, aunque se señaló que la oposición hubiera votado en forma negativa cualquier impuesto o cualquier reforma tributaria que implicara redistribución del ingreso con un sistema de Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, por cuestiones ideológicas y que este hecho acotaba las posibilidades de dialogar y de considerar propuestas y contrapropuestas¹⁶. Además de considerar que el oficialismo no propició el debate parlamentario, la oposición argumentó que, como el estimativo de la recaudación fiscal se incrementaría, la reforma tributaria era en verdad un ajuste fiscal¹⁷. Pero, estrictamente, el aumento en la recaudación sería consecuencia de un escenario de repunte económico previsible propiciado, en gran medida, por el aumento del volumen de las exportaciones.

En el informe en minoría –del PN– en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, se planteó la inconstitucionalidad de la reforma¹⁸. Entre varias cuestiones que le conferirían este carácter a la

ley, se argumentó que el parlamento es el único poder facultado para fijar tasas y alícuotas de impuestos y no el Poder Ejecutivo, que en este caso sería el encargado de hacerlo. En rigor, el aumento de la presión fiscal no era un elemento de política económica ajeno a la tradición de blancos y colorados. El gobierno de Lacalle había iniciado su gestión con un ajuste fiscal que se basó en un “shock” tributario que subió el IVA del 21% al 22%, y reimplantó el Impuesto a las Retribuciones Personales en salarios y en jubilaciones. En 1995, su sucesor, el doctor Sanguinetti, comenzó su gestión con la aprobación de la llamada ley de mejora de la competitividad y reordenamiento tributario, incrementándose el IVA otra vez, ahora del 22% al 23%, y generó un nuevo incremento del IRP. Asimismo, Jorge Batlle en el año 2002 envió al Parlamento un proyecto que se llamó Ley de Estabilidad Fiscal, que extendió el IVA al transporte y al agua potable¹⁹.

Desde la bancada del PN se expresó que dichas facultades que el parlamento le otorgaría al Poder Ejecutivo significarían el “genocidio” de la clase media²⁰ y que el país había logrado la recuperación de ciertos índices macroeconómicos, no a causa de la implementación de algunas políticas del nuevo gobierno, sino como consecuencia del alto precio de los commodities agropecuarios.

Durante el tratamiento de la reforma impositiva, la oposición, pero esencialmente el Partido Nacional, se posicionó desde una óptica que privilegió una concepción liberal de la economía. En este sentido, quedan de manifiesto expresiones como “el capital llama al capital”, contrarias a la imposición de aumentos impositivos en las rentas del capital extranjero²¹.

Por su parte, José Amorim, miembro informante del Partido Colorado, afirmó que su fuerza política rechazaría este proyecto de ley porque crearía un aumento de la presión tributaria cuyo peso caería sobre los sectores trabajadores y de ingresos medios²², pero los equipos del gobierno esperaban que la reforma tributaria implicara una reducción de la carga impositiva de los estratos medios y bajos de la población²³.

En el seno del Partido Nacional se afirmó que el Fondo Monetario Internacional reclamó a Uruguay más recaudación y menor gasto y, como consecuencia de ello, el gobierno frenteamplista había acordado con el FMI la reforma tributaria. Es decir, desde el PN se afirmó que los cambios que el Poder Ejecutivo le introdujo al proyecto fueron por presión y no por convicción²⁴. Pero en verdad, el margen de maniobra

fiscal permitía que la propuesta de reforma se presentara como disociada completamente de cualquier condicionalidad, real o percibida, respecto a los organismos multilaterales de crédito²⁵.

Asimismo, desde el PN se agregó que se realizarían reclamos de inconstitucionalidad, y en caso de que la Suprema Corte de Justicia determinara que había sido violada la norma constitucional, seguramente el gobierno volvería atrás sobre sus pasos²⁶.

La reforma tributaria fue aprobada únicamente con los votos de los legisladores pertenecientes al Frente Amplio. Este bloque no consideró las modificaciones propuestas por la oposición. Luego, el proyecto fue remitido a la Cámara de Senadores, donde se introdujeron modificaciones formales respecto al plazo de implementación de la reforma y de los diversos tributos que la ley comprendía.

Durante el tratamiento de la ley se pueden reconocer claramente dos cuestiones:

a) La primera hace referencia a una actitud poco transparente por parte de la bancada oficialista que presentó un proyecto de ley que se discutió cerca de medio año en comisiones, pero pocos días antes de su entrada en la Cámara de Representantes y como consecuencia de debates solo al interior de la fuerza gobernante, fue modificado sin consulta y debate con los partidos de la oposición.

b) La segunda cuestión remite a diferencias ideológicas que se exhiben como irreductibles entre el oficialismo y la oposición. No obstante, con el objeto de aprobar la iniciativa, se llevaron adelante todos los procesos legales al interior de los ámbitos institucionales, donde trabajaron los legisladores de todas las fuerzas con representación parlamentaria. Durante el debate, quizás las declaraciones de la diputada Silvia Charlone, respecto a diferencias ideológicas *irreconciliables* que, en ciertas cuestiones impiden el consenso, fueron unas de las más relevantes al poner de manifiesto uno de los ejes centrales de nuestro análisis respecto de las dinámicas entre oficialismos y oposiciones, de acuerdo a la perspectiva agonista de Mouffe. En este sentido quedan de relieve las declaraciones de miembros del PN, sobre las consecuencias negativas respecto a lo que podría ocurrir con las inversiones extranjeras.

c. Reforma en el sistema de salud pública (SNIS)

Esta reforma se propuso universalizar el acceso a la salud a partir de la

equidad en el gasto, en la calidad de la atención y en el financiamiento, a través de un Seguro Nacional de Salud. Por otra parte, la reforma estuvo orientada a devolver la sustentabilidad al sistema. El proyecto contempló que los beneficiarios del Sistema Nacional Integrado de Salud fueran aquellas personas que residieran en el territorio nacional y se registraran en la Junta Nacional de Salud, en una de las entidades prestadoras de servicios. Se constituyó el Fonasa (Fondo Nacional de Salud) que se financiaría con las aportaciones obligatorias de los trabajadores, las empresas, el Estado, las personas públicas no estatales y los jubilados.

El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) estaría compuesto de manera mixta por el sector público y el privado. El principal prestador de *servicios públicos* estaría a cargo de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). Esta incluiría una red de establecimientos de cobertura nacional que cubriría alrededor del 37% de la población, básicamente a personas de escasos recursos sin cobertura de la seguridad social. La Universidad de la República a través de su Hospital de Clínicas, colaboraría con la ASSE. Las intervenciones de alta complejidad y alto costo estarían a cargo de los Institutos de Medicina Altamente Especializada (IMAE) –hospitales o clínicas especializadas, de origen público o privado—. En el interior del país, las intendencias municipales ofrecerían servicios de atención primaria a la población de menores recursos.

Parte de la prestación privada de servicios quedaría bajo la órbita de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), asociaciones de profesionales privadas sin fines de lucro que ofrecerían atención integral a 56% de los uruguayos. Estas instituciones también actuarían como un seguro voluntario de la población con capacidad de pago. Las IAMC, agrupadas en asociaciones de establecimientos de salud del sector privado sin fines de lucro recibirían pagos per cápita del Fonasa, de acuerdo con el riesgo de la población cubierta y las metas asistenciales establecidas por el MSP. A cambio de esto se comprometerían a ofrecer atención integral a los usuarios.

Por último, Daniel Aran (2011) explica que el sector privado contaría con los llamados Seguros Privados, empresas privadas lucrativas que brindarían atención a cambio del pago de primas de los asegurados. Este sector se vería notoriamente perjudicado ya que los seguros pasarían a cubrir solo alrededor del 2% de la población. Dicho sector incluye clínicas y hospitales privados que se financian con pagos de bolsillo y pagos de los seguros privados.

Es preciso reconocer que el devenir del trámite parlamentario tuvo coincidencias con lo ocurrido durante la aprobación de la Reforma Tributaria. De esta manera, se pudo constatar que el proyecto que se discutió en la Cámara de Senadores fue modificado, al momento de aprobarlo, sin consenso y discusión con los partidos opositores al gobierno: se advierte entonces que en un principio, el proyecto fue discutido por las diferentes fuerzas políticas en una comisión integrada –Salud y Hacienda–. No obstante, luego de ese debate, se mantuvieron reuniones únicamente entre la bancada oficialista, las autoridades del Ministerio de Salud, integrantes del Poder Ejecutivo y actores sociales involucrados –organizaciones de jubilados, de trabajadores de la salud pública y privada, y gremiales médicas–. De dichas reuniones derivaron modificaciones sobre el proyecto original, sin la participación de los partidos de la oposición²⁷. Por otra parte, el proyecto modificado ingresó al senado 24 horas antes de que se tratara en el recinto y las razones que motivaron las modificaciones no fueron explicadas por la ministra de Salud, María Julia Muñoz²⁸. La reforma fue aprobada únicamente con los votos de los diputados oficialistas.

De igual manera, cuando el proyecto se encontraba aún en debate y, por lo tanto, se desconocía el texto que iba a ponerse finalmente a consideración del plenario, el presidente del directorio del Partido Nacional, en declaraciones a la prensa (diario *El Observador*), planteó que la reforma del sistema de salud representaba un nuevo “impuestazo” y que el partido evaluaba recolectar firmas contra la reforma²⁹. Por lo tanto, la constatada falta de debate durante el trámite parlamentario, luego declamada por la oposición, no encontró un correlato que implicara coherencia por parte de los miembros del Partido Nacional, que antes de conocer el texto de la reforma, anunciaron una eventual campaña de recolección de firmas contra la iniciativa. El Partido Colorado no recurrió a esta práctica política. Presentó un proyecto alternativo al considerar al del oficialismo como centralista, estatista y concentrador del poder y de las decisiones, porque la Junasa le quitaría autonomía a los prestadores de salud³⁰.

Respecto al conflicto de intereses suscitado a partir de la reforma, la oposición evidenció un posicionamiento tendiente al liberalismo económico o, en otras palabras, a la libertad de las empresas. En este sentido, el informe en minoría confeccionado por los miembros del Partido Nacional, coincidiría en varios aspectos con lo señalado anteriormente

por el bloque del Partido Colorado. Allí se manifestó que la reforma tenía una concepción estatista y centralizadora³¹ porque el Estado fijaría aranceles y sometería a los prestadores a cumplir con normas de control. Este hecho, en algunos casos, fue calificado por la oposición —en este caso, por el diputado Bianchi del Partido Colorado— como “absolutamente insólito”³². Pero a través de la reforma en el sistema de salud, el FA se propuso asignarle un rol clave al Estado en la materia. Este tipo de políticas implicarían la afectación de intereses, como consecuencia de una merma considerable respecto a la rentabilidad de los grandes prestadores privados de salud, que hasta antes de la reforma, se beneficiaban con el 7,5% de un total del 10% del PBI que se gastaba en salud en Uruguay³³.

Tanto durante el debate de esta reforma, como cuando se discutieron leyes anteriores —PANES, Reforma Tributaria—, se constató un punto en común respecto al discurso de los integrantes de partidos tradicionales: el gobierno del FA omite cientos de años de historia y se considera el refundador de la patria³⁴. Dichas expresiones de algunos integrantes de la oposición colaboran para comprender de qué manera el FA consolidó desde el gobierno una identidad política: la implementación de políticas tendientes a la ampliación de derechos fue impulsada por el FA con mayor profundidad que durante la etapa neoliberal. Ello implicó una postura oficial que tomó distancia respecto de los rasgos principales de los gobiernos protagonistas de aquella etapa. Mouffe hace referencia a dichos escenarios y los califica como “debates vibrantes” donde confrontan distintos sectores que intentan desplegar proyectos hegemónicos: tanto Mouffe como Aboy Carlés reconocen la consolidación de identidades políticas a través de la diferenciación. En efecto, esto fue llevado adelante por el partido de gobierno.

Un aspecto que reveló desprolijidad y falta de transparencia en relación al trámite parlamentario, fue el ingreso del proyecto de reforma del sistema de salud a una comisión de Hacienda —presidida por el Frente Amplio—, integrada con Salud Pública —presidida por un miembro del Partido Nacional— y no al revés³⁵. Es decir: el ingreso a la Cámara del proyecto de reforma, se votó en la Comisión de Hacienda y no en la de Salud.

Esto fue reconocido como un error por el legislador frenteamplista Vega Llanes, quien además se solidarizó con el diputado del PN, Olano Llano, que presidía la comisión de Salud³⁶.

d. Consejos de Salarios

Hemos decidido analizar la sanción parlamentaria del restablecimiento de los Consejos de Salarios, al considerar la iniciativa como uno de los principales ejes reformistas en los que se sustentó el gobierno iniciado en el 2005. Rossana Castiglioni (2010: 8) sostiene que a propuesta del gobierno del FA iría en dirección de impulsar nuevamente la participación de trabajadores y empleadores en la concreción de acuerdos salariales con participación estatal en un rol moderador de la conflictividad. Básicamente la iniciativa comprendía tres objetivos: por un lado, satisfacer una demanda histórica de la confederación de trabajadores, que constituye uno de los pilares electorales del gobierno de izquierda. Por el otro, recuperar notoriamente el salario real, que se había deprimido a partir de la crisis económica de 2001. Por último, equilibrar la distribución interna de poder en la confederación, reduciendo la porción relativa de trabajadores provenientes del sector público, al incorporar nuevos miembros del sector privado que no habían estado sindicalizados.

Históricamente, la negociación laboral colectiva a través de la convocatoria a los Consejos de Salarios ha tenido como correlato el establecimiento de instituciones tripartitas integradas por trabajadores, empleadores y el Estado, organizadas de acuerdo a distintas ramas de actividad. Uruguay encuentra su primer antecedente en la materia a partir de la ley impulsada en el año 1943 y aunque la economía del país evidenció transformaciones, el esquema de Consejos de Salarios siguió funcionando durante décadas. Recién durante la presidencia de Luis Alberto Lacalle (1990-1995), se dejó de convocar a estos Consejos, a pesar de su estatus constitucional. Poco después de su asunción, el presidente Vázquez reinstaló los consejos de salarios por medio de un decreto, luego el gobierno del FA se propuso convertir la iniciativa en ley, meses antes de las elecciones del 2009.

El análisis de la trayectoria del proyecto revela que el Partido Nacional incurrió en una práctica ya observada durante la ley de reforma de salud: durante la discusión en el Congreso, la bancada nacionalista señaló la falta de consenso del oficialismo con los partidos de la oposición³⁷ y con las cámaras empresariales, pero se advierte que antes de que el proyecto ingresara al recinto, el senador Lacalle manifestó que derogaría la ley en caso de asumir la presidencia de la nación meses después, al aducir que la ley atacaba al derecho de propiedad³⁸.

Por otra parte, si bien la redacción del proyecto estuvo a cargo del oficialismo, hubo concesiones y modificaciones, producto de reclamos de miembros de la oposición, de diversas cámaras empresariales y de la OIT –Organización Internacional del Trabajo–. Puntualmente, los reclamos más trascendentes se referían a las ocupaciones de los lugares de trabajo como método legítimo de protesta de los trabajadores³⁹. Además, es imposible soslayar que la decisión del gobierno del ex presidente Lacalle (1990) respecto a dejar de convocar a los consejos de salarios, fue impuesta sin el menor grado de consenso con la oposición y con las organizaciones que nucleaban a los trabajadores⁴⁰.

Desde el punto de vista de la economía, el Partido Nacional adoptó una clásica posición liberal durante el debate al manifestar que la negociación salarial debía ser libre y voluntaria. Por otra parte, un planteo central fue en dirección de objetar el establecimiento de la negociación por rama o sector y no por cada una de las empresas en particular⁴¹.

El Partido Colorado se manifestó de acuerdo con algunos de los artículos de la ley, pero, al igual que el PN, no acompañó la iniciativa. Los motivos aducidos señalaron que la ley debería tratarse luego de las elecciones presidenciales que se celebrarían en el 2009. Por otra parte, se cuestionó la afinidad entre las centrales sindicales y el partido de gobierno, que eventualmente “inclinara la balanza” en favor de los trabajadores, en perjuicio de los empresarios⁴². En definitiva, la ley fue aprobada solo con los votos de los miembros del FA: la oposición se retiró al momento de la votación. Por último, advertimos que, como en los anteriores análisis de las leyes comprendidas en el estudio, los miembros del oficialismo admitieron posiciones irreconciliables con la oposición y se presentaron como los protagonistas de una nueva etapa promisoriosa. En este sentido, el diputado Víctor Semproni del FA expresó que durante años los trabajadores tuvieron que soportar gobiernos de los partidos tradicionales que inclinaron la balanza en favor de los empresarios⁴³.

III.3. Consideraciones finales

A tenor de lo expuesto y de acuerdo al análisis de las leyes sancionadas, la tendencia indica que la mayor parte de los proyectos fueron aprobados únicamente por los legisladores del bloque oficialista. Es preciso considerar que, al contar con una clara mayoría parlamentaria, el oficialismo se encontraba en una posición ventajosa con respecto a la opo-

sición. Dicho escenario le permitió al FA tener un amplio margen de acción. En contraste, podemos considerar opuesta la situación de los partidos tradicionales, que si bien continuaban preservando raíces sólidas en la sociedad uruguaya, no tuvieron demasiado margen de acción parlamentaria durante el período analizado. Aunque las diferentes fuerzas partidarias colaboraron con el cumplimiento de los plazos legales para poner en marcha los proyectos de ley, no se observó un alto nivel de consenso entre los diferentes partidos al momento de aprobar algunas de las leyes más significativas del gobierno del FA. La tendencia no incluye al plan de emergencia –PANES– cuya aprobación contó tanto con los votos del oficialismo como con los de la oposición. En este sentido, se ha constatado que el mayor grado de consenso parlamentario entre las diferentes fuerzas políticas fue durante el tratamiento de dicha ley, cuando el FA introdujo modificaciones reclamadas por la oposición en la Cámara de Senadores, aunque luego el Partido Nacional se retiró de la votación. Por otra parte, se ha observado una práctica política recurrente en el oficialismo –durante el tratamiento de la reforma del sistema tributario y también cuando se trató la reforma del sistema de salud– que le imprimió cierta opacidad a los trámites parlamentarios. Este comportamiento implicó modificar proyectos anteriormente debatidos con la oposición y presentar nuevas versiones debatidas, en mayor medida, al interior del oficialismo y con escaso tiempo de anticipación al momento de las votaciones. A través de nuestro análisis pudimos observar ciertas críticas de la oposición hacia dicho proceso de toma de decisiones impulsado por el FA. En este sentido, se ponía de manifiesto que durante el tratamiento de las leyes más relevantes del gobierno, este priorizó la discusión al interior del partido por sobre la discusión con las otras fuerzas políticas.

En este sentido, la investigadora Constanza Moreira (2009: 16) expresa que la compleja dinámica en relación al debate interno implicó una asimetría entre los acotados tiempos de la acción gubernamental y los tiempos de discusión política al interior del partido. De esta manera se concluye que no siempre el *timing* del gobierno y del partido se acompañó adecuadamente.

Estos sucesos además revelan que la coalición gobernante se presentó como un partido relativamente disciplinado al observar un alto grado de disidencias, pero también de acuerdos, al momento de aprobar las iniciativas más importantes del gobierno.

Tampoco deberían soslayarse las advertencias anunciadas por el Partido Nacional en distintas oportunidades –cuando se discutía en el seno de la sociedad uruguaya la reforma del sistema tributario y el restablecimiento de los Consejos de Salarios– respecto a la derogación de leyes que todavía no habían sido debatidas en el parlamento. Es decir, dicha práctica política no evidenció una actitud coherente con los reclamos –en este caso del Partido Nacional– en relación a la necesidad del establecimiento de un mayor grado de discusión política.

Desde otro plano es posible reconocer cierta actitud de los legisladores oficialistas, tendiente a trazar una división político-ideológica con la oposición. Es posible analizar este hecho a través de una lectura que pone de manifiesto la intención de sedimentar una identidad política frenteamplista, ahora desde el gobierno nacional: dictando leyes y aplicando políticas reformistas que colaboraron para trazar una *frontera política*, que generó un antagonismo entre la crisis derivada de los gobiernos anteriores –de los partidos tradicionales– y el horizonte prometedor a cargo del nuevo gobierno.

Por último, al analizar los debates parlamentarios, constatamos que el clima imperante en la discusión política no puede ser calificado como apacible, sereno o moderado. Yerú Pardiniás ha destacado la aceptación de las fuerzas opositoras respecto de la implementación del plan PANES, ante la situación de emergencia social y reconoce que las críticas opositoras al respecto fueron muy matizadas. No obstante Pardiniás agrega que, quizás, las diferencias más ostensibles con la oposición se reconocieron entre el FA y el Partido Colorado, durante la iniciativa de la Reforma del Sistema Tributario, cuando la posición del partido tradicional criticó a la implementación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, adoptando una concepción contraria a la intervención del Estado⁴⁴. El ex director General de Secretaría del Ministerio de Salud Pública, Daniel Olesker, señala que en el Uruguay siempre hubo cordialidad entre oficialismo y oposición. Este clima se pudo constatar durante la aprobación del plan de emergencia social. Sin embargo, durante el período de Vázquez, Olesker señala que, en temas estructurales como la reforma del Sistema de Salud, la reforma laboral y la reforma del Sistema Tributario, existieron rispideces, por lo que considera que el FA no hubiese podido aprobarlas si no hubiese contado con mayoría parlamentaria⁴⁵. El ex diputado (2005-2010) y actual senador por el Partido Nacional, Javier García, ha calificado al Congreso como “una

escribanía del Ejecutivo nacional al parlamento”, durante el primer gobierno de Vázquez⁴⁶. Por lo tanto, es innegable que durante el período analizado ha habido debates altamente temperamentales con diferencias ideológicas de carácter irreconciliable, reconocidas por los protagonistas de la discusión. Empero, al margen de ciertas prácticas políticas carentes de transparencia por parte del oficialismo y también de la oposición —esencialmente el Partido Nacional—, el análisis de la dinámica interpartidaria en el parlamento uruguayo permite constatar la observancia de las reglas del juego democrático: ni la oposición fue avasallada ni el oficialismo fue sujeto a una obstrucción sistemática.

Notas

1 Por una parte, la creación de una identidad implica el establecimiento de una diferencia, a menudo sobre la base de una jerarquía.

2 Javier Doreen Ibarra manifestó: “(...) la bancada del FA aceptó muchísimas modificaciones que habían aportado legisladores de otros sectores políticos. Sin embargo, lamentablemente, acá suceden cosas que no podemos concebir. Actuamos con flexibilidad y el Poder Ejecutivo envió otro proyecto de ley, teniendo en cuenta los aspectos que los partidos tradicionales consideraban que debían incluirse en la iniciativa, con los que nosotros estábamos de acuerdo. Pero llegado el momento de votar el Plan de Emergencia para nuestro país, donde hay 1.000.000 de pobres y 110.000 indigentes, los Senadores de un partido político se retiraron de Sala y no lo votaron”. Véase <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/camara/20050512d0019.pdf> (p. 31) [Consulta: marzo 2014].

3 Véase las declaraciones del diputado por el Partido Nacional, Jaime Torbo (ibíd.: 39).

4 La diputada por el FA Charlene expresó lo siguiente: “(...) También voy a hacer otras puntualizaciones, se dijo que no se habían tomado en cuenta los aportes del Partido Nacional, cosa que, según nuestra información —después algún legislador preopinante así lo reconoció—, no fue así. En el Senado, la mayoría de los aportes que hizo el Partido Nacional fueron tomados en cuenta” (ibíd.: 76).

5 Véanse las declaraciones del diputado por el Partido Nacional, Álvaro Alonso (ibíd.: 61).

6 Véase la intervención de la diputada Charlene (ibíd.: 77).

7 Ibíd., p. 66.

8 Véase la intervención del diputado del FA, Horacio Yanes (ibíd.: 66).

9 Gerardo Aboy Carlés señala a las identidades políticas como el conjunto de prácticas sedimentadas, configuradoras de sentido que establecen a través de un proceso de diferenciación externa y homogeneización interna, solidaridades estables capaces de definir orientaciones respecto a la acción de asuntos públicos (Aboy Carlés, 2003: 25).

- 10 <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/camara/20050512d0019.pdf> (p. 93) [Consulta: marzo 2014].
- 11 Véanse las declaraciones del diputado por el PN, Pablo Abdala (ibíd.: 81).
- 12 La diputada del PN, Sandra Etcheverry, manifestó: “Nosotros sentimos que el Senado sí pudo aportar. Me siento discriminada por eso del Senado y de los Diputados. No pudimos aportar; los Senadores sí tuvieron tiempo para aportar y brindar ideas, pero nosotros, los Diputados, tenemos que hacerlo rapidito” (ibíd.: 74).
- 13 Véase la intervención del diputado Gandini <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/camara/20061030d0054.pdf> (p. 291) [Consulta: marzo 2014].
- 14 Ibíd. (p. 291).
- 15 Ibíd. (p. 353).
- 16 Véase intervención de la diputada Charlone (ibíd. p. 349).
- 17 Ibíd. (p. 280).
- 18 Op. cit. (p. 126).
- 19 Véanse al respecto las declaraciones del diputado Brenta del Frente Amplio (ibíd.: 317).
- 20 Ibíd. (p. 381).
- 21 Véanse las declaraciones del diputado por el PN Álvaro Alonso (ibíd.: 356).
- 22 Véase informe en minoría del Partido Colorado (p. 154).
- 23 <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/48448/LaReformaTributariaUruguay2006.pdf> (p. 20).
- 24 Véanse declaraciones del diputado por el PN, Javier García (ibíd.: 400).
- 25 <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/48448/LaReformaTributariaUruguay2006.pdf> (p. 12).
- 26 Véanse declaraciones del diputado por el PN Jaime Torbo: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/camara/20061030d0054.pdf> (p. 364).
- 27 Véase <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/camara/20071107d0064.pdf> (p. 76). [Consulta: marzo 2014].
- 28 Véase ibíd. (p. 104).
- 29 Véase ibíd. (p. 94).
- 30 Ibíd. (p. 50).
- 31 Ibíd. (p. 45).
- 32 Ibíd. (p. 81).
- 33 Ibíd. (p. 146).
- 34 Véanse las declaraciones del diputado Javier García del Partido Nacional (ibíd.: 99).
- 35 Véase ibíd. (p. 105).
- 36 Véase ibíd. (p. 127).
- 37 <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/camara/20090723d0031.pdf> (p. 79) [Consulta: marzo 2014].

38 *Ibíd.* (p.96).

39 *Ibíd.* (p. 103).

40 *Ibíd.* (p. 100).

41 *Ibíd.* (pp. 87-88).

42 *Ibíd.* (pp. 81-82).

43 *Ibíd.* (pp.106-107).

44 Yerú Pardinias en entrevista con el autor, octubre 2015.

45 Daniel Olesker en entrevista con el autor, octubre 2015.

46 Javier García en entrevista con el autor, octubre 2015.

Capítulo IV. Argentina y la gestación de la identidad política kirchnerista

IV.1. Disrupciones en la nueva-vieja política

No es una tarea sencilla ensayar una tipificación del gobierno argentino a partir del año 2003 en relación al auge de las nuevas izquierdas o al surgimiento de gobiernos progresistas en la región. En este sentido, se podría establecer que el kirchnerismo no es equiparable a la socialdemocracia uruguaya mencionada anteriormente por Lanzaro, pero tampoco a una izquierda más radicalizada como la venezolana o la boliviana. A través de una aproximación en retrospectiva al caso argentino es posible afirmar que el escenario se caracterizó por la emergencia de un gobierno proveniente de un partido de tradición movimientista –peronismo– que contiene a diversas expresiones ideológicas, pero que luego de las elecciones del 2003 presentó en términos programáticos un liderazgo ubicado en la centroizquierda, fundamentado en algunas cuestiones centrales. La primera se vincula al fortalecimiento de la integración regional a partir de organizaciones como el Mercosur o Unasur, que implicaron la desestimación de los objetivos de EEUU en la región. La segunda guarda relación con la mayor injerencia del Estado en la reasignación de recursos en la economía y, por lo tanto, al rechazo parcial de las reformas de mercado implementadas durante el neoliberalismo. Por último, se reconoce que dicho posicionamiento ideológico también se sustenta en las políticas de derechos humanos, más precisamente en aquellas destinadas a la reparación histórica respecto a las víctimas del terrorismo de Estado durante la última dictadura militar.

El presente capítulo constará de un análisis del primer gobierno kirchnerista (2003-2007) y al igual que en el capítulo anterior, se indagará sobre dos cuestiones centrales: la atinente al rol de las identidades

políticas y aquella que se vincula al plano institucional de la democracia argentina centrada en la relación oficialismo-oposición. Las preguntas que actuarán como guías de análisis son similares, pero no idénticas a las que nos hemos formulado en el caso uruguayo:

a) ¿En base a qué tipo de políticas programáticas el gobierno de Néstor Kirchner intentó gestar una identidad política?

b) ¿En base a qué tipo de mecanismos, el gobierno argentino implementó dichas políticas? Y ¿cuál fue el rol de la oposición ante este nuevo escenario?

IV.2. Oficialismo y oposición en el Parlamento: las leyes más trascendentes

a. Reforma de la Corte Suprema de Justicia

Al asumir su cargo, el ex presidente Carlos Menem envió al Congreso un proyecto de ampliación de cinco a nueve en el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia, que fue aprobado en condiciones completamente reñidas con la lógica republicana. El periodista Horacio Verbitsky ha señalado que se constató la presencia de personas armadas en el recinto de la Cámara de Diputados y de legisladores apócrifos que ocuparon las bancas necesarias para dar quórum¹. Menem también consiguió la renuncia de dos de los jueces de la Corte y en una noche creó una mayoría automática de seis jueces sobre nueve. Envío sus pliegos un jueves y el Senado los aprobó el viernes, en sesión secreta de siete minutos sin asistencia de la oposición. Salvo excepciones, los designados fueron socios, amigos o parientes del Jefe Supremo de la Nación y de sus funcionarios, como Julio Nazareno, Eduardo Moliné O'Connor o Adolfo Vázquez. La Corte Suprema ampliada mostró inmediatamente su vocación oficialista, sentenciando la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, no previstos en la vieja Constitución de 1853.

El recurso de los decretos le permitió al Ejecutivo desplazar al Congreso, saltando los trabajosos trámites parlamentarios. El nuevo marco judicial legitimó en el plano legal buena parte de la reforma económica, desde la aceleración de privatizaciones hasta las más importantes medidas de corte fiscal y financiero. Como reconoció un ministro del gobierno años después, “más del 70% del programa económico se fue construyendo sobre la base de decretos. De otra manera las reformas no hubieran

sido posibles”. Franco Castiglioni (1996) afirma que la magistratura asumió de esta forma un creciente rol en la resolución judicial de los conflictos políticos y económicos a beneficio del gobierno. Y se constituyó, también, en un significativo dique de contención contra las frecuentes denuncias de corrupción que permearon a la administración Menem.

La reforma de la Corte Suprema de Justicia impulsada por Néstor Kirchner en el año 2003 tuvo dos aristas fundamentales. En primer lugar, como hemos señalado en capítulos anteriores, el presidente Kirchner asumió su mandato con escasa legitimidad de origen y con un bloque legislativo propio muy reducido. En efecto, pocos diputados o senadores respondían directamente a su figura. Estrictamente, el bloque oficialista (PJ) respondía a una amalgama relativamente inconsistente impulsada por el ex presidente provisional Eduardo Duhalde y compuesta por la liga de gobernadores pertenecientes al peronismo. En consecuencia, una de las premisas de Kirchner fue incrementar su índice de aceptación ante la opinión pública: la renovación de la CSJ fue una medida que estimuló este objetivo dada la percepción negativa de amplias mayorías de la sociedad en relación a dicho órgano judicial.

Reconocemos que la medida fue impulsada desde una óptica ligada al pragmatismo político y referida estrechamente a la cuestión de la gobernabilidad: la mayoría de los jueces de la anterior Corte Suprema fue funcional al gobierno de Menem y, a futuro, esto podría haber significado un obstáculo para el nuevo gobierno que exhibía algunos indicios de situarse, al menos parcialmente, en posiciones políticas y económicas diferentes al gobierno neoliberal de la década del 90.

Néstor Kirchner asumió su mandato el 25 de mayo del año 2003 y el 4 de junio de ese año pronunció un discurso a través de la cadena nacional en el que apeló a “la responsabilidad” de los legisladores nacionales para que iniciaran un proceso de renovación de la Corte Suprema de Justicia que, desde la óptica de la mayoría de la opinión pública y también de Kirchner, había operado a través de “acuerdos oscuros, manipulaciones políticas y pactos a espaldas de la sociedad”²². A partir de ese momento comenzó un proceso que implicó discusiones, fundamentalmente en la órbita de los partidos políticos y que finalizó con los jueces Julio Nazareno, Eduardo Moliné O’Connor, Adolfo Vázquez, Guillermo López y Antonio Boggiano fuera del principal órgano judicial de la república.

Para iniciar el proceso de renovación de la Corte primero se constituyó una Comisión de Juicio Político compuesta por legisladores per-

tenecientes a las distintas fuerzas políticas –PJ, UCR, ARI, Frepaso y Socialismo–. En el caso de Julio Nazareno, dicha comisión resolvió por unanimidad realizar acusaciones que derivaron en más de 20 causas por mal desempeño del magistrado³. Pocos días después de estos sucesos, se produjo la renuncia de Nazareno, quien manifestó su desagrado con la Comisión de la Cámara de Diputados por la forma en que se llevaba a cabo el juicio político que no llegó a la instancia de la Cámara de Senadores. El ex juez de la Corte entendía que se estaba cercenando su derecho a la defensa pero, en rigor, se cumplieron todos los plazos legales y el ex juez nunca concurrió a la comisión para enfrentar las acusaciones que había recibido. Dentro del PJ, Nazareno contó prácticamente con el único apoyo de la legisladora menemista Alejandra Oviedo⁴.

En el juicio político al ex magistrado Eduardo Moliné O'Connor se cumplieron todas las instancias del proceso. La Cámara Baja –diputados– presentó más de 10 acusaciones contra el magistrado para que luego en la Cámara de Senadores se concretara su suspensión. La votación en diputados arrojó que 139 votos fueron afirmativos, 19 se pronunciaron en contra de las acusaciones y hubo 4 abstenciones. Lo substancial para nuestro análisis sobre relación oficialismo-oposición, indica que hubo un altísimo nivel de consenso entre las diversas fuerzas políticas que conformaban la Cámara de Diputados. Fue así como el Frepaso, un sector mayoritario del peronismo, la UCR, el ARI, el Partido Demócrata Progresista, el Frente Grande, los pocos representantes por el socialismo y la Izquierda Unida, votaron por la afirmativa. El grupo de diputados que votó por la negativa se identificaba mayoritariamente con el menemismo aunque pertenecían a diferentes partidos: PJ, UCeDe, Movimiento Popular Neuquino, Unión por Argentina y Fuerza Republicana.

Luego, en la Cámara de Senadores, la UCR –exceptuando a cuatro senadores escindidos del bloque– modificó su posición⁵ al aducir que se estaba incurriendo en una mala interpretación de la Carta Magna respecto de las facultades de la Cámara de Senadores para suspender a un funcionario sentenciado en juicio político, pero la sustancia de la discusión fue de carácter procedimental o técnica⁶. Por su parte el bloque del PJ –excepto los *menemistas* Ángel Pardo, Eduardo Menem y Luis Barrionuevo– sumó como aliados a los senadores del Frente Grande, Frepaso, al radical Terragno, a representantes del FCyS de Catamarca y al Frente Cívico de Jujuy, por lo que se concretó la suspensión del magistrado al sumar esta posición los dos tercios de la Cámara.

Ante la inminente acusación impulsada por la misma comisión de la Cámara de Diputados que reunió cargos contra Nazareno y Moliné O'Connor, se produjeron las renunciaciones de Adolfo Vázquez⁷ y de Guillermo López⁸, ambos magistrados pertenecientes a la Corte Suprema funcional al ex presidente Menem. Por último, en el año 2005, a través del juicio político impulsado por parlamentarios pertenecientes a diversas fuerzas políticas, fue destituido Antonio Boggiano. En este caso una gran mayoría de la Cámara de Diputados que incluyó a legisladores pertenecientes al PJ, UCR, ARI, Frepaso, Socialismo y a fuerzas provinciales, acusó al magistrado que luego fue destituido por la Cámara de Senadores a través de la obtención de la mayoría especial sustentada a partir de los votos de peronistas, radicales e independientes⁹. Hubo un núcleo duro de 12 senadores que votó en contra de todos los cargos que se le imputaban al magistrado entre los que se destacan los peronistas Eduardo Menem (La Rioja), Rubén Marín (La Pampa) y Sonia Escudero (Salta), y los radicales Carlos Prades (Santa Cruz) y José Luis Zavalía (Santiago del Estero). En este caso es posible confirmar que los votos contrarios a la destitución del juez también resultaron de las posiciones de legisladores pertenecientes a diversas fuerzas.

Al revisar los diarios de sesiones de la época es posible arribar a una serie de conclusiones. La decisión política de renovar la CSJ encontró un amplio consenso no solo en la sociedad, sino también en la esfera de las diversas fuerzas partidarias. Esto queda de manifiesto a partir de la pluralidad partidaria que compuso la Comisión de Juicio Político y al constatar las abrumadoras mayorías obtenidas en las votaciones de ambas cámaras.

Es posible señalar que los debates más encendidos no implicaron una trama discursiva tendiente a sellar diferencias ideológicas entre los partidos; en efecto, como hemos visto en el caso del juicio a Moliné O'Connor, el debate en el senado entre peronistas y radicales, el eje de desacuerdo se centró en una serie de cuestiones procedimentales o técnicas. La gran mayoría de los legisladores de los distintos espacios políticos coincidían en desarraigar de la cultura política nacional el oscurantismo menemista ligado a la decadencia institucional y a la corrupción. Pero este discurso era prácticamente unánime en el congreso por lo que no era patrimonio de un bloque kirchnerista, que aún no estaba constituido.

b. Nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final

Durante el gobierno del presidente radical Raúl Alfonsín y ante un escenario complejo que implicaba riesgos para la incipiente democracia argentina, se aprobaron dos leyes que generaron una enorme decepción en una parte considerable de la sociedad y más puntualmente en las víctimas del terrorismo de Estado, ejercido por el último gobierno de facto. La Ley de Obediencia Debida dictada a mediados del año 1987 indicaba que los delitos cometidos por los militares –no pertenecientes a la plana mayor del Ejército– no se considerarían como punibles, dado que los subordinados se limitaban a cumplir órdenes de sus superiores. La Ley de Punto Final, promulgada en diciembre de 1986, estableció la caducidad de la acción penal contra los imputados como autores penalmente responsables de haber cometido el delito complejo de desaparición forzada de personas, que tuvieron lugar durante la última dictadura militar, que no hubieran sido llamados a declarar en un plazo de 60 días más a los ya dos años que habían pasado; a partir del 10 de diciembre de 1983.

Desde el retorno democrático, los reclamos que exigían el castigo a los responsables de la represión ilegal se erigieron como banderas de un importante sector de la sociedad argentina, fundamentalmente de la izquierda, centroizquierda, además de aquel vinculado a las víctimas de la represión.

Con el impulso a la reforma de la Corte Suprema de Justicia, el presidente Kirchner se propuso incrementar su legitimidad de origen apoyándose en la aprobación de la mayoría de la opinión pública, pero la medida que implicó la nulidad de las *leyes del perdón* al ser más controvertida, apuntaba a ganar adhesiones entre los sectores de izquierda y centroizquierda que le permitieran a Kirchner encabezar un nuevo proyecto político. A través de las medidas mencionadas, el gobierno de Kirchner comenzó a gestar una identidad política que gradualmente dio inicio a un proceso de identificación por parte de sectores pertenecientes al campo del progresismo.

En este sentido, Isidoro Cheresky (2006: 21) expresa que la legitimación electoral precaria y el sustento parlamentario e institucional dudoso, fue compensado con medidas que implicaron altos índices de popularidad aunque en el caso de la nulidad de las *leyes del perdón*, esta valoración sería algo más discutible a causa de la existencia de sectores de derecha o directamente reaccionarios, vinculados al establishment y

con poder de lobby. No obstante, la maduración de la sociedad argentina respecto a un tema hipersensible, evidenciaba que los sectores más autoritarios y defensores de la dictadura se encontraban algo disminuidos en relación a su incidencia en la opinión pública.

Las diferencias de criterios respecto de la sanción de la nulidad de ambas leyes se evidenciaron tanto dentro como fuera del peronismo. En principio la amalgama justicialista influenciada por sectores mayoritarios que respondían al ex presidente Duhalde y al ex presidente Menem¹⁰, se inclinaban por declarar la no oponibilidad¹¹ de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final¹². Asimismo, la declaración de la no oponibilidad podía leerse como un recurso del bloque justicialista, independientemente del sector del PJ al que respondieran, para conseguir el apoyo de los legisladores de la UCR, que se negaban a aprobar la nulidad de una ley dictada por un ex presidente radical¹³, al argüir que el Congreso no tenía facultades para anular leyes y que este tipo de decisiones le estaban exclusivamente reservadas al Poder Judicial¹⁴. En rigor, la decisión definitiva que dictaminaría la inconstitucionalidad o no de las leyes sería, posteriormente, materia de la nueva Corte Suprema de Justicia. Por otra parte, hubo interpretaciones jurídicas que avalaron la nulidad, como las vertidas por Elisa Carrió (ARI) quien luego de su intervención en el Congreso fue aplaudida por el bloque justicialista¹⁵.

Luego de un debate intrapartidario¹⁶ y a pesar de la postura primaria expresada por una figura influyente como Duhalde¹⁷, y de la oposición de Scioli, la mayoría del PJ decidió votar por la nulidad de las leyes y de esta manera, acompañar el concepto más relevante incluido en el proyecto de la legisladora Patricia Walsh, de la Izquierda Unida.

En la votación que se concretó en la Cámara de Diputados, gran parte del justicialismo, el ARI, el socialismo y el Frepaso, votaron a favor de la nulidad. El bloque de la UCR, aunque dio el quórum necesario para la sesión, se abstuvo y —como se mencionó anteriormente—, primaron argumentos de tipo jurídicos por sobre los políticos. Solo nueve diputados radicales votaron a favor de la norma. Se opusieron a la medida algunos sectores del PJ vinculados al menemismo, los diputados llegados del cavallismo y las fuerzas de centroderecha como la representada por el hijo de Antonio Bussi. Sorprendió la decisión del diputado de izquierda Luis Zamora quien votó en contra de la iniciativa¹⁸.

Un dato no menor es que la sanción de la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final generó una fuerte polémica entre el

presidente y el vice. Es decir, entre Néstor Kirchner y Daniel Scioli, un hombre vinculado a la órbita del establishment que inició su carrera política desde el menemismo. El vicepresidente criticó la decisión presidencial de avanzar contra los responsables de la represión ilegal, al utilizar una frase sugestiva: “En un país en serio, el congreso no anula sus leyes”¹⁹. *Un país en serio*, era el eslogan de comunicación política del gobierno de Kirchner, quien contestó los dichos del vice por medio de su vocero Miguel Nuñez: “En un país serio no hay desaparecidos ni leyes y decretos de impunidad”²⁰.

Luego el debate se trasladó hacia la Cámara de Senadores donde, al igual que en la Cámara Baja, se aprobó la iniciativa con los votos de la mayoría del bloque del PJ²¹ junto a al acompañamiento del Frente Grande, Frepaso, un voto del Movimiento Popular Neuquino y otro de la Cruzada Renovadora de San Juan. Uno de los motivos por el cual el bloque del Partido Justicialista decidió votar a favor de la norma, fue el de evitar la intensificación de la disputa entre Kirchner y Scioli²². De hecho, de no haberse aprobado la iniciativa, el vicepresidente se hubiese colocado en un escenario bastante incómodo, ante las sospechas de haber operado contra la iniciativa presidencial en el Senado²³.

c. Cancelación de la deuda argentina con el FMI; prórroga de leyes de emergencia económica y modificación de la ley de administración financiera

El 15 de diciembre del año 2005, el presidente Kirchner afirmó que antes de fin de año se pagarían 9.810 millones de dólares con reservas del Banco Central; el monto representaba algo menos del 9% de la deuda total del país. Para ello emitió un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) que modificaba los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de Convertibilidad para poder utilizar las reservas del Banco Central de libre disponibilidad, es decir, aquellos excedentes tras cubrir la base monetaria.

Durante el anuncio, Kirchner pronunció un discurso con un fuerte contenido ideológico al manifestar que había tomado la medida para “ganar libertad”, que no tuvo “apoyo alguno” del FMI y que el monto que cancelaba “es similar a la suma que el FMI prestó para sostener la convertibilidad condenada al fracaso”. Concluyó su alocución al expresar que el pago le daría al gobierno “más fuerza y autoridad para seguir reclamando una profunda reestructuración del organismo”. Para Kirch-

ner, este tipo de políticas le permitiría obtener a su gobierno herramientas para construir autonomía²⁴.

El decreto que permitiría cancelar la deuda con el FMI tenía que contar con el aval del Parlamento que luego trataría la prórroga, por cuarta vez consecutiva, de las leyes de emergencia económica²⁵ que le otorgaban facultades delegadas al Poder Ejecutivo.

Cuando se trató la reglamentación del decreto en la Cámara de Senadores, una de las principales críticas provenientes desde la oposición –en este caso del *radicalismo*– fue que el entonces presidente del Banco Central –Martín Redrado– y la entonces titular del Ministerio de Economía –Felisa Miceli–, no habían concurrido al recinto previamente para explicar la medida en detalle, entonces se afirmó que el gobierno intentaba sustituir a través de las noticias que aparecían en los medios, la información que debe producirse en el Congreso de la Nación²⁶ y que además el kirchnerismo consideraba que la democracia electoral se sostenía a partir de sondeos de opinión pública, en lugar de la inclusión de las fuerzas políticas en decisiones estratégicas mediante las discusiones en el Congreso²⁷.

Ambos funcionarios –Redrado y Miceli– habían brindado una conferencia de prensa con un fuerte impacto en la opinión pública –la medida contó con un alto grado de apoyo–, pero efectivamente no ofrecieron detalles técnicos ni respuestas requeridas por la oposición en el Parlamento.

Como ya hemos señalado, Isidoro Cheresky (2006: 22) afirma que en Argentina el kirchnerismo ha compensado un apoyo parlamentario e institucional dudoso, con medidas que implicaron altos índices de popularidad. Dicha estrategia que, según el autor, implica tomar *contacto directo* con la ciudadanía al construir lazos representativos, ha revelado que las estructuras partidarias comenzaron a quedar subordinadas al clima reinante en la opinión pública. Además, podemos afirmar que, en cierto sentido, esta nueva lógica solventada en la toma de decisiones a partir de la consideración de la opinión pública, estimuló en Argentina –en un escenario de sistema de partidos fuertemente des-institucionalizado y una oposición política fragmentada–, una suerte de subestimación respecto al debate en los ámbitos institucionales. O para expresarlo de otra manera, si bien en nuestro análisis se reconoce que el kirchnerismo, entre el 2003 y el 2007, no clausuró el debate parlamentario, ha privilegiado, por sobre este, la consideración de la opinión pública.

La senadora Hilda González de Duhalde²⁸, en su intervención afirmó que lo único que se conseguiría era beneficiar al Fondo y una condecoración para Rodrigo Rato²⁹. Pero, en rigor, en el año 2002 –tres años antes de la cancelación de la deuda con el FMI–, durante el gobierno de su marido y jefe político, Eduardo Alberto Duhalde, se produjo la derogación de la Ley de Subversión Económica. Es posible afirmar que la derogación de dicha ley, efectivamente fue celebrada por el FMI³⁰ e implicó en el año 2002 monumentales maniobras de fuga de divisas desde los bancos extranjeros radicados en el país hacia sus casas matrices³¹ y la consiguiente eliminación de penalidades para acciones vinculadas al vaciamiento de empresas y lavado de dinero³².

Uno de los ejes conflictivos que prevalecieron durante el debate fue la conveniencia o no del nuevo tipo de financiamiento al que acudiría el gobierno kirchnerista luego de renunciar a la asistencia financiera del FMI. Desde la bancada radical se aseguró que el endeudamiento a través de los nuevos Boden 2012³³, sería más costoso que refinanciar la deuda con el Fondo Monetario Internacional, porque implicaría pagarle una mayor tasa de interés al gobierno venezolano de Hugo Chávez –principal tenedor de los bonos– en relación a lo que ofrecía el FMI³⁴. Pero, en efecto, el procesamiento de datos efectuado por la oposición era inexacto porque comparaba dos escenarios distintos: la tasa de interés de un préstamo que vencía a dos años, con la tasa de un crédito a cancelar en ocho o nueve años. Es decir, parecía omitirse el hecho de que la tasa es más alta a medida que el plazo es más prolongado.

Los Boden comprados por Hugo Chávez vencían en el 2012 y 2013 y devengaban una tasa implícita del 9% anual. Los préstamos del FMI con Argentina tenían una tasa del 4,59% anual, pero a un plazo de dos años, además ese 4,59% era en realidad más elevado por la sobretasa que aplicaba el FMI, porque el país estaba sobreendeudado con el organismo según la cuota que le correspondía. Por otra parte, Alfredo Zaiat (2006: 3) indica que el préstamo estaba nominado en DEG (Derechos Especiales de Giro), unidad de cuenta exclusiva del FMI que está conformada por una canasta de monedas (euro, dólar, libra esterlina, yen, entre otras). Como el DEG cotiza a un valor superior al dólar, la tasa implícita también era más elevada que la de un préstamo nominado en dólares: el cálculo más conservador concluía que había que adicionarle un punto a la tasa del crédito, lo que la elevaría a 5,59%.

Desde un plano ya teórico, es posible asociar en el debate ciertas ex-

presiones del oficialismo respecto al concepto de frontera política formulado por Aboy Carlés y presentado anteriormente en el análisis del caso uruguayo. Como hemos apuntado, dicho concepto implica la gestación de una identidad política a través de la demarcación de una línea temporal que divide un pasado trágico, de un presente promisorio. En este sentido, podemos incluir en nuestro análisis las manifestaciones de la senadora Cristina Fernández de Kirchner ante las críticas de la oposición, respecto al uso de reservas para cancelación de deuda y a las nuevas modalidades de financiamiento que adoptaría el gobierno de Kirchner:

(...) que pasó en el 2001? Realmente, si todos hubieran sabido tanto y hubiesen tenido tanta capacidad como las que parecen desbordar de sesudas exposiciones, en 2001 deberíamos haber estado festejando. Y no fue así. (...) el planteo de esta cuestión es de sentido común: recuperar la autonomía de la economía y de la decisión argentina (...) Y digo autonomía sobre todo de los cuerpos parlamentarios. Recuerdo muy bien cuando este Congreso trató en el 2002 la derogación de la ley de subversión económica y recuerdo muy bien a la entonces senadora recorriendo cada una de las bancas, propiciando su aprobación ante algunos senadores que, tal vez, tenían cierta renuencia a votar la derogación de esa ley solicitada por el FMI (...) derogación que significó la impunidad definitiva para quienes se llevaron puesta la República Argentina³⁵.

Aquí se diferencia aquel pasado en el cual el gobierno nacional carecía de capacidad para comandar la política económica, de un presente con la decisión gubernamental de adquirir autonomía para decidir sobre los asuntos estructurales de la economía nacional.

Así como se pueden asociar nociones vertidas por los oficialismos de Argentina y Uruguay, reconocemos coincidencias discursivas entre las oposiciones de ambos países. Podemos hacer referencia entonces a una frase del senador Ernesto Sanz, cuando expresó que para el kirchnerismo "... el Estado soy yo, el Estado arrancó desde que yo llegué..."³⁶.

El 21 de diciembre del 2005 el Senado le dio media sanción a la reglamentación del decreto presidencial 1599/05 que autorizaba a cancelar la totalidad de la deuda con el FMI utilizando parte de las reservas del Banco Central por 43 votos afirmativos contra 19 negativos y tres abstenciones. El bloque de la UCR, el senador Carlos Menem, el salteño Ricardo Gómez Díez y el bloque de senadores tucumanos (Fuerza Re-

publicana), liderado por el hijo del dictador Bussi, se opusieron a la reglamentación del decreto que tuvo a favor los votos del kirchnerismo. Hilda González de Duhalde y los senadores por la provincia de San Luis, entre ellos, Adolfo Rodríguez Saá, se abstuvieron.

El debate sobre la reglamentación del decreto que permitiría utilizar las reservas del BCRA para cancelar la deuda continuó en la Cámara de Diputados: allí se expusieron posiciones similares a las expresadas en la Cámara Alta. Parte de la oposición manifestó que el FMI estaría celebrando la decisión, porque el organismo había recibido el pago de México, Rusia, Brasil y ahora también recibiría el de la Argentina³⁷. Pero, en efecto, la decisión argentina significaría que el organismo perdería la capacidad de lobby que históricamente ha desempeñado como representante de los intereses del sector financiero y de las empresas privatizadas en la Argentina³⁸.

Planteos más vinculados al progresismo sugerían que el pago anticipado de la deuda obligaría al gobierno a trazar un ajuste en las cuentas públicas, es decir, que se cancelaba la deuda con el organismo para luego sostener una estrategia ortodoxa de austeridad fiscal similar o mayor a la que podría exigir el Fondo y que en ese caso no se apreciaría la ganancia de anticipar el pago de la deuda³⁹. Sin embargo, los datos duros contrastaban este tipo de presunciones: el presupuesto educativo para el año 2006 contemplaba un aumento de 965 millones de pesos respecto al año 2005⁴⁰, en rigor, en el presupuesto 2006 se vería una evolución del gasto total en servicios sociales respecto a años anteriores⁴¹.

El decreto 1599/05 fue aprobado por 128 votos positivos contra 67 negativos y 20 abstenciones. Por la afirmativa votó el kirchnerismo junto a los representantes del PS –socialismo– y casi la totalidad de los diputados cordobeses vinculados a Luis Juez. El radicalismo votó en contra junto al ARI de Elisa Carrió y el bloque duhaldista se abstuvo⁴².

Horas después de ratificar parlamentariamente el decreto que permitía cancelar la deuda con el FMI, el gobierno logró que se aprobara la prórroga de la Ley de Emergencia Económica. El trámite fue trascendente porque significó el primer acontecimiento verdaderamente conflictivo entre oficialismo y oposición en el parlamento: en menos de dos minutos y sin debate, la Cámara de Diputados sancionó con los votos del kirchnerismo y de solo cinco diputados aliados –cuatro vinculados al partido de Luis Juez y Lorenzo Borocotó– la ley reclamada por el gobierno que extendía por cuarta vez la emergencia económica en Argen-

tina. Cuando los diputados se disponían a discutir la prórroga que el oficialismo necesitaba para negociar en mejores condiciones con los acreedores externos, pero que la oposición consideraba excesiva respecto al grado de concentración de poder en el Ejecutivo, el jefe de la bancada del Frente para la Victoria, Agustín Rossi, cerró la lista de oradores. Este hecho generó un profundo malestar los bloques opositores –UCR, ARI, socialismo, PRO y duhaldismo– que se retiraron de sus bancas. Luego, cuando el kirchnerismo revió su estrategia y se dispuso a negociar con los jefes de los bloques para abrir la lista de oradores, la oposición decidió no volver a ocupar sus lugares en las bancas⁴³. Fuera del recinto, los partidos de la oposición reaccionaron y, por primera vez, reunieron a sus jefes de bloque para dar una conferencia de prensa conjunta: Binner (socialismo), Chironi (UCR), Pinedo (Pro) y Macaluse (ARI) que denunciaron la clausura del debate⁴⁴.

Tiempo después, en agosto del año 2006, el gobierno resolvió la modificación de la Ley de Administración Financiera que le otorgaba al jefe de Gabinete facultades extraordinarias para reasignar el presupuesto. Dicha modificación fue aprobada con un escaso nivel de apoyo por parte de la oposición⁴⁵. Votaron a favor, fundamentalmente, algunos diputados ex duhaldistas y otros pertenecientes al partido provincial del cordobés Luis Juez. Esto significó otra muestra del cambio de actitud por parte del oficialismo que, por una parte, adoptó una concepción tendiente a equiparar control parlamentario con impedimento e ineficiencia; pero también cometió el error político que implicó que, a pesar de contar con mayoría en ambas cámaras, desplegó su programa de gobierno subestimando el apoyo parlamentario. De hecho, en este caso, si necesitaba reasignar una partida, estaba en condiciones de enviar un proyecto de ley al Congreso, en donde luego de las elecciones legislativas del 2005, contaba con el apoyo de amplias mayorías⁴⁶.

IV.3. Consideraciones finales

Reconocemos el grado de complejidad que implica el análisis comparado de las relaciones entre oficialismo y oposición, no obstante lo cual cabe formular algunas conclusiones. De acuerdo con María Matilde Ollier (2010), durante el período de mandato de Néstor Kirchner (2003-2007), se distinguen dos momentos bien diferenciados en relación a la dinámica oficialismo-oposición. El primero corresponde a los

primeros dos años de mandato (2003-2005), cuando el kirchnerismo era una fuerza política incipiente y débil. Durante este periodo, Kirchner no contaba con un bloque legislativo propio y decidió conseguir aliados tanto dentro como fuera del PJ, presidido por Duhalde hasta el 2005⁴⁷. La implementación de dicha estrategia que implicó la búsqueda de apoyos se vincula con lo señalado anteriormente por Isidoro Cheresky: el kirchnerismo agitó el tablero político y la percepción en la opinión pública al impulsar medidas que contaban con altísimos índices de aceptación popular. Dichas políticas resultaron ser altamente aceptadas por la sociedad y por gran parte de la dirigencia política.

A diferencia del caso uruguayo, donde la oposición decidió no acompañar la mayoría de las leyes centrales del oficialismo, durante el primer tramo del gobierno de Kirchner, la mayoría de los bloques de la oposición acompañaron las medidas del gobierno: las 229 leyes sancionadas en el Congreso por iniciativa del Ejecutivo, contaron con el aval de otros partidos. Pero a nuestro juicio este hecho no se vincula nítidamente con la existencia de cierta disciplina partidaria dentro del PJ que respondiera expresamente a Kirchner.

Es decir, el hecho de que los legisladores del PJ hayan acompañado las iniciativas del gobierno de Kirchner se vincula más a la existencia de un período de transición –de Duhalde hacia Kirchner– en el cual, en una primera fase, un gran número de legisladores respondían al bonairense Duhalde, que a su vez era aliado del presidente Kirchner. Por otra parte, al constatar el grado de popularidad de las políticas más trascendentes de este periodo, observamos un comportamiento opositor que se ha regido por convicción en algunos casos y por pragmatismo político en otros: después de la gran crisis del 2001, oponerse a medidas con niveles de aceptación popular cercanos al 80% significaba pagar un costo político demasiado alto. No obstante, la todavía alianza con el sector duhaldista fue importante para que los proyectos enviados por el Ejecutivo tuvieran un alto índice de eficacia respecto de su aprobación: en 2003 el PEN logró que se aprobaran el 57,4% de sus proyectos y durante el 2004 ese porcentaje se elevó al 67,16% (Cherny, Feierherd, Novaro, 2010: 31).

Durante la reforma de la CSJ –a partir de los procesos de juicio político contra los cortesanos adictos a la anterior administración–, el kirchnerismo contó con el apoyo del ARI, del Frente Grande, del Socialismo, del Frepaso, de una parte importante de la UCR y de la frac-

ción del PJ que respondía a Duhalde. En la misma línea se ubican las anulaciones de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida. Aunque las negociaciones fundamentalmente con Duhalde y Scioli fueron más ríspidas, el oficialismo contó con el apoyo de gran parte del justicialismo, del ARI, del socialismo, de la izquierda, del Frepaso y de un sector del radicalismo.

Durante el periodo 2003-2005, el nuevo gobierno no contó con el voto automático del parlamento en relación a sus políticas. En este terreno, tanto la disciplina como la búsqueda de consensos, conformaron las dos herramientas centrales capaces de hacer prosperar las iniciativas del Poder Ejecutivo. Empero, inclusive durante este período de acuerdos, se observa un marcado interés del gobierno por privilegiar la comunicación directa de sus actos ante la opinión pública, por sobre las explicaciones e informaciones requeridas desde la oposición en el Parlamento.

Aunque el FA uruguayo ya poseía una identidad política, durante el gobierno de Tabaré Vázquez en Uruguay el concepto de frontera política planteado por Aboy Carlés, podía reconocerse en manifestaciones de legisladores frenteamplistas: se observó una intención de reafirmar dicha identidad al contrastar las políticas de Estado del FA con las adoptadas anteriormente —principalmente durante la década del 90— por los partidos tradicionales. En cambio, durante los primeros dos años del gobierno de Kirchner, es posible ubicar aquel concepto, tanto en las declaraciones provenientes del seno kirchnerista como en aquellas efectuadas por los miembros de la oposición: un caso ejemplar sería el de Elisa Carrió, quien no se alió al kirchnerismo, pero llegó a manifestar que la reforma de la Corte Suprema de Justicia significaba “(...) un momento histórico, que nadie iba a poder evitar y que gracias a Dios se modificó la correlación de fuerzas”. Otros sectores vinculados al socialismo manifestaron que era momento de dejar atrás un pasado plagado de impunidad y corrupción, para poder vislumbrar un futuro promisorio en el país⁴⁸, por lo tanto, estas líneas divisorias se tornaban mucho más confusas.

En una primera etapa (2003-2005), el kirchnerismo, a través de medidas progresistas y de alto impacto, logró construir poder y legitimidad, tanto frente gran parte del arco político, como frente a la opinión pública.

Este escenario fue posibilitado por dos cuestiones centrales:

a) Un alto grado de fragmentación del sistema de partidos: se ob-

servaban durante el periodo 2003-2005 fuerzas políticas relativamente nuevas y sin raíces estables en la sociedad, como el ARI, el Frepaso y el Frente Grande. Pero también los partidos mayoritarios, como el PJ y la UCR, evidenciaban pujas internas y, en consecuencia, lineamientos políticos bien diferenciados. Ninguno de estos sectores contaba con un respaldo sólido en la sociedad ni con liderazgos legitimados e indiscutidos y fueron de alguna manera interpelados por las medidas de Kirchner.

b) La reversión de un clima de percepción social enormemente negativa hacia la dirigencia política luego del 2001: a través de medidas con altos índices de aceptación y del crecimiento de la economía nacional, dicha percepción fue modificándose gradualmente hasta convertir a Néstor Kirchner en un líder con altos índices de aceptación popular.

El segundo momento de la relación entre oficialismo y oposición se observa luego de las elecciones legislativas del año 2005, cuando la gestión del presidente Néstor Kirchner obtuvo un fuerte respaldo que le permitió gradualmente ejercer mayor control sobre la estructura del Partido Justicialista al derrotar a la mayoría de sus competidores políticos, alcanzar acuerdos con gobernadores radicales y sostener un control institucional del Congreso (Calvo, 2005); aunque este último punto es relativizado por Cherny, Feierherd y Novaro (2010: 4) quienes sugieren que en un principio –durante el año 2005– la base de apoyo parlamentario de Kirchner se debilitó: durante ese año cayó la actividad legislativa y el gobierno contó con dificultades para aprobar sus proyectos. Luego, en el año 2006, un sector importante de los legisladores del PJ abandonó el duhaldismo y comenzó a votar junto al kirchnerismo.

A partir de los comicios del 2005 se observa una creciente fragmentación del voto opositor que le otorgó al peronismo –ahora con más actores que comenzaron a responderle legislativamente al kirchnerismo– un sustantivo premio traducido en bancas en el Congreso: en el año 2005, cuando todavía Duhalde conservaba poder en el Congreso, la efectividad respecto de proyectos de ley presentados por el PEN y aprobados por el parlamento fue menor al 20%, luego en 2006 y 2007 el porcentaje de efectividad alcanzó 72% y 46% respectivamente.

Un hecho fundamental fue el desplazamiento de Eduardo Duhalde respecto al control del PJ bonaerense: en esa provincia, Cristina Kirchner obtuvo un 46% de los votos contra tan solo un 19,5% de Hilda Duhalde, por lo que el resultado sobrepasó cómodamente las expectativas más optimistas del propio gobierno.

A partir de aquí nos referimos a la segunda etapa del gobierno de Néstor Kirchner (2005-2007) que implicó modificaciones respecto a la relación gobierno-oposición. Reconocemos que a pesar del triunfo electoral en el año 2005, le posibilitaba al gobierno aprobar las medidas a través del Congreso. No obstante, Kirchner recurrió ampliamente a los decretos de necesidad y urgencia (Ollier, 2010: 41). La discutible apelación a la continuidad de las leyes de emergencia económica, y la obtención de facultades delegadas, propició que el gobierno de Kirchner evitara el control legislativo en relación al manejo del presupuesto.

En un primer momento, el kirchnerismo, sin dejar de lado su concepción de que la sociedad se instituye a través del conflicto de intereses, adoptó estrategias ligadas a la búsqueda de alianzas intra y extrapartidarias, para llevar adelante sus políticas. En un segundo momento (2005-2007) hubo un cambio de actitud ejemplificada a través de la pretensión de aprobar sin debate parlamentario la Ley de Emergencia Económica. El acontecimiento fue crucial porque le otorgó un giro a la relación entre el oficialismo y la oposición que hasta ese momento tendía, con rispideces, hacia la búsqueda de acuerdos o al menos debates parlamentarios: horas antes el oficialismo había conseguido el consenso de algunos bloques opositores para ratificar el decreto que permitía cancelar la deuda con el FMI.

Este nuevo escenario (2005-2007) tuvo tres puntos claves:

a) Por una parte, evidenció el éxito político y electoral de Kirchner, quien desde el año 2005 obtuvo respaldo parlamentario de la mayoría del peronismo. Esto también permitió que, aunque no lo presidiera, asumiera cierto control del PJ.

b) En segundo término, se ha constatado cierta conducta que implicó, por una parte, un alto grado de concentración en la toma de decisiones en el Ejecutivo que implicó también un reparto discrecional de los recursos estatales.

c) Este tipo de conductas generaron problemas en relación al reconocimiento de la identidad política progresista presentada por el kirchnerismo: a partir del año 2006 pueden reconocerse declaraciones muy críticas de opositores que anteriormente habían aprobado algunas de las políticas de Kirchner. Por ese entonces Elisa Carrió sostuvo que

Kirchner es responsable de construir un desorden cada vez más violento (...). el líder político más parecido a Kirchner es Cavallo (...). Kirchner

es una anécdota en esta historia. De Vido también, como lo fue López Rega, como Galtieri. El mensaje es: “Estás conmigo o te liquido”⁴⁹.

Aquí se puede constatar cómo parte de la oposición asoció a Kirchner con referentes del peronismo de ultraderecha, como López Rega, o con Domingo Cavallo, uno de los máximos exponentes del neoliberalismo conservador en Argentina. Durante ese mismo año el socialismo también esgrimió críticas respecto de la conducta del Ejecutivo al firmar un documento donde se señalaba un “(...) desmedido avance del gobierno central sobre las autonomías provinciales, que se suma a los groseros atropellos que el Poder Ejecutivo impone habitualmente al Congreso Nacional”⁵⁰.

Por otra parte, se han observado disidencias con la oposición, por ejemplo, durante el tratamiento del decreto que permitiría cancelar la deuda con el FMI, clave para el gobierno. Aquí fundamentalmente la UCR adoptó posicionamientos que en caso de prevalecer, probablemente hubiesen favorecido la injerencia del organismo internacional de crédito en relación a la autonomía de la política económica impulsada por Kirchner. Pero dicha elección por parte de la UCR fue producto de una postura política-ideológica y no de una postura obstructiva. En consecuencia, se reconoce que en el segundo momento de la presidencia de Kirchner (2005-2007), la oposición –esencialmente la UCR, el socialismo y el ARI– no adoptó una posición tendiente a obstruir las acciones gubernamentales: más bien las posiciones de la oposición en el parlamento tendían a fijar mecanismos de control en relación a las erogaciones presupuestarias. Se ha observado entonces, una conducta reticente por parte del oficialismo, respecto del establecimiento de dichos mecanismos.

Deberíamos también hacer referencia a dos cuestiones centrales en cuanto a la relación entre el oficialismo y la oposición en Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner. El gobierno de Kirchner se marcó en un sistema de partidos altamente fragmentado, por lo tanto el presidente procuró diagramar una política de alianzas denominado en ese entonces como la “transversalidad”.

Juan Manuel Abal Medina reconoce que la estrategia encabezada por Kirchner generó tensiones entre el oficialismo y la oposición: la transversalidad implicó que el presidente pasara por sobre las estructuras partidarias para tejer dichas alianzas. En este sentido, destacamos que las autoridades partidarias de la oposición no tenían injerencia frente a

los acuerdos entre Kirchner con determinados jefes provinciales, sobre todo de la UCR⁵¹. El ex diputado nacional por la UCR (2003) Eduardo Santin reconoce lo expresado por Abal Medina y manifiesta que el kirchnerismo, al haber mantenido un rasgo propio de la identidad política peronista, que implica la existencia de conductas decisionistas, estimuló un clima conflictivo con la oposición. No obstante, el exdiputado expresa que el gobierno de Kirchner, una vez que diagramaba sus políticas, no excluía a técnicos pertenecientes a otros espacios políticos al momento de confeccionar nuevas legislaciones⁵².

Notas

1 Verbitsky, Horacio (2007, 22 de julio). “Menem y Kirchner”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/88537-28319-2007-07-22.html>

2 <http://www.youtube.com/watch?v=TGQUHn8ZBc>

3 *Clarín* (2003, 27 de junio). “Renunció Julio Nazareno”. [En línea] <http://edant.clarin.com/diario/2003/06/27/um/m-580889.htm>

4 Yapur, Felipe (2003, 27 de junio). “A fijar turno para Moliné O’Connor”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-21926-2003-06-27.html>

5 Yapur, Felipe y Tagliaferro, Eduardo (2003, 9 de octubre). “Para que el juez se acostumbre al ocio”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-26516-2003-10-09.html>

6 Ybarra, Gustavo (2003, 9 de octubre). *La Nación*. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/534226-el-senado-suspension-a-moline-oconnor>

7 Ventura, Adrián (2004, 2 de septiembre). “Presionado por el juicio político, el juez Vázquez se fue de la Corte”. *La Nación*. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/632813-presionado-por-el-juicio-politico-el-juez-vazquez-se-fue-de-la-corte>

8 *Clarín* (2003, 23 de octubre). “Guillermo López renunció como ministro de la Corte Suprema”. [En línea] <http://edant.clarin.com/diario/2003/10/23/um/m-646045.htm>

9 Ybarra, Gustavo (2005, 29 de septiembre). “Quinto cambio en la Corte: destituyeron a Boggiano”. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/742932-quinto-cambio-en-la-corte-destituyeron-a-boggiano>

10 Rosenberg, Jaime (2003, 8 de agosto). “El PJ avanza contra las leyes de perdón”. *La Nación*. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/517746-el-pj-avanza-contras-las-leyes-de-perdon>

11 La no oponibilidad de las *leyes del perdón* implicaba, en la práctica, dejarlas sin efecto pero sin anularlas: dichas leyes (Obediencia Debida y Punto Final) no podían oponerse a lo estipulado como crímenes de lesa humanidad. Es decir, si se comprobaba que se habían cometido delitos tipificados como de lesa humanidad, estos no podrían ser suscep-

tibles de prescripción, indulto, amnistía: dicho dictamen no encontraba una oposición legal con las *leyes del perdón*, que entonces dejarían de tener validez.

12 Es decir, que estas leyes no se opondrían y tendrían menor rango que los pactos internacionales firmados por la Argentina, que declaran imprescriptibles, inindultables e inamnistiables los delitos de lesa humanidad.

13 Al respecto el ex presidente Raúl Alfonsín, luego manifestó que no se sentiría “ofendido” si ambas leyes fueran anuladas. Ver Tagliaferro, Eduardo y Yapur, Felipe (2003, 21 de agosto). “Cuando se vota un final de época”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24396-2003-08-21.html>

14 Ver declaraciones del legislador de la UCR Pascual Capelleri en “Diputados dio media sanción a la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final” (*Clarín*, 2003, 12 de agosto). [En línea] <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/12/um/m-604357.htm>

15 Tagliaferro, Eduardo y Yapur, Felipe (2003, 13 de agosto). “Una votación con gusto a justicia”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24072-2003-08-13.html>

16 *Página 12* (2003, 13 de agosto). “Crónica de la mañana en que el PJ decidió cambiar su posición”. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/24072-8912-2003-08-13.html>

17 Verbitsky, Horacio (2003, 17 de agosto). “La esperanza blanca”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24229-2003-08-17.html>

18 Luego de expresar que la decisión presidencial se trataba de una oscura maniobra para juzgar solo a unos pocos militares y dejar libre al resto. Ver: Tagliaferro, Eduardo y Yapur, Felipe (2003, 13 de agosto). “Una votación con gusto a justicia”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24072-2003-08-13.html>

19 Verbitsky, Horacio (2003, 17 de agosto). “La esperanza blanca”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24229-2003-08-17.html>

20 *Ibidem*.

21 Exceptuando a Sonia Escudero (Salta), Ángel Pardo (Corrientes) y Elva Paz (Formosa). Ver: Ybarra, Gustavo (2003, 21 de agosto). “Quedaron anuladas las leyes de perdón”. *La Nación*. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/520924-que-daron-anuladas-las-leyes-de-perdon>

22 *Ibidem*.

23 *Clarín* (2003, 21 de agosto). “El Senado anuló las leyes de Punto Final y Obediencia Debida”. [En línea] <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/21/p-01001.htm>

24 *La Nación* (2005, 16 de diciembre). “Histórico: el país saldará en un solo pago la deuda con el FMI”. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/765314-historico-el-pais-saldara-en-un-solo-pago-la-deuda-con-el-fmi>

25 Los principales ítems de la ley de emergencia económica implican: establecer el sistema que fije la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras, pautar retenciones a la exportación de hidrocarburos, fijar tarifas y renegociar los contratos de los servicios públicos en manos de empresas privadas y regular los precios de la canasta básica.

26 Véanse declaraciones del senador Morales (UCR) en el Diario de Sesiones extraordinarias, fecha 21/12/2005, p. 23.

- 27 Véanse declaraciones del senador Sanz (UCR) en el Diario de Sesiones extraordinarias, fecha 21/12/2005, p. 57.
- 28 Cufre, David y Tagliaferro, Eduardo (2005, 22 de diciembre). “Manos libres para decirle chau al Fondo”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-60811-2005-12-22.html>
- 29 Director Gerente del FMI desde el 7 de junio de 2004 hasta el 1 de noviembre de 2007.
- 30 “El FMI celebra el progreso que se está realizando en algunas reformas legales que son esenciales para recuperar la confianza de los inversores y de la comunidad internacional”. Véase: *Página 12* (2002, 1 de junio). “El FMI “celebró” la derogación de la ley”. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-5794-2002-06-01.html>
- 31 Llorens, Javier y Cafiero, Mario (2005). “¿Por qué se quiere derogar la ley de subversión económica?”. Indymedia.org. [En línea] <http://archivo.argentina.indymedia.org/uploads/2002/05/derogacion.pdf> pp.3-4.
- 32 Emol.com (2002, 9 de mayo). “Senado argentino derogó la ley de subversión económica”. [En línea] <https://www.emol.com/noticias/internacional/2002/05/09/84857/senado-argentino-derogo-la-ley-de-subversion-economica.html>
- 33 Bono a siete años emitido por el gobierno argentino. Venezuela se convirtió en uno de los principales tenedores. Dichos bonos devengaban una tasa implícita del 9% anual.
- 34 Véanse declaraciones del senador Morales (UCR) en el Diario de Sesiones extraordinarias, fecha 21/12/2005, p. 24.
- 35 Véanse declaraciones de la senadora Fernández de Kirchner (FpV) en el Diario de Sesiones extraordinarias, fecha 21/12/2005, pp. 50-51.
- 36 Véanse declaraciones del senador Sanz (UCR) en el Diario de Sesiones extraordinarias, fecha 21/12/2005, p. 54.
- 37 Véanse declaraciones del diputado Roberto Iglesias (UCR), Reunión N° 41, 1ª Sesión Extraordinaria, celebrada el 21/12/2005.
- 38 Véanse declaraciones de la diputada Mercedes Marcó del Pont (FpV), Reunión N° 41, 1ª Sesión Extraordinaria, celebrada el 21/12/2005.
- 39 Véanse declaraciones del diputado Claudio Lozano (EyJ), Reunión N° 41, 1ª Sesión Extraordinaria, celebrada el 21/12/2005.
- 40 <http://portal.educ.ar/noticias/educacion-y-sociedad/aumenta-sostenidamente-el-pres.php> [Consulta: marzo 2014].
- 41 Martirene, Roberto A., “Contenido social del presupuesto 2010. Perspectiva Económico-Social del Presupuesto 2010”. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). [En línea] <http://aaps.org.ar/dev/pdf/martirene.pdf>
- 42 http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dselectronicos/actas/2005/123ET01_50_R41.pdf
- 43 Meyer, Adriana (2005, 23 de diciembre). “Una votación que salió con fórceps”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-60865-2005-12-23.html>

44 *La Nación* (2005, 23 de diciembre). “La oposición volvió a ser víctima de la fragmentación y las dudas”. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/767165-la-oposicion-volvio-a-ser-victima-de-la-fragmentacion-y-las-dudas>

45 http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dselectronicos/actas/2006/124OT17_07_R24.pdf

46 Meyer, Adriana (2006, 4 de agosto). “Una chequera abultada y muy codiciada”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-70925-2006-08-04.html>

47 Piqué, Martín (2004, 4 de diciembre). “Duhalde dejó la presidencia del PJ bonaerense y Solá no fue al acto”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-44432-2004-12-04.html>

48 Desde el *socialismo* se referían al convencimiento de que la única manera de iniciar realmente una nueva etapa en el proceso político argentino era, en el caso de la CSJ, depurando la cúpula de uno de los tres poderes de la Nación y así nuestro país tendrá la posibilidad de volver a vivir la democracia en plenitud. Elisa Carrió (ARI) manifestó que el juicio político a la CSJ era un momento histórico que nadie iba a poder evitar y que gracias a Dios se modificó la correlación de fuerzas, y la llave de la impunidad había cambiado por la de la apertura de la justicia. Véase: Reunión N° 13, 5ª Sesión Ordinaria celebrada el 13/08/2003. [En línea] <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versio-nes/index.html>

49 *Clarín* (2006, 23 de abril). “Reportaje con Elisa Carrió”. [En línea] <http://edant.clarin.com/diario/2006/04/23/elpais/p-01501.htm>

50 *La Nación* (2006, 20 de marzo). “Fuertes críticas socialistas a Kirchner”. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/790317-fuertes-criticas-socialistas-a-kirchner>

51 Testimonio de Juan Abal Medina en entrevista con el autor. Mayo, 2016.

52 Eduardo Santin en entrevista con el autor. Mayo, 2016.

Capítulo V. Sobre el modelo agonista en Argentina y Uruguay

V.1. El problema de la dilución de las identidades y la fragilidad de los partidos

Partimos de un supuesto central: identidad e institucionalización constituyen las condiciones sine qua non para la formación de un sistema de partidos. Ahora bien, para la existencia de un SP estable, dichas identidades políticas deben diferenciarse entre sí. En este sentido Chantal Mouffe se pregunta: “¿De qué sirve hablar de diálogo y deliberación si no hay una opción real disponible y si los participantes de la discusión no pueden decidir entre alternativas claramente diferenciadas?” (2007: 11).

Si desde supuestos posicionamientos de centroderecha y centroizquierda se ejecutan las mismas políticas económicas, que a su vez generan sucesivas crisis, eventualmente la ciudadanía puede inclinarse por opciones ajenas a las reglas democráticas. En consecuencia, cuando hacemos referencia a las identidades políticas, estamos centrándonos tanto en el plano subjetivo –vinculado a las emociones– como en el plano objetivo, es decir, en aquel que pone el acento en las coincidencias respecto de los ejes programáticos de la fuerza política, a saber: políticas económicas y sociales, política exterior y políticas culturales.

Al analizar las identidades políticas, nuestra referencia obligada remite a la crisis de la centralidad de los partidos políticos. En este sentido debemos ensayar un intento por reconocer de qué manera repercutió este fenómeno tanto en Argentina como en Uruguay.

Inés Pousadela (2004: 109) ha observado que en nuestras sociedades –occidentales– ha disminuido la importancia relativa de las estructuras partidarias en relación al poder cada vez mayor de los líderes ubicados en su cúspide. Este hecho ha implicado el debilitamiento de las viejas

identidades políticas de los partidos, con el consiguiente debilitamiento de las estructuras ideológicas de antaño. Es decir, en primer lugar se observa la preeminencia de los personalismos por sobre las estructuras partidarias, y por último la flexibilización de las ideologías e identidades partidarias.

En definitiva lo que se plantea es una nueva modificación en la lógica de representación y de mediación que remite al paso de una vieja *democracia de partidos* a la llamada por Manin (1998) *democracia de audiencia*¹ en la que los partidos pierden el protagonismo central. Si bien es posible evidenciar un proceso de transformaciones, aquello no significa la desaparición de los partidos políticos. Pousadela (2004: 114) plantea que mientras la democracia sea representativa se necesitarán vehículos de representación y serán los partidos políticos —o alguna otra cosa semejante a la que probablemente convendremos en denominar de ese modo— los encargados de cumplir esta función. La utopía de la *democracia virtual* y del reemplazo de los partidos por los medios de comunicación que devendrían en la escena exclusiva y en el mecanismo de constitución y ordenamiento de las opciones políticas parece un lugar que no existe; lo que se ha producido de acuerdo a la autora es un debilitamiento de los partidos políticos que ha propiciado ciertas transformaciones respecto de sus lógicas.

El investigador Kenneth Roberts (2002: 56) explica que la globalización económica ha estrechado las capacidades políticas de los gobiernos latinoamericanos y se refiere centralmente a las herramientas soberanas de política económica: esto ha debilitado las funciones ideológicas de los partidos. Como consecuencia de dicho debilitamiento —y al igual que Chantal Mouffe—, señala que durante la etapa neoliberal también se han socavado los medios por los cuales las fuerzas políticas podían diferenciarse en la competencia electoral. El autor señala que este proceso se fue consolidando a partir del incremento del poder estructural del capital privado materializado a partir del creciente acceso directo de las elites de negocios a cargos ejecutivos: este panorama ha desalentado la intermediación partidaria.

Juan Manuel Abal Medina (2004: 41) explica que dichos fenómenos ocurridos en torno a las prácticas políticas comenzaron a configurarse a partir de 1980 y, coincidiendo con Roberts, señala la disminución relativa del componente ideológico como un factor de peso. Por otra parte, pone de manifiesto la volatilidad de los electorados

y señala lo que algunos autores identifican como partido *atrapa todo* y partido *profesional electoral*. De esta manera los autores mencionados reconocen que la novedad es un proceso de modificaciones y adaptaciones partidarias en un mundo donde las fronteras ideológicas se desdibujan y la política partidaria pierde su anterior centralidad. No obstante veremos de qué manera el Frente Amplio uruguayo, a pesar de haber adoptado una estrategia de moderación durante la década del 90, en pos de institucionalizar el partido y ampliar su base electoral, también consolidó su identidad política.

Es posible apelar a herramientas teóricas que pueden ser complementarias respecto a nuestra intervención analítica en los casos de Argentina y Uruguay. Es decir i) ¿De qué manera la pérdida de centralidad de los partidos a nivel continental ha impactado en los escenarios que precedieron los gobiernos de Vázquez y de Kirchner? Posteriormente, ii) ¿Qué tipo de consecuencias se podrían reconocer durante los gobiernos de Kirchner y de Vázquez respecto de estas transformaciones? Es decir, iii) ¿Han impactado dichos fenómenos con el mismo nivel de intensidad en ambos países?

Lo primero que podemos mencionar es aquello más evidente si consideramos lo aludido en puntos anteriores de nuestro trabajo: luego de las crisis económicas en ambos países (2001-2002) se reconocen escenarios disímiles: en Uruguay se ha observado que la crisis significó un derrumbe de la economía nacional pero no implicó la ausencia de cierto grado de estabilidad política. En Argentina, la crisis de los partidos ocurrió en simultáneo con el derrumbe de la economía nacional.

Luego de la crisis uruguayo se ha observado una merma importante en relación a la eficacia electoral del Partido Colorado², que favoreció el ascenso del Frente Amplio al gobierno pero los partidos políticos continuaron exhibiendo su centralidad y el sistema de partidos no presentó un alto grado de fragmentación. Por el contrario, el caso argentino expuso una severa crisis económica en simultáneo con un alto grado de inestabilidad política y fragmentación del sistema de partidos que propició escisiones tanto en la UCR como en el PJ. Dichas apreciaciones están en consonancia con lo citado en anteriores capítulos respecto a la comparación de la composición parlamentaria en ambos países: al inicio del gobierno de Vázquez había tres partidos políticos con representación en la Cámara de Senadores y cuatro en diputados; mientras que en Argentina durante el año 2003, había 17 en la Cámara de Senadores y 45

en la Cámara de Diputados. Estas cifras respecto del caso argentino, en verdad no reflejan la existencia de 45 fuerzas políticas, pero sí dan cuenta del escenario de fragmentación del sistema de partidos.

Al comparar ambos casos reconocemos que el fenómeno que implicó un proceso de pérdida de centralidad y de fragmentación por parte de las estructuras partidarias ha sido más nítido en el caso argentino. De todas maneras, no se puede soslayar la importancia de la estructura territorial del PJ que, aunque estuviese desarticulado y haya incluido distintas facciones que no compartían el mismo proyecto político –fundado en ejes programáticos de gobierno–, se encargó de la organización del gobierno nacional luego de la crisis del 2001.

A tenor de lo expuesto surge un interrogante: si ambos países atravesaron crisis socioeconómicas severas, ¿por qué el escenario que remite a la pérdida de centralidad de los partidos políticos impactó más intensamente en Argentina que en Uruguay?

Para responder esta pregunta resulta imposible eludir la dinámica del desarrollo de los partidos en ambos países. En este sentido, las interrupciones democráticas en Argentina han acarreado consecuencias dramáticas para el desarrollo político-partidario.

Juan Manuel Abal Medina reconoce como una característica histórica de la cultura política argentina el déficit en relación al ejercicio de construcción de consenso junto a la ausencia de negociaciones al interior de las fuerzas políticas nacionales³. Al margen de que los partidos políticos argentinos no han dispuesto del mismo nivel de desarrollo que los uruguayos, podríamos añadir un dato no menor: en Uruguay, las fuerzas políticas tendieron a excluir en sus formaciones a los sectores corporativos. Este hecho, sin dudas ha impedido cierta dinámica ocurrida en la política argentina: partidos populares relativamente proclives a intereses corporativos durante los gobiernos (Menem, De la Rúa, Duhalde) que precedieron al de Néstor Kirchner.

A nuestro juicio, los procesos de institucionalización de los partidos políticos uruguayos incidieron en dos cuestiones claves:

a) El acercamiento de la sociedad a la participación en la órbita de la política partidaria. Un sistema de partidos como el uruguayo, menos proclive al surgimiento de personalismos, estimuló el debate y el involucramiento de la sociedad en las estructuras político-partidarias. En consecuencia, lo que pudimos reconocer en el caso uruguayo es que a pesar de la “crisis de principio de siglo”, los partidos políticos continua-

ron operando como principales canales de mediación entre el Estado y la sociedad civil.

b) Por otra parte, los procesos de institucionalización en Uruguay, al estimular los debates intra-partidarios, permitieron la manifestación de diferencias que no se ocultan y producen cierto grado de transparencia identitaria al interior de los partidos: podríamos hacer referencia a que el Partido Nacional se estableció como el espacio político de referencia para el liberalismo uruguayo. Luego de la dictadura, el Frente Amplio se constituyó nítidamente como el espacio político que nuclearía al progresismo uruguayo. Ahora bien, a pesar del proceso de democracia interna practicado al interior del Partido Colorado, este ha sufrido gradualmente un debilitamiento electoral. Adolfo Garcé⁴ reconoce que este fenómeno fue producto de la pérdida de sus bases sociales históricas. El Partido Colorado históricamente expresó los intereses urbanos y más específicamente los intereses de los trabajadores y la crisis del Estado de bienestar en el Uruguay coincidió con la permanencia del Partido Colorado en el gobierno. Este escenario fue aprovechado por el Frente Amplio para acusar a los colorados de haberse alejado de sus intereses primarios y de haber abandonado a sus electores de la primera hora. Garcé expresa que esto ocurrió en un proceso muy gradual, en el cual la crisis económica jugó un rol determinante. Por último, sostiene una cuestión central: al encabezar un proceso de relanzamiento de la economía uruguaya –que implicó el achicamiento del Estado de bienestar–, el partido abandonó también su discurso identitario cercano a la socialdemocracia.

Lo mencionado por Garcé conduce nuestro análisis a un eje neurálgico: el rol de las identidades políticas. Al igual que Garcé, Jaime Yaffé⁵ ha reconocido una crisis del Partido Colorado en relación a su identidad política. Desde su óptica, esta crisis se originó a partir de dos cuestiones centrales. Una está asociada al sesgo represivo adoptado por el gobierno del ex presidente Pacheco Areco (1967-1972), que alejó del partido a los sectores más progresistas. Otro de los factores que ha generado el debilitamiento identitario del Partido Colorado fue, como afirmó anteriormente Garcé, la incorporación gradual, desde la década del 60, de un discurso vinculado a la liberalización y a la desregulación de la economía, ante la prematura crisis del modelo de sustitución de importaciones en el Uruguay. Si bien posteriormente este discurso no terminó de traducirse en hechos contundentes, merced a la existencia de una oposición fuerte a la implementación de políticas económicas

liberales en el país, Yaffé pone de manifiesto que, producto de las discrepancias con la cúpula del partido, en los tempranos 70, algunos sectores decidieron escindirse del Partido Colorado y migrar hacia lo que conformaría las bases del Frente Amplio. En este sentido, uno de los casos emblemáticos fue el del dirigente Zelmar Michelini, quien en 1971 fue uno de los cofundadores del FA. Décadas después, luego de la crisis del 2002, el Partido Colorado pagó ciertos costos por haber protagonizado el gobierno que desembocó en una aguda crisis y el sistema de partidos uruguayo quedó dividido en un bloque cercano a la centroizquierda, encabezado por el Frente Amplio, y en otro más bien orientado hacia el centro y centroderecha que fue acaparado mayoritariamente, desde el punto de vista electoral, por el Partido Nacional.

V.2. La institucionalización partidaria como ordenadora identitaria del sistema de partidos

Una de las diferencias centrales entre los sistemas de partidos de Argentina y Uruguay radica en la institucionalización y desinstitucionalización de los partidos políticos en uno y otro caso. Los partidos políticos uruguayos han operado bajo ciertos procesos de institucionalización, han practicado democracia interna y pudieron exhibir solidez en sus líneas intra-partidarias para establecer lineamientos políticos sobre ejes programáticos. Sin embargo, reconocemos que estos debates intra-partidarios en Uruguay tuvieron consecuencias disímiles para los distintos partidos.

Por una parte, los procesos de institucionalización alentaron la participación y el involucramiento de la sociedad en la vida político-partidaria: la democracia interna inherente a dichos procesos limitó el predominio de los personalismos dentro de las estructuras. Esto implicó la adopción de cierta concepción de la actividad política como un proceso colectivo que pone en valor las voluntades de los miembros de la fuerza política al momento de adoptar decisiones. De alguna manera, los procesos de institucionalización estrecharon los lazos entre la sociedad y los partidos políticos uruguayos.

Pero habría que señalar una segunda cuestión respecto de la institucionalización y de la preeminencia partidaria por sobre los personalismos fuertes. En Uruguay, la centralidad del debate de ideas al interior de los partidos, que se impuso por sobre los personalismos y el verticalismo, configuró un sistema de partidos ordenado identitariamente.

Dicho ordenamiento se materializa a través de fugas en algunos casos y adhesiones en otros. Justamente, estos movimientos ordenaron y le brindaron transparencia al sistema de partidos.

Por lo tanto, es posible expresar una cuestión clave para nuestro trabajo: los procesos de institucionalización partidaria en Uruguay han posibilitado un tipo de encolumnamiento identitario⁶ en oposición a un tipo de encolumnamiento oportunista o pragmático⁷ que prevaleció en el caso argentino. Cuando al interior de una organización político-partidaria prima el debate de ideas y la democracia interna, son las mayorías intra-partidarias las encargadas de trazar los ejes programáticos de la organización, por lo tanto las minorías pierden posiciones expectantes en relación a la toma de decisiones. Se reduce así cierto aspecto especulativo. En este sentido, las líneas internas pueden optar por escindirse de la estructura y buscar nuevas alternativas. Por otra parte, se puede pensar que un partido político que practica esta dinámica democrática excluye a sectores corporativos exógenos que intentan incidir en pos de la defensa de intereses minoritarios.

El Partido Nacional, a pesar de haber incluido a corrientes progresistas⁸, mantuvo históricamente una identidad política más bien orientada a concepciones liberales en el terreno de lo económico⁹. Desde el retorno democrático en Uruguay, el partido ha conservado ese tipo de identificación relativamente fuerte y en casi la totalidad de las elecciones generales mostró una performance bastante estable que se mantuvo en el orden del 30% de los sufragios. En cambio, el Partido Colorado, desde la década del 60 y con mayor nitidez luego del gobierno que desembocó en el colapso económico del año 2002, ha experimentado una crisis identitaria: en comparación con el Partido Nacional, los colorados históricamente han sido portadores de posiciones mucho más cercanas a la visión del Estado como garante del cumplimiento de derechos elementales. Jaime Yaffé indica que el giro –un poco más discursivo que programático– por parte del Partido Colorado hacia posicionamientos cercanos al liberalismo, ha diluido la consolidación identitaria de la fuerza.

Esta dinámica fue aprovechada por el Frente Amplio que pudo erigirse como la fuerza política canalizadora de las demandas sociales que exigen la presencia del Estado como garante de cierta ampliación de derechos. Además Yaffé afirma que el Frente Amplio fue efectivo al haberse apropiado de un discurso inherente a la tradición del Partido Colorado. Al respecto, Ernesto Castellano¹⁰ manifiesta que el Frente Amplio ha

podido reemplazar al Partido Colorado en la disputa con el Partido Nacional y afirma que en el Uruguay, la dicotomía derecha-izquierda ha sido instalada por el FA. Al mismo tiempo señala que el Partido Colorado no puede ser identificado como de izquierda o de derecha, porque este clivaje no ha formado parte de la historia política del país.

Castellano afirma que el Partido Colorado es liberal y republicano en el sentido político, pero reconoce que gradualmente, desde el retorno democrático, el partido ha perdido la forma de transmitir un “relato” histórico y, junto con ello, la capacidad de reivindicación de sus héroes.

Con esto proponemos exponer de qué manera la centralidad del debate de ideas inherente al proceso de institucionalización partidaria, y opuesta al predominio de los personalismos, ha re-ordenado de manera más bien transparente al sistema de partidos uruguayo desde el aspecto político-identitario. Sin institucionalización que estimulara el debate intra-partidario no hubiesen existido fugas y adhesiones que re-ordenaran el sistema de partidos uruguayo.

De esta manera, ponemos de manifiesto la visión de que los procesos de institucionalización no necesariamente fortalecen a una fuerza política: también pueden debilitarla, como ocurrió con el Partido Colorado. Al exponer diferencias dentro de las organizaciones, estos procesos, anclados en el debate de ideas, pueden provocar fugas y adhesiones e incidir en el reacomodamiento del sistema de partidos desde el aspecto político-identitario.

Entonces, la institucionalización puede operar en dos sentidos respecto de una fuerza política: consolidarla o debilitarla. Referenciándonos en los conceptos de Hall, podemos afirmar que si el partido no es capaz de interpelar a la sociedad a través de prácticas y discursos, como pasó con el Partido Colorado, la institucionalización –materializada en debates internos– puede provocar fugas hacia otros partidos que muestren capacidad de interpelación social a través de prácticas y discursos. Por sí mismos, los procesos de institucionalización no necesariamente fortalecen a un partido. La fortaleza de una fuerza política depende más de su capacidad de interpelación a la sociedad a través de discursos y prácticas políticas. Por lo tanto, un proceso de institucionalización que pretenda fortalecer a una fuerza política no debe estar solamente sustentado en la práctica de la democracia interna. Este proceso debería estar acompañado por lo que Yaffé (2013: 74) denomina como el *componente actitudinal* del proceso de institucionalización. El autor explica

que el proceso de institucionalización de los partidos está compuesto por al menos dos dimensiones. Además de la dimensión estructural u organizativa, existe una dimensión actitudinal que la complementa y refuerza: esta se refiere al sentimiento de pertenencia de los miembros; se trata del fortalecimiento de la identidad y de la capacidad de la organización para generar lealtad, tanto por vías racionales –ideología, programa–, como emocionales –tradición, símbolos, héroes–.

Según nuestra óptica, lo que Yaffé denomina como vías racionales –ideología y programa–, puede vincularse también con un plano emocional, dado que las políticas sociales y económicas repercuten en el bienestar social y en la soberanía nacional: dos aspectos que movilizan pasiones.

Respecto a esta cuestión, Mouffe (1999: 21) establece un contrapunto sobre lo que muchos pensadores liberales afirman respecto a garantizarle la fidelidad a las instituciones democráticas a partir del suministro de únicamente fundamentos racionales.

Hasta aquí concluimos que estos procesos institucionalizadores acompañados de un componente actitudinal, son capaces de garantizar el reordenamiento del sistema de partidos en base a la diferenciación y consolidación de las identidades políticas.

Al observar lo ocurrido al interior del Frente Amplio, reconocemos que la institucionalización partidaria sí ha podido consolidar a la fuerza política. Así lo indica el trabajo realizado por Jaime Yaffé, “Competencia interna y adaptación partidaria en el frente amplio de Uruguay”, donde analiza la dinámica interna del partido y explica que, fundamentalmente a partir de la década del 90, el espacio experimentó un proceso de institucionalización en simultáneo con un alto nivel de fraccionalización, que sin embargo logró cohesionar a casi la totalidad de las corrientes de la izquierda uruguaya. Yaffé señala que dicha dinámica implicó, por una parte, una moderación ideológica para ampliar su capacidad electoral a través de la obtención del apoyo de un electorado reticente a votar a la izquierda pero, por otra parte, el proceso implicó

(...) el ejercicio de una firme oposición a las políticas de los partidos tradicionales que consolidó la adhesión de los miembros y electores mediante el fortalecimiento de la identidad política frenteamplista, con base en el desarrollo de una tradición propia tanto o más potente que las de los dos viejos partidos liberales uruguayos (2013: 74).

En este sentido, se destaca la capacidad del Frente Amplio para interpelar a gran parte de la sociedad uruguaya pero también se explica de qué manera fue posible que, a pesar de haber experimentado un avance en su nivel de institucionalización y un aumento de su nivel de fraccionalización, la coalición consiguiera la cohesión de casi la totalidad de la izquierda uruguaya, junto con un crecimiento en relación a su capacidad electoral.

El caso argentino puede distinguirse claramente del uruguayo: al menos desde la década del 90 se ha evidenciado un creciente proceso de desinstitucionalización de los partidos políticos. En este sentido Hugo Quiroga (2010: 137-138) se refiere a la desvalorización de los congresos partidarios y de los órganos de conducción. Por otra parte se reconoce la baja incidencia de los partidos argentinos en relación a la consolidación de identidades políticas. El objetivo de los partidos ha sido fundamentalmente la presentación de candidatos a las elecciones seleccionados por el reconocimiento público antes que por elecciones internas. Quiroga señala que los programas partidarios han dejado de significar un factor de identidad colectiva.

El bajo grado de institucionalización de las fuerzas partidarias en Argentina, reconocida esencialmente a partir de la década del 90, ha estimulado la desinstitucionalización del SP argentino. Este hecho propició la configuración de un escenario de pérdida de centralidad de los partidos políticos y favoreció el surgimiento de liderazgos personalistas en cada una de las provincias, sin identificación con proyectos políticos nacionales fundados en ejes programáticos de gobierno: desde el fin del alfonsinismo hasta la asunción de Kirchner, ninguna de las variantes del PJ¹¹ y de la UCR logró conformar una identidad política potente que trascendiera el plano provincial, y menos aún institucionalizarla para no depender de las estructuras territoriales. En este sentido, el kirchnerismo logró el primer paso: concebir una identidad política nacional de centroizquierda fundada en la interpelación a través de los ejes programáticos del gobierno (2003-2007), mencionados anteriormente, con los cuales un sector importante de la sociedad comenzó a identificarse.

Por otra parte, desde el 2003, la oposición al kirchnerismo no fue capaz de conformar un proyecto político nacional fundado en una identidad política colectiva que implicara ejes programáticos concretos: muchos de los gobernadores del PJ¹², aunque no compartieran los lineamientos básicos de las políticas del kirchnerismo, abandonaron sus

pretensiones de encabezar proyectos nacionales. Estos actores, ante la creciente popularidad del presidente Kirchner, y la discrecionalidad con la que se repartieron recursos del gobierno nacional hacia las provincias, se plegaron a su gobierno. Otro sector del peronismo, adoptó posicionamientos de centroderecha, pero sin los suficientes vínculos orgánicos como para institucionalizarse y gestar una fuerza política conservadora a nivel nacional.

Por otra parte, la UCR, luego de impulsar políticas propias del neoliberalismo en el 2001 y de que varios de sus referentes¹³ se alinearan junto al economista liberal Ricardo López Murphy en el año 2003, quedó en una posición tan ambigua como la del peronismo y dejó de ser considerado como aquel partido con sensibilidad hacia las clases medias, encargado de impulsar políticas de ampliación de derechos. Inclusive algunos gobernadores radicales se encolumnaron detrás de Kirchner¹⁴ a partir del 2003. Otras fuerzas como el ARI o la izquierda más radical, se presentaron como formaciones políticas con escasísima representación a nivel nacional.

En Uruguay, el fracaso de las políticas de apertura económica iniciadas en la década del 70 y continuadas fundamentalmente por los partidos tradicionales, ha derivado en una modificación en la correlación de fuerzas que propició una notable merma respecto de la competitividad electoral principalmente del Partido Colorado, que de manera gradual y con mayor énfasis, luego de la crisis del 2002, ingresó en una dinámica signada por la crisis identitaria. Sin embargo, los partidos tradicionales han podido conservar arraigo en vastos sectores de la sociedad uruguaya.

Reconocemos que Uruguay ha evidenciado partidos políticos institucionalizados. Algunos en base a procesos de democracia interna. Otros, como el Frente Amplio, en base a democracia interna que además incluyó un fuerte componente actitudinal, interpelador desde el aspecto emocional, al estar vinculado con la resistencia a la dictadura militar.

En general los procesos de institucionalización operaron en favor del reordenamiento del sistema de partidos. A través de estos procesos pudieron reorganizarse las identidades políticas diferenciadas. No obstante, el resultado de esta dinámica estimuló una fuga desde el Partido Colorado hacia el Frente Amplio que se vio fortalecido también por exhibir prácticas y discursos eficaces al momento de interpelar a aquellos sectores de la sociedad uruguaya favorables a la intervención del Estado en la economía. Esta dinámica fue trascendental para promover la dis-

puta política entre identidades políticas sólidas en el caso del Partido Nacional y del Frente Amplio. Dos partidos que a pesar de la crisis de principios de siglo continuaron siendo competitivos electoralmente.

Al margen del grado de éxito de sus medidas de gobierno, el FA no defraudó a un electorado que pretendía un giro respecto de las políticas favorables al mercado. Ahora bien, la identidad política frenteamplista existía mucho antes de la llegada de Tabaré Vázquez al gobierno y, por lo tanto, trascendía su figura.

Steven Levitsky (2005: 30) analiza en profundidad los procesos de institucionalización de los partidos políticos; particularmente estudia el caso del PJ argentino y se centra en la “rutinización” como un aspecto de la institucionalización: explica que es el proceso por el cual las normas y los procedimientos son aceptados por los miembros de la organización. A su vez este proceso puede ser formal a partir de la correspondencia entre normas sancionadas oficialmente y pautas de conductas efectivas; o informal cuando se observan conductas que se ajustan a pautas conocidas, pero tales pautas se apartan de las normas formales. Por último, sostiene que una rutinización débil se reconoce cuando normas y procedimientos son cuestionados y habitualmente soslayados.

En nuestro análisis reconocemos que tales procedimientos intrapartidarios guardan relación con lo atinente a las identidades políticas: de acuerdo a la mirada de Levitsky (2005: 30), la escasa rutinización favoreció que en la década del 90 se introdujeran cambios en relación a la estrategia del Partido Justicialista que hicieron posible la adaptación sin demora de un programa económico neoliberal.

Es decir, la debilidad de los procedimientos formales dentro del partido amplió el margen de maniobra de Menem, al facilitar alianzas con sectores conservadores –Ucedé–, economistas neoliberales, empresarios y políticos de derecha. En igual medida podríamos hacer referencia al peso que adquirió el sector afín al ex presidente De la Rúa en marzo del año 2001, cuando al desechar las posiciones del Frepaso y de figuras importantes¹⁵ de su propio partido que incluían al propio presidente del partido en ese momento, Raúl Alfonsín (UCR), convocó al ultraliberal Domingo Cavallo como ministro de Economía. El ex diputado por la UCR, Eduardo Santín, manifiesta que el gobierno de De la Rúa adoptó una impronta fuertemente decisionista al pasar por alto la postura de una parte importante del partido que incluía el posicionamiento de Raúl Alfonsín¹⁶.

Los análisis incluidos posibilitan pensar que a diferencia del caso de los partidos argentinos, los procesos de institucionalización de los partidos políticos uruguayos –en especial el del Frente Amplio– operaron en favor de la consolidación de identidades políticas. Esto se puede constatar si se considera la moderación de las propuestas del FA como estrategia tendiente a institucionalizar el partido en la década del 90 (Yaffé, 2013): a pesar de haber adoptado posiciones más moderadas, el FA se presentó nítidamente desde la centroizquierda como opositor a las políticas de los partidos tradicionales que iban en dirección de liberalizar la economía.

En Uruguay, el mantenimiento y la consolidación de las diferentes identidades políticas a través de ejes programáticos concretos resultó esencial para que, fundamentalmente el Frente Amplio y el Partido Nacional pudieran protagonizar debates transparentes respecto de las diferentes alternativas en relación al impulso de políticas de Estado. Desde el retorno democrático se han reconocido posiciones claramente diferenciadas entre el FA y los partidos tradicionales. Esto sin dudas posibilitó que la sociedad uruguaya encontrara alternativas dentro del sistema de partidos.

En Argentina, el proceso de pérdida de centralidad de los partidos políticos mayoritarios aconteció en gran medida como consecuencia del fracaso de los gobiernos post-dictatoriales, fundamentalmente de los de Menem y De la Rúa que derivaron en la crisis del 2001. Pero la crisis identitaria del progresismo argentino en comparación con el Frente Amplio, remite a una cuestión de fondo que detallaremos a continuación.

Al igual que en el Uruguay, en Argentina la dictadura militar significó un parte-aguas respecto de lo que ocurrió en el sistema de partidos una vez ya reinstaurada la democracia. Tal como lo han señalado Jaime Yaffé y Adolfo Garcé, *la épica de la resistencia* a la dictadura militar encabezada por los miembros del Frente Amplio se constituyó en uno de los pilares de la consolidación de la identidad política frenteamplista. Sus integrantes fueron los principales destinatarios de destierros, encarcelamientos y muertes, provocadas por el régimen. Desde el retorno democrático en el Uruguay, estos hechos ocurridos durante la dictadura se tradujeron en cierta cohesión al interior de la fuerza política.

Muy por el contrario, en Argentina distintos sectores del peronismo fueron al mismo tiempo impulsores y destinatarios de la represión ilegal. Por lo tanto, resultó completamente inviable que con el retorno demo-

crático el peronismo pudiese consolidar una identidad política que implicara aspectos emocionales similares a los del Frente Amplio, como los relativos a la *épica de resistencia*. Existió un sector del peronismo vinculado a la *tendencia* que ejerció resistencia a la dictadura pero no fue el único. Los sectores que sufrieron las consecuencias del terrorismo de Estado también tuvieron como protagonistas a la izquierda no peronista. Es decir, mientras que en el Uruguay post-dicatorial, la *épica* de la resistencia ayudó a consolidar la identidad frenteamplista, en Argentina la discusión sobre la dictadura no hizo más que fragmentar a los sectores progresistas.

Luego, en la década del 90, Menem le abrió las puertas del movimiento a sectores (Ucedé, Sociedad Rural Argentina)¹⁷ enfrentados a la idea de progreso de las clases populares. Por su parte, el radicalismo tampoco cumplió con las expectativas depositadas históricamente en el partido respecto de la tradición de bregar por los derechos civiles¹⁸ y por el progreso de los sectores medios¹⁹. La pérdida de centralidad de los partidos se agudizó con el gobierno de la Alianza que, al prácticamente no diferenciarse del gobierno anterior, reflejó una cuestión central en nuestro análisis: la labilidad de las identidades políticas de los grandes partidos nacionales. Esto se tradujo en una disminución de las alternativas que el electorado podría elegir como canales de mediación entre Estado y sociedad. En consecuencia, la pérdida de centralidad de los partidos políticos se debe en gran medida a la dilución de las identidades políticas nacionales.

Desde nuestra óptica: a) la gestación de una identidad política que se diferencie de la hegemónica, a través de prácticas y discursos interpelladores, y b) el posterior proceso de institucionalizar dicha identidad, representan condiciones centrales para la existencia de un partido sólido y de una democracia estable desde el punto de vista institucional: del primer punto se encargó Néstor Kirchner a partir del 2003.

En otras palabras, la formación de un sistema de partidos depende en gran medida de la existencia y consolidación de identidades políticas diferenciadas: los fracasos de los gobiernos de distinto signo, pero que aplican ejes programáticos similares, son capaces de provocar un distanciamiento entre la ciudadanía²⁰ y los partidos políticos: hemos mencionado el caso testigo en Argentina, donde la misma política económica fue llevada adelante en un primer momento por Menem (PJ) y luego por Fernando de la Rúa (UCR). Es decir, el electorado que reconoció políticas

económicas y sociales muy similares llevadas adelante tanto por el PJ como por la UCR –inclusive por el mismo ministro de Economía–, que a su vez derivaron en una crisis monumental, dejó de depositar expectativas positivas respecto de la política partidaria. De esta manera, se dificultaron los canales de mediación entre Estado y sociedad.

El éxito de Kirchner se sustenta en una correcta lectura del contexto económico y social post 2001, que le permitió gestar una identidad política disruptiva respecto del neoliberalismo para ganar adhesiones. Si consideramos uno de los aspectos de la identidad política que privilegia nuestro análisis –programa económico, social y cultural–, en Uruguay se han observado diferencias respecto a la identidad política del FA en relación a las de los partidos tradicionales. Los ejes programáticos de estos últimos guardan similitudes entre sí. No obstante, al reconocer la dinámica de los partidos uruguayos, es posible establecer que dichas identidades políticas han podido institucionalizarse. Estos procesos de institucionalización, al incluir elementos de la democracia intra-partidaria –votaciones internas, congresos, plenarios–, han estimulado la participación y el involucramiento de la sociedad en las distintas estructuras políticas y han reducido la injerencia de los personalismos.

Al mismo tiempo, en el caso del FA, la moderación ideológica para sumar apoyos electorales no significó que el espacio haya resignado posiciones respecto a su posición de centroizquierda y de la oposición a las políticas de libre mercado.

Con el objeto de que una identidad política democrática pueda adquirir coherencia para perdurar, debe estar sujeta a procesos de institucionalización partidaria que: a) enfatizen sobre los ejes programáticos de la fuerza, pero también que b) establezcan mecanismos democráticos de toma de decisiones con el objeto de evitar la influencia de sectores minoritarios con el suficiente grado de poder como para imponer sus decisiones y desviar los ejes programáticos: si la decisión política que prevalece es la mayoritaria, al margen de que pudiera acarrear consecuencias negativas para la sociedad, será considerada como la decisión del partido. En cambio, si la decisión política que se impone es la de una minoría dentro del partido, este corre riesgos de diluirse en su aspecto identitario.

V.3. El encolumnamiento oportunista y el identitario: una nueva diferencia entre ambos casos

En Uruguay, desde hace décadas se evidencia una relación entre sociedad y dirigencia política que tiende hacia la transparencia: para no remonarnos demasiado, desde el retorno a la democracia el votante uruguayo ha tenido cierto grado de certezas respecto de las diferencias que existen entre las orientaciones de los distintos proyectos políticos. Quizás en Uruguay, el único caso donde no se ha observado este nivel de nitidez identitaria, se pudo reconocer en el Partido Colorado. Aunque luego hubo un reacomodamiento cuando se produjo una migración de figuras y votantes del Partido Colorado hacia el Frente Amplio.

En Argentina la opacidad identitaria se ha observado en el seno de los dos grandes partidos nacionales. Al margen de la ambigüedad en torno a la figura de Juan Domingo Perón, Susan Stokes (2001) expresa que el cambio programático radical del PJ argentino en la década del 90 pudo haber acarreado costos significativos en cuanto a la calidad de la representación democrática. Estos virajes políticos deterioraron la capacidad del electorado para tomar decisiones bien informadas y hasta es posible que hayan socavado su confianza en el sufragio. A ello podríamos añadirle lo acontecido con el gobierno de la Alianza de Fernando de la Rúa, que también implicó contradicciones entre su plataforma electoral y su programa de gobierno, hecho que derivó en una severa crisis de identidad política en el radicalismo: De la Rúa prometió un cambio de rumbo respecto de las políticas neoliberales menemistas pero terminó acudiendo al ministro impulsor de aquellas políticas económicas.

Al centrarnos en el peronismo reconocemos una característica central en relación a su heterogeneidad ideológica que ha abarcado desde las guerrillas montoneras de izquierda hasta los grupos paramilitares nacionalistas como el Comando de Organización.

Ahora bien, a través del análisis incluido anteriormente es posible constatar la existencia de un factor importante a partir del cual establecer una diferencia en la relación oficialismo-oposición entre Argentina y Uruguay: nos referimos al tipo de encolumnamiento tanto de los miembros del PJ como del FA. Este factor se encuentra estrechamente vinculado a la construcción de las identidades políticas.

Para Levitsky (2005: 30), el tipo de organización presentado por el Partido Justicialista desde el retorno a la democracia implicó un alto

grado de desinstitucionalización²¹ que a su vez estimuló que a los funcionarios de toda la jerarquía partidaria no les conviniera enemistarse con los dirigentes que ocupaban cargos públicos porque, a falta de democracia intra-partidaria, eran los que ostentaban el poder político: los dirigentes se convirtieron en *oportunistas* que se pasaban a las facciones triunfantes con la esperanza de mantener sus puestos. Esta idea que tiene su raíz en la desinstitucionalización partidaria y que según nuestra óptica, implica la erosión de las identidades políticas, guarda una relación directa con el enfoque de Mustapic (2002: 154): al no haber tenido el PJ una identidad política sustentada en ejes programático-ideológicos que lo amalgamara, la fuerza motriz del proyecto menemista fue su líder. Según la autora, el líder se constituye como fuerza motriz de un partido ya sea si se coloca al frente de una fuerza programática o no. De aquí Mustapic (2002: 154) desprende dos ideas centrales afines a nuestro trabajo: a) cuando el sesgo programático es dominante, el acercamiento y la vinculación entre los militantes opera a través de las afinidades que generan las ideas; b) cuando la orientación programática es débil, el artífice de los vínculos es el propio líder y el predominio de este último tipo de liderazgos alienta la formulación de arreglos pragmáticos para acumular poder, dando lugar a la conformación de coaliciones cambiantes y coyunturales.

En Uruguay, el Frente Amplio ha mostrado procesos de institucionalización partidaria tendientes a privilegiar normas y procedimientos internos, que implican cierta dinámica democrática al momento de adoptar estrategias políticas, “hacer carrera” dentro de la organización y repartir cargos. Todo esto, junto al estímulo de las pasiones fundadas en la historia del FA, favoreció un tipo de encolumnamiento regido fundamentalmente por la coherencia en el plano identitario. Nuestra óptica indica que el proceso de institucionalización, que implica el cumplimiento de las reglas intra-partidarias, torna menos factible la mutación del componente ideológico del partido, que es un constitutivo esencial de la identidad política. Sostenemos que esta dinámica se fundamenta en tres cuestiones:

a) Al reconocer que las posiciones políticas de la mayoría son centrales en las decisiones del partido, y que estas posturas políticas son contrarias a las suyas, el político oportunista verá reducida su posibilidad de injerencia e importancia dentro del espacio político. Por lo tanto, si no pertenece a la organización, optará por ingresar a otra fuerza donde su posición política adquiera relevancia con menos resistencia.

b) Si un dirigente de una fuerza política consigue ocupar lugares determinantes y, por alguna razón, sus decisiones se tornan contrarias a la posición de la mayoría partidaria (caso De la Rúa-UCR), el proceso de institucionalización estimulará que la posición de la mayoría prevalezca por sobre la posición de un dirigente, independientemente del lugar de privilegio que este ocupara dentro del partido.

c) Si el militante o futuro dirigente ingresa a la fuerza política y a través del componente actitudinal de la institucionalización del partido –que refuerza el plano identitario a través del aspecto ideológico, fundado en políticas concretas–, percibe que su posición ideológica y política no coincide con la del partido, difícilmente considere la opción de hacer carrera política dentro de la organización.

Podemos afirmar que el FA tenía una identidad política colectiva consolidada desde hacía décadas; pero también la tenía su oposición –los partidos tradicionales–. El caso argentino es distinto: parafraseando a Hugo Quiroga (2011), Néstor Kirchner fue un *arquitecto del poder* que a nuestro juicio, desde el Poder Ejecutivo, supo construir no solo una red de alianzas políticas, sino también una trama discursiva y una praxis política que operó en favor de la gestación de una identidad política, a nuestro criterio, de centroizquierda o al menos antineoliberal, fundamentada en una serie de medidas que revirtieron parte significativa de la matriz neoliberal impulsada por los anteriores dos gobiernos.

Como señalamos anteriormente, los partidos políticos argentinos perdieron más centralidad respecto de los uruguayos y dicho contexto de debilidad guarda relación con aquello mencionado por Cheresky al analizar los primeros años del gobierno de Kirchner, quien adoptó medidas que implicaron un contacto directo con la ciudadanía ante un escenario que presentaba fragmentación del sistema de partidos, dudoso apoyo parlamentario e institucional y debilidad de la oposición.

La identidad política kirchnerista se fue construyendo en un marco regido por el personalismo y en base a políticas que suscitaban consenso social. Pero también el apoyo por parte de la oposición en las votaciones parlamentarias, al menos, durante los primeros dos años de gobierno. En este sentido, debemos reconocer que Kirchner en la primera etapa de su gestión (2003-2005) y como consecuencia de la inestabilidad política, no tenía demasiadas alternativas a este tipo de construcción política.

El discurso y la práctica política configuran las identidades políticas. Si consideramos los ejes programáticos contrarios al neoliberalismo que

en mayor o menor medida aplicaron los gobiernos de Kirchner y de Vázquez, entendemos que dichos factores –discurso y práctica– estuvieron en consonancia: de lo contrario sería dificultoso explicar la eficacia exhibida respecto a ambas construcciones identitarias. Ambos gobiernos finalizaron con altos índices de aprobación. El Frente Amplio ya tenía una identidad consolidada pero en Argentina, cuando finalizó el primer gobierno kirchnerista, este fue percibido como progresista por un vasto sector social.

En este sentido Aboy Carlés hace referencia a dos cuestiones. Por una parte, indica que al interior del peronismo existen figuras con capacidad de reconversión. Aboy ubica a Néstor Kirchner dentro de este grupo de dirigentes, que aunque haya ocupado posiciones de relevancia durante el menemismo, fue un político con bajo nivel de conocimiento público al momento de su asunción y eso fue un factor favorable en pos de construir su imagen pública. Por otra parte, indica que la identidad política de centroizquierda, por parte del kirchnerismo, comenzó a gestarse con la misma composición del voto a Néstor Kirchner en el año 2003. Es decir, obtuvo parte del voto de un progresismo no peronista que quería impedir el retorno Carlos Saúl Menem al gobierno²².

V.4. Contradicción entre el tipo de encolumnamiento oportunista y el trazado de la frontera política: un problema para el reconocimiento de la identidad política por parte del adversario político

Debemos hacer una inevitable referencia a la dificultad que se desprende respecto de la constitución de una identidad política a partir de la composición del PJ argentino y a la implicancia de este problema en relación al funcionamiento del modelo de democracia agonista: Chantal Mouffe expresa que la gestación de la identidad colectiva implica un discurso que ponga de manifiesto diferencias respecto de otro colectivo. El trazado de una *frontera política* es una herramienta esencial que se presenta, a través del discurso, con el objeto de establecer dichas diferencias y constituir una identidad política colectiva.

Lo que de alguna manera no es tenido en consideración por la autora al analizar el caso argentino, es el grado de dificultad que se presenta respecto a la construcción de una identidad política de centroizquierda desde el peronismo postmenemista.

Nos referimos entonces a las contradicciones manifiestas entre el *trazado de una frontera política* y el *tipo de encolumnamiento* de los miembros del partido.

Cuando se trató la cancelación de la deuda con el FMI, Jorge Capitanich –miembro informante por la mayoría del bloque justicialista–, afirmó que quienes estuvieran en contra de la cancelación de la deuda automáticamente se posicionarían

como agentes de las empresas privatizadas para que el ajuste de las tarifas afecte el poder adquisitivo de los que menos tienen; que estarían a favor de los que pretenden un tipo de cambio más bajo para destruir las economías regionales, el empleo y la disminución de la pobreza; y a favor de los bonistas extranjeros que litigan contra el Estado e intentan horadar la credibilidad del país²³.

Capitanich pronunció un discurso con una fuerte carga ideológica con pretensiones de establecer una diferenciación entre los que votaran a favor o no del decreto no pretendido por el FMI. Pero él mismo, junto a muchos compañeros de bancada, fue uno de los senadores que votó en el año 2002 a favor de la derogación de la ley de subversión económica, celebrada por el FMI²⁴.

Para el modelo agonista de democracia radical propuesto por Mouffe, el problema central no es que un diputado haya modificado su posición. El problema radica en que desde su nuevo posicionamiento exaltó *diferencias irreconciliables* –propias del *agonismo*– con los opositores, pero sin sustento desde la historia reciente de su partido y desde su actuación como parlamentario. Si bien en el 2002 Néstor Kirchner fue uno de los opositores a la imposición del FMI²⁵, las contradicciones de miembros importantes de su gobierno revelan el grado de complejidad que implica la gestación de una identidad política de centroizquierda –a través del trazado de una frontera política– desde la estructura del Partido Justicialista.

Luego de la debacle del gobierno de María Estela Martínez de Perón, de la represión ilegal y del congelamiento de las actividades políticas, desaparecieron varios actores que habían integrado el heterogéneo universo del movimiento. La izquierda peronista encarnada por los Montoneros y la Juventud Peronista fue liquidada. Los miembros de la *burguesía nacional* asociados a José Gelbard cerraron sus fábricas y liquidaron sus empresas (Cavarozzi, 2009: 84-85). Posteriormente, con el advenimiento

democrático, en el peronismo subsistían dos sectores de peso, a nuestro juicio, difícilmente identificables con la centroizquierda. Hacemos referencia a la dirigencia sindical y los caudillos provinciales.

Desde hace décadas, el peronismo además de haber evidenciado un alto grado de encolumnamiento oportunista por parte de sus miembros, ha sido protagonista de llevar adelante programas de gobierno antagónicos.

Respecto a este punto, Ernesto Calvo (2013) pone de manifiesto el recambio de elites dentro del PJ desde el retorno a la democracia, al menos a nivel parlamentario. No obstante, esto no se contrapone a nuestra óptica en relación al encolumnamiento de tipo oportunista, más bien se relaciona al bajo grado de institucionalización del PJ que según Levitsky (2005: 17), posibilita la renovación dirigencial.

No ocurrió lo mismo en Uruguay: la oposición durante el tratamiento de algunas de las leyes analizadas esgrimió críticas que señalaban un supuesto avasallamiento por parte del FA en el Parlamento, pero evidentemente le resultó más complejo cuestionar la identidad política de los miembros del partido de gobierno.

El trazado de la frontera que presenta un colectivo político fue menos difusa en el caso del FA uruguayo que en el caso del PJ argentino. Ante el estreno del FA en el gobierno nacional, el trazado de la *frontera política frenteamplista* generó rispideces con la oposición, pero fue transparente. La identidad política colectiva de la coalición acreditaba décadas de existencia por lo que resultaba legítima tanto para la consideración de gran parte de la sociedad uruguaya, como para la oposición política que carecía de elementos prácticos para señalar falta de coherencia.

En el caso argentino se pueden diferenciar dos procesos respecto a dicha dinámica:

1. En la etapa 2003-2005 no había una identidad política kirchnerista; esta se fue gestando gradualmente desde el Poder Ejecutivo nacional a través del programa económico y social del gobierno. El proceso fue eficaz porque dicha identidad fue reconocida por un sector mayoritario de la sociedad, pero también por un sector considerable del arco opositor, que en ese momento acompañó gran parte de las votaciones parlamentarias. Dicha identidad política, presentada como antineoliberal, fue concebida a través de la aplicación de medidas con altos índices de popularidad y en el marco de un sistema de partidos fragmentado.

2. Las elecciones legislativas del 2005 trajeron como consecuencias mayor control de Kirchner sobre el PJ a través de alianzas con gobiernos provinciales y municipales conservadores, un excesivo nivel de concentración de las decisiones en el Ejecutivo a pesar de contar con mayor nivel de apoyo a nivel parlamentario y el paulatino abandono de la estrategia de transversalidad. La estrategia adoptada por el expresidente Kirchner durante el 2003 y parte del 2004 consistía en acercar posiciones con líderes políticos considerados, a priori, pertenecientes a espacios políticos de centroizquierda. En este sentido es posible hacer referencia a las figuras de Hermes Binner, Luis Juez y Martín Sabatella. Pero el declive de esta estrategia que quizás suponía un ensayo con fines coalicionales formales, y el cambio hacia una política de alianzas con figuras conservadoras del PJ –tanto a nivel provincial, como municipal–, no significó que Kirchner haya abandonado por completo la estrategia de acercar su corriente política a sectores de centroizquierda ajenos al PJ. La diferencia podría establecerse en cuanto a la repercusión pública que implicaban los acercamientos formales con figuras importantes como Hermes Binner y la poca trascendencia que adquirirían los acercamientos de Kirchner con sectores juveniles no peronistas²⁶. Es decir, la estrategia de transversalidad a nivel político-partidario formal, con alianzas que eventualmente podían evidenciarse en el Poder Legislativo, perdieron fuerza ante una conducta cada vez más orientada hacia el decisionismo, que implicó la notoria disminución del debate político en la segunda mitad del gobierno de Kirchner. Otro factor que operó en detrimento de la estrategia de transversalidad fue su oportunidad (Juan Carlos Torre, 2005). El autor explica que

(...) los tiempos para la maduración de sus eventuales frutos no se correspondieron con las urgencias de un presidente que ganaba en el tribunal de la opinión pero al que se le recordaba, de muy diversas maneras, su condición de hijo político adoptivo de los barones del justicialismo. En consecuencia, en marzo de 2004 el presidente Kirchner decidió no esperar más, redobló su apuesta política y buscó transferir el favor popular que acompañaba a su gobierno al control de la conducción del justicialismo. La ocasión para esta ofensiva fue el congreso convocado en Parque Norte para designar nuevas autoridades del partido (p. 3).

En consecuencia, la identidad política presentada por el kirchne-

rismo continuó siendo eficaz para gran parte del electorado, pero, como ya hemos señalado, perdió legitimidad frente a la oposición tanto peronista como no peronista. Esta última, además de cuestionar la manera de ejercer el poder, tenía presente la dinámica cambiante del PJ. Por su parte, la oposición peronista que se apartó del gobierno comenzó a considerar a Kirchner como un hombre desleal al PJ. A partir del 2005, la oposición a Kirchner proveniente del peronismo resultó disminuida en relación a su capacidad electoral.

En este sentido, Ernesto Calvo (2013: 243) expresa que el movimiento del partido hacia la centroizquierda impulsado por Kirchner forzó a la oposición peronista –a partir de 2005– a adoptar posiciones políticamente marginales de centroderecha. Este fenómeno se explica a partir de la competencia electoral entre las distintas facciones del PJ: los políticos del partido se ven obligados a sobre-reaccionar ante cambios en las preferencias de los votantes no peronistas que son usados como pivotes para definir la interna con el objeto final de controlar el partido en todos sus niveles. No obstante, un sector significativo del partido, lejos de separarse del kirchnerismo, optó por consumir un *encolumnamiento de tipo oportunista* detrás del oficialismo y Kirchner los cobijó pragmáticamente. Este hecho fue trascendente dado que posibilitó aún más las críticas de la oposición no peronista en relación a la legitimidad de la identidad de centroizquierda del gobierno de Kirchner.

Observamos que la problemática en relación a la legitimidad de la identidad política kirchnerista se desarrolló ante un escenario moldeado fundamentalmente durante la década del 90 y ratificado en el año 2001, que evidenciaba un sistema de partidos fragmentado; partidos políticos desinstitucionalizados e identidades políticas sumamente debilitadas. Así planteamos una diferencia central entre ambos casos estudiados que repercutió en la relación entre oficialismo y oposición: a diferencia de la identidad política frenteamplista, la identidad política presentada por el kirchnerismo terminó sin ser completamente reconocida por gran parte de sus adversarios políticos.

Por otra parte, como hemos mencionado anteriormente en relación a la UCR, tampoco eran reconocibles identidades políticas nacionales bien definidas en la oposición al kirchnerismo: luego de De la Rúa, el kirchnerismo tampoco reconocía un carácter progresista aducido por dirigentes de la UCR.

Por lo tanto, la problemática en relación al reconocimiento de las

identidades políticas nacionales ha sido advertida con mayor nitidez en Argentina respecto de Uruguay. No obstante, dicha dinámica no significó en el caso argentino la imposibilidad del establecimiento de un *modelo agonista* entre adversarios, lo que implicó fue una serie de dificultades para su desarrollo, que forma parte de un proceso gradual: el escenario no estimuló un enfrentamiento de tipo antagonico entre enemigos.

En Uruguay se ha observado una dinámica entre oficialismo y oposición que bien podría ser calificada de acuerdo a los parámetros de Mouffe, como una democracia regida por el modelo agonista. Consideramos que el proceso uruguayo ha sido diferente a causa de varios factores que se interrelacionan: a) la identidad política frenteamplista formó parte de un proceso bastante más gradual en el cual la coalición pudo institucionalizarse; b) su consolidación se produjo desde la oposición; y por lo tanto c) sus miembros han tendido a adoptar un encolumnamiento de tipo identitario.

En Argentina, resulta complejo pensar que durante su mandato a Kirchner le hubiese sido posible construir un liderazgo sólido y un gobierno estable prescindiendo de apoyos conservadores por parte de la estructura del PJ y de algunos gobernadores de la UCR. Aunque luego este encolumnamiento haya operado como uno de los factores de deslegitimación de una identidad política de centroizquierda, presentada por el kirchnerismo.

Por otra parte, si bien es cierto que la presencia de profundas contradicciones ideológicas dentro del PJ y ciertas prácticas políticas del gobierno de Kirchner le otorgaron motivos fundados para cuestionar la identidad política progresista propuesta por el kirchnerismo, también se reconoce que la oposición consideró este aspecto por sobre otros, capaces exhibir las modificaciones impulsadas por el gobierno, que tendían a revertir la matriz neoliberal. En el capítulo siguiente nos detendremos en otro problema en relación al desarrollo del modelo agonista en Argentina y la diferencia respecto de lo acontecido en Uruguay. Nos referimos esencialmente a cierta dinámica adoptada por el kirchnerismo, tendiente a concentrar las decisiones en el Poder Ejecutivo, lo que implicó cierta reticencia al debate político, central para el modelo agonista de democracia radical.

Parece oportuno mencionar una cuestión central para nuestro trabajo: históricamente en el Frente Amplio ha prevalecido un encolumnamiento de tipo identitario y en el Partido Justicialista uno de tipo

oportunista, al menos, desde el retorno a la democracia. En efecto Juan Carlos Torre (2005) hace referencia al “agnosticismo ideológico” como un fenómeno propio de los liderazgos al interior del PJ. No obstante, a partir del año 2003 la gestación de una identidad política de centroizquierda por parte del kirchnerismo abrió la posibilidad a la entrada de encolumnamientos de tipo identitarios que provinieran tanto dentro como fuera del PJ. Es decir, no deberíamos hacer referencia a un escenario de un encolumnamiento solo de tipo oportunista en el kirchnerismo. Si así fuera, nos sería imposible reconocer la gestación de cierta identidad política kirchnerista. En este sentido, destacamos fundamentalmente a los organismos de derechos humanos, a sectores de la sociedad no encuadrados en organizaciones o a movimientos sociales que comenzaban a adoptar un proceso de identificación genuina para con el gobierno de Néstor Kirchner.

Es por eso que a partir del 2005, se reconoce la convivencia de ambos tipos de encolumnamientos, con predominio del oportunista, si consideramos que, en especial, un sector importante de la dirigencia política peronista –caudillos municipales y provinciales–, se plegaron al proyecto de Kirchner.

No obstante, hemos reconocido que desde el fin del alfonsinismo, el kirchnerismo se presentó como la identidad política más potente dentro de la política argentina, aquí cabría preguntarse: ¿por qué no consideramos que también el menemismo haya concebido una identidad política de centroderecha? Menem no pudo gestar una identidad política de centroderecha porque el menemismo se extinguió junto con el ostracismo del mismo Menem. Quizás podríamos agregar que a diferencia de Menem, la identidad política kirchnerista, merced a ejes programáticos de gobierno, incluyó, pero al mismo tiempo excedió, el plano de lo económico. Por lo tanto, aunque durante su mandato haya prevalecido el encolumnamiento de tipo oportunista, su programa de gobierno abrió la posibilidad para la gestación de un encolumnamiento de tipo ideológico fundado en componentes emocionales, más sólidos que aquellos dependientes de la coyuntura económica.

V.5. Consideraciones finales

Si consideramos la existencia y consolidación de identidades políticas diferenciadas en Uruguay –la del FA y esencialmente la del Partido Na-

cional—, la notable dilución de las mismas en la Argentina pre-crisis 2001, donde los partidos mayoritarios (PJ y UCR) adoptaron posiciones político-económicas similares y la manera en que repercutieron la transparencia y opacidad en torno a las identidades en uno y otro caso, podemos reconocer una fuerte vinculación entre dos teorías aparentemente ajenas. Nos referimos a los estudios del campo de la filosofía política de Chantal Mouffe, quien presenta al modelo agonista junto a las identidades políticas diferenciadas como parte fundamental de la democracia, y por otra parte, a las teorías de corte institucionalistas como las propuestas por Scott Mainwaring y Timothy Scully, que estudian la fortaleza de los partidos políticos a través del grado de institucionalización del Sistema de Partidos y de los partidos políticos.

Entonces, concluimos que los partidos políticos no pueden perdurar si prescinden de la construcción de identidades políticas que se diferencien de otros colectivos en base a ejes donde operan tanto el plano racional como el emocional. Luego, dichas identidades deben institucionalizarse para ser colectivas y perdurar en el tiempo.

En otras palabras, sin identidad no habrá proyecto de partido a largo plazo. Por otra parte, a través de la dinámica ocurrida al interior del Frente Amplio se puede constatar que la institucionalización de un partido político no implica un proceso de pérdida de identidad: puede reafirmarla. Observamos que el proceso de institucionalización de un partido político involucra la reducción de la injerencia de los personalismos y privilegia la preeminencia de un colectivo por sobre los ideales de un líder; que por otra parte y ante la eventual ausencia de un liderazgo, pueden devenir en los “supuestos ideales de un líder”.

Todo esto forma parte de diferencias históricas reconocidas entre las dinámicas del PJ argentino y del FA uruguayo. A partir del proceso de institucionalización —como cierta dinámica de democratización del partido—, la identidad política puede consolidarse y tornarse verdaderamente colectiva.

Según nuestra óptica, a partir del componente actitudinal —que pone énfasis en aspectos fundamentalmente emocionales—, el encolumnamiento de tipo identitario prevalece en partidos políticos institucionalizados. Hallamos un vínculo entre la pasión y el componente ideológico si consideramos que este tipo de encolumnamiento se encuentra íntimamente vinculado con aquello planteado por Mouffe (1999: 11) sobre el movimiento de las pasiones políticas con fines de-

mocráticos. Asimismo, a través de la cuestión de la identidad, comienza a intervenir la psicología en el campo de la política: la ideología es eficaz porque funciona en los niveles más rudimentarios de la identidad psíquica y de las pulsiones (Rose, 1986). No obstante, Stuart Hall manifiesta que para no pasar de un reduccionismo economicista a un reduccionismo psicoanalítico, es necesario agregar que la ideología actúa tanto en los niveles más rudimentarios de la identidad psíquica, como en el nivel de las prácticas y los discursos, constituyentes del campo de lo social. En cuanto al eje que de nuestro análisis aborda la institucionalización al interior de partidos, reconocemos que en un partido institucionalizado se reduce la posibilidad de alineamientos oportunistas: el político oportunista sabe que allí tiene menos posibilidades de influir y conseguir posiciones expectantes respecto de su carrera política.

Nuestro criterio indica que hay dos factores que se interrelacionan y estimulan la supervivencia y estabilidad de una fuerza política: la consolidación de una identidad política a través de prácticas y discursos capaces de interpelar, acompañado de un proceso de institucionalización partidaria, que además de priorizar las reglas y la democracia intra-partidaria contenga un componente actitudinal relacionado a los componentes pasionales propios de *lo político*, que es el modo en el cual se instituye una sociedad.

No obstante, cabe expresar una aclaración respecto del personalismo: reconocemos que en una instancia inicial, el surgimiento de un liderazgo fuerte forma parte del proceso de constitución de una identidad política. Pero en pos de la persistencia de dicha identidad debería producirse un proceso de institucionalización partidaria que, por una parte, implique la democratización del espacio político al establecer ciertas reglas que dificulten un proceso de alteración identitaria a través de encolumnamientos oportunistas; y, simultáneamente, que este proceso de institucionalización privilegie el componente actitudinal tendiente a reafirmar la identidad política de los miembros del partido. También consideramos pertinente añadir que la desinstitucionalización de un partido no necesariamente implica el establecimiento de un encolumnamiento de tipo oportunista, en este caso pueden convivir ambos o inclusive prevalecer el de tipo identitario, siempre y cuando el líder de la fuerza política esté vigente.

El Frente Amplio uruguayo se presenta como un espacio político ejercitado en relación a la dinámica de la institucionalización, donde el

encolumnamiento de tipo identitario suele prevalecer. Quizás el desafío del kirchnerismo guarde relación con esta práctica política, si es que existe la pretensión de consolidar cierta identidad política y si sus miembros consideran como un objetivo su persistencia en las próximas décadas.

Notas

1 En la democracia de audiencia, según Manin (1998), prevalece la presentación y elección de los candidatos a través de los medios masivos de comunicación. Así se produce una dinámica en la cual los medios son los intermediarios entre la dirigencia política y la opinión pública.

2 Entre las elecciones generales de 1999 y 2004, el Partido Colorado decreció más de 20 puntos porcentuales en su caudal electoral.

3 Juan Manuel Abal Medina en entrevista con el autor. Mayo, 2016.

4 Adolfo Garcé en entrevista con el autor. Octubre, 2015.

5 Jaime Yaffé, en entrevista realizada por el autor. Octubre, 2015.

6 Tipo de encolumnamiento regido por las identidades políticas colectivas en tanto que se configura a partir de componentes no solo racionales. Este tipo de encolumnamiento posee un importante componente emocional vinculado a las transformaciones que pudiera realizar un *nosotros* colectivo.

7 Tipo de encolumnamiento vinculado centralmente al plano racional y principalmente por intereses individuales.

8 Wilson Ferreira fue uno de los opositores más férreos al gobierno de Pacheco Areco y luego, durante la última dictadura uruguaya (1973), tuvo que exiliarse. Otro de los exponentes de esta línea del Partido Nacional, el ex presidente de la Cámara de Diputados Héctor Gutiérrez Ruiz, fue asesinado en Buenos Aires.

9 Los investigadores Jaime Yaffé y Adolfo Garcé han reconocido esta cuestión. En entrevista con Yaffé y Garcé, octubre de 2015.

10 Testimonio del politólogo y prosecretario del Acervo Histórico del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Colorado (2009-2015), asesor del senador Pedro Bordaberry (2015-2020). En entrevista con el autor.

11 A continuación, cuando hagamos referencia al encolumnamiento de tipo ideológico, veremos por qué no consideramos que el menemismo haya gestado una identidad política.

12 José Manuel de la Sota (Córdoba), Felipe Solá (provincia de Buenos Aires), José Luis Gioja (San Juan), Eduardo Fellner (Jujuy), Ángel Maza (La Rioja).

13 *Clarín* (2003, 17 de mayo). “López Murphy se aprovecha de la confusión y avanza sobre la UCR”. [En línea] <http://old.clarin.com/diario/2003/05/17/p-01001.htm>

14 Julio Cobos (Mendoza), Arturo Colombi (Corrientes), Miguel Saiz (Río Negro), Brizuela del Moral (Catamarca).

15 Véanse desacuerdos de Raúl Alfonsín, Rodolfo Terragno, Federico Storani respecto del modelo económico adoptado por De la Rúa: Rodríguez, Santiago, «Reportaje a Terragno, el día después de su victoria en la interna radical: “El voto fue contra la política económica”». *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-08/01-08-14/pag11.htm> y Rodríguez, Santiago, “Alfonsín, Storani y Moreau en la tribuna opositora”. *Página 12*. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-08/01-08-17/pag14.htm>

16 En entrevista a Eduardo Santín por parte del autor. Mayo, 2016.

17 Domingo Cavallo y María Julia Alsogaray, de la Ucedé, ingresaron al movimiento durante su presidencia y fueron piezas importantes de su gobierno (1989-1999). Por otra parte, Menem impulsó una política inesperada anteriormente de un gobierno peronista: eliminar los derechos de exportación de granos, medida que favoreció notablemente a los grandes terratenientes.

18 Hacemos referencia fundamentalmente a la feroz represión ocurrida a fines del año 2001, que culminó con decenas de muertos en todo el territorio nacional.

19 Fernando de la Rúa convocó en el año 2001 al ministro de Economía insignia del gobierno de Menem.

20 En “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, Chantal Mouffe entiende la noción de ciudadanía como una forma de identidad política que consiste en la identificación con los principios políticos de la democracia moderna pluralista, es decir, en la afirmación de la libertad y la igualdad para todos.

21 En este sentido el proceso de institucionalización del PJ que dio origen a las internas presidenciales de 1988 quedó a mitad de camino, ya que a partir de 1989 Menem adoptó decisiones al margen del partido respecto a la modificación de estrategias políticas y medidas económicas.

22 En entrevista realizada a Gerardo Aboy Carlés por el autor.

23 Véanse declaraciones del senador Capitanich en el Diario de Sesiones extraordinarias, fecha 21/12/2005, p. 19.

24 Véase: *Parlamentario.com* (2002, 31 de mayo). “Cómo votaron la derogación de la ley de Subversión Económica”. [En línea] <http://www.parlamentario.com/noticia-1523.html>

25 *La Nación* (2002, 31 de mayo). “Fue derogada la ley de subversión económica, en una dramática sesión”. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/401164-fue-derogada-la-ley-de-subversion-economica-en-una-dramatica-sesion>

26 En un artículo publicado en *Le Mond Diplomatique* para el Conosur –<https://www.eldiplo.org/155-la-politica-de-los-jovenes/que-es-la-campora/>– se manifiesta que el kirchnerismo quiso abrir una convocatoria a la juventud política desde que Néstor Kirchner asumió y esta no era tan distinta a la que el kirchnerismo hizo apelando a la transversalidad como llamado convocante.

Capítulo VI. El decisionismo democrático como un problema para el agonismo de Mouffe: diferencias entre ambos casos de análisis

VI.1. En torno al decisionismo argentino

Es posible constatar una conducta persistente en Néstor Kirchner cuando se desempeñó como gobernador de la provincia de Santa Cruz: consolidar y concentrar su poder político. Con ese objetivo modificó la Carta Magna provincial en tres oportunidades (1994, 1996, 1998). La primera reforma habilitó la posibilidad de la reelección indefinida de gobernador y vice, mientras que la última anuló el recambio de la mitad de la Cámara de Diputados cada dos años impidiendo así el pronunciamiento de la ciudadanía respecto de la marcha del gobierno en forma frecuente. Por otra parte, Kirchner promovió cambios en la justicia provincial al suprimir por ley el cargo de Procurador General de Justicia, lo que debilitó la posibilidad de control político (Petraso, 2010).

No obstante, Hugo Quiroga (2010: 45-46) manifiesta que no es posible explicar los liderazgos decisionistas únicamente desde la personalidad de un líder. Este tipo de liderazgos también deben encontrar explicaciones a partir del contexto histórico del que surgen.

La propuesta del presente capítulo intentará encontrar este tipo de explicaciones. Para ello podremos énfasis en las características del sistema de partidos argentino y en el debilitamiento de las identidades políticas. Antes, parece conveniente explicar lo que Quiroga entiende por los nuevos decisionismos.

El autor señala que los nuevos estilos decisionistas –no en el sentido clásico “schmittiano”¹– se definen por un modelo de adopción de decisiones que descansa en la voluntad política del sujeto de decisión quien se vale de poderes extraordinarios tanto en la excepción como en la normalidad.

Quiroga ha denominado a esta práctica como “decisionismo democrático”, cuyo fundamento –en el caso argentino– se halla en la declaración de emergencia permanente.

Para ilustrar dicha condición en el gobierno de Kirchner, el autor señala que en cuatro años y medio de mandato, el presidente dictó 270 decretos de necesidad y urgencia (Quiroga, 2010: 246). El promedio fue de 60 decretos por año y se encuentra por encima de los 52 por año que se firmaron durante la administración menemista, a quien otros autores como Bosoer y Leiras (2001) caracterizaron como un gobierno de tipo decisionista o neo-decisionista².

Este capítulo propone reconocer de qué manera la modificación de la matriz del sistema de partidos argentino –fundamentalmente a partir de la década del 80–, propició un escenario en el cual Néstor Kirchner, a partir del 2005 decidió, por una parte, eludir los mecanismos de control legislativo sobre excedentes presupuestarios con el objeto de cooptar cuadros ejecutivos y legislativos a nivel provincial y, por otra parte, promover la delegación de poderes del Legislativo hacia el Ejecutivo.

VI.2. Dilución de identidades políticas, territorialización de la política y decisionismo democrático

Anteriormente se ha manifestado que durante sus primeros dos años de gobierno (2003-2005), Kirchner buscó acuerdos a nivel parlamentario. Durante este mismo período, los decretos que implicaron concentración de las decisiones en el Poder Ejecutivo respondieron fundamentalmente a una debilidad del gobierno que no contaba con un bloque parlamentario propio, a la crisis económica y a la existencia de un sistema de partidos desinstitucionalizado y carente de liderazgos potentes.

Ahora bien, dicha lógica respecto de la toma de decisiones políticas no resistiría los mismos argumentos luego de las elecciones legislativas del 2005. Si consideramos lo que manifiesta Ernesto Calvo (2005), es posible reconocer que solo y en alianza, el Frente para la Victoria kirchnerista consiguió, durante ese año, sólidos triunfos electorales en 16 de las 24 provincias. Por otra parte, Calvo señala que con la derrota de Hilda “Chiche” Duhalde y de Carlos Menem, el espacio de un *peronismo opositor* se debilitó considerablemente, razón por la cual se observó una migración importante de legisladores hacia el bloque oficialista. Se reconoce entonces que, por primera vez desde que asumió como presi-

dente, Néstor Kirchner tuvo a disposición los recursos institucionales para aprobar sus proyectos de ley en el Congreso.

La pregunta que se desprende es la siguiente: ¿Por qué Kirchner a partir del triunfo electoral del 2005 practicó un estilo decisionista de ejercicio del poder, en lugar de propiciar debates inherentes a la democracia radical propuesta por Mouffe?

En principio habría que destacar que las conductas decisionistas por parte de Kirchner estuvieron orientadas a: 1) controlar discrecionalmente –sin control parlamentario– partidas excedentes del presupuesto; 2) instar al bloque parlamentario del PJ oficialista a que delegue poderes del Legislativo hacia el Ejecutivo.

A través de autores como Pousadela o Abal Medina, hicimos referencia a la pérdida de centralidad de las grandes estructuras políticas de antaño y a la dilución de las identidades políticas nacionales. En consonancia con dicho fenómeno, Ernesto Calvo y Marcelo Escolar (2005: 19) han puesto de manifiesto una desarticulación de los grandes partidos políticos argentinos y reconocieron que la imagen de un sistema político bipartidista que representaba a dos electorados claramente definidos –peronistas y radicales–, ha ido resquebrajándose en los últimos 20 años. En este sentido describen un proceso de transformación en el cual el peronismo, a partir de la Renovación en los 80 y con más intensidad a partir del menemismo, viró hacia una estructura territorial dominada por cuadros provinciales. Se observa una descripción similar en relación al proceso ocurrido en torno al radicalismo: con la crisis del alfonsinismo y luego con la ruptura de la Alianza en el 2001, la imagen de partido moderado representante de la clase media argentina se disolvió en una docena de pequeños partidos distribuidos a lo largo del espectro ideológico.

El dato que hemos incluido anteriormente en relación a la cantidad de partidos que integraban el parlamento argentino en el año 2003, reafirma esta descripción. Debemos señalar entonces, que la dilución de las identidades políticas y la consecuente desarticulación de los partidos nacionales acarrearón un proceso descrito por los autores como territorialización³ de la política, cuyo rasgo principal es haber potenciado la relevancia de los liderazgos locales.

Para seguir nuestra línea argumental, vinculamos dicho escenario con lo expresado por Nicolás Cherny, Germán Feierherd y Marcos Novaro (2010: 15-41): si bien institucionalmente son muy poderosos, los presidentes argentinos suelen encontrar dificultades para lograr el apoyo

de otros actores que cuentan con bases autónomas de poder, entre los que se destacan los gobernadores.

Observan los autores que, desde hace dos décadas, los grandes partidos políticos argentinos se organizan como alianzas de partidos locales o distritales que preservan una importante autonomía en relación a la conducción partidaria nacional: los actores principales de estas estructuras son los líderes partidarios provinciales. Estos ejercen poder sobre las carreras políticas de los legisladores nacionales. Esta dinámica coloca a los gobernadores o a los líderes de los partidos provinciales ante un grado de poder importante y relativamente autónomo en relación a las conducciones partidarias nacionales. Este escenario alienta a que los legisladores nacionales provenientes de las provincias tiendan a actuar como agentes de los intereses de estos líderes provinciales en el Congreso de la Nación (Cherny, Feierherd, Novaro, 2010). Esta visión es también compartida por Levitsky y Murillo (2008: 82). En este sentido, debemos referirnos a lo sostenido por Jones y Hwang, (2005: 267-282): ese poder sobre las carreras políticas de los legisladores nacionales les otorga a los líderes locales un papel relevante en la generación de apoyos a la agenda legislativa del gobierno nacional. Según estos análisis, para conseguir una mayoría legislativa el presidente debe obtener el apoyo de los líderes partidarios provinciales.

A partir del año 2005 y del sólido triunfo electoral, el presidente Kirchner consolidó una estructura de poder a través de una red de alianzas que evidenció en su lógica el predominio de un encolumnamiento de tipo oportunista protagonizado por varias figuras conservadoras –fundamentalmente del PJ, pero también de gobernadores de la UCR–, tanto a nivel provincial como municipal.

Además del alto índice de popularidad con el que contaba Kirchner, reconocemos un factor decisivo para que el presidente obtuviera este tipo de adhesiones: Quiroga observa una de las mayores críticas que se pueden hacer en relación a la falta de reglas claras en las transferencias adicionales de fondos: la recaudación fiscal no presupuestada. Es decir, la masa de dinero que se obtiene por lo recaudado que no figura en el presupuesto nacional y se convierte en un excedente que el Poder Ejecutivo dispone discrecionalmente mediante decretos y facultades delegadas, sin pasar por el control parlamentario (Quiroga, 2010: 93). A partir del proceso de territorialización de la política, hemos reconocido un escenario en el cual parte del apoyo de los liderazgos locales, pero-

nistas y radicales⁴ –fundamentales para el presidente–, estuvo vinculado a la cooptación a través de la utilización de partidas no contempladas en el presupuesto y por lo tanto, no sometidas a los mecanismos de control establecidos por la Constitución.

En ese sentido, algunos autores (Giraudy, 2012) han identificado que existen al menos dos vías mediante las cuales los presidentes pueden disciplinar a los gobernantes sub-nacionales: 1) a través de la estructura de premios y castigos propia de su partido político, y 2) mediante la distribución discrecional de recursos financieros.

Desde fines de los 80 y a partir de la dilución gradual de las identidades políticas nacionales, las adhesiones para con el Ejecutivo, dependientes del plano identitario, pasaron a significar un factor sumamente marginal en la política argentina –como hemos visto, este aspecto no es patrimonio exclusivo del peronismo–. La consecuencia más relevante de este escenario ha estimulado que las adhesiones políticas y el margen de acción de los gobiernos pasaron a depender en gran medida de su capacidad de cooptación de cuadros provinciales. De esta manera, la territorialización de la política guarda una relación directa con la cooptación política y con el decisionismo democrático.

Este fenómeno ha significado un aspecto esencial respecto al estímulo de prácticas decisionistas y al debilitamiento de los mecanismos de control respecto de la distribución de los recursos estatales. Sostenemos que el mecanismo de disciplinamiento utilizado por Kirchner fue financiero y no partidario: como ya hemos señalado, la informalidad institucional del PJ y las pujas al interior del mismo no le conferían a Kirchner un liderazgo indiscutido, pero la reactivación económica a partir del año 2003 y la disponibilidad de recursos fiscales le permitieron al presidente contar con una masa de recursos económicos para disciplinar a una gran cantidad de líderes territoriales.

Entonces, el estilo decisionista –inclusive con “mayoría” parlamentaria, en el caso de Kirchner– responde a varias cuestiones. Reconocemos una de fondo: la territorialización de la política suscitada en un escenario de dilución de las identidades políticas en el cual esta mayoría era bastante relativa.

La institucionalización de los partidos políticos es un proceso por el cual puede transparentarse el plano identitario al interior del sistema de partidos. La ausencia de estos procesos estimuló cierta opacidad identitaria que a su vez provocó que al momento de evaluar la correlación

de fuerzas, los liderazgos territoriales adoptaran encolumnamientos oportunistas detrás de una figura presidencial fuerte. Por su parte, Kirchner eligió una estrategia tendiente a privilegiar la cooptación de líderes territoriales en lugar de conseguir adhesiones de tipo identitarias que, lógicamente, implicaban un trabajo a largo plazo.

El desvanecimiento de las identidades políticas trastocó la cultura política argentina, pero también a su sistema de partidos cuyos actores centrales dejaron de presentarse como grandes partidos políticos nacionales, enmarcados en identidades políticas colectivas: en este contexto adquirieron una relevancia central los jefes provinciales, quienes mayormente no responden a ejes programáticos nacionales, es decir, a lineamientos básicos de un proyecto político. Por lo tanto, las adhesiones a un gobierno nacional por parte de la mayoría de los gobernadores —quienes además tienen capacidad de ejercer control sobre las carreras políticas de los legisladores nacionales—, están sujetas a incentivos ajenos al plano identitario: al no haber desarrollo institucional al interior de los partidos, porque estos se encuentran altamente fragmentados en liderazgos territoriales, tampoco se pueden resolver los encolumnamientos a través de procedimientos democráticos, a saber, internas partidarias.

Otro problema relativo a la democracia argentina gira en torno a la dependencia económica de una gran cantidad de provincias con respecto al Poder Ejecutivo nacional y a las facultades extraordinarias de este, en relación al reparto de fondos no contemplados en el presupuesto nacional. Así las reglas de la democracia se tornan más opacas. Es decir, las adhesiones concebidas de acuerdo a una lógica que prescinde del aspecto identitario implican necesariamente un manto de opacidad en relación a la distribución de recursos del Estado por parte del gobierno nacional, que se propone prevalecer en la correlación de fuerzas: este escenario involucra la cooptación y estimula el no control del parlamento.

El enfoque propuesto por Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi, al analizar el caso argentino, lo pone de manifiesto:

Los legisladores responden a las elites de partidos provinciales, a quienes les importa poco la calidad de las políticas nacionales (...) la formulación de políticas se convierte en el resultado de un juego no cooperativo en el cual cada actor se comporta de manera oportunista e intenta maximizar beneficios de corto plazo (2011: 76).

Es decir, si bien a partir de las elecciones del 2005 Kirchner contó

con un bloque parlamentario más cercano a su gestión que al duhalismo, esto no se tradujo necesariamente en que el presidente obtuviera un margen de acción gubernamental regido por una lógica de identificación con un proyecto político ni con un programa de gobierno.

Más bien podría decirse que la mayor parte de los gobiernos provinciales que se alinearon a Kirchner lo hicieron principalmente bajo una lógica regida por el pragmatismo. Carolina Giraudy (2012: 50), explica claramente el caso del gobierno riojano: la alta capacidad del gobernador Ángel Maza (2003-2007) para proveer apoyo político, tanto en el Congreso como en elecciones, así como su baja capacidad para neutralizar el poder financiero de Kirchner, lo convirtieron en un atractivo aliado presidencial. “El ex gobernador Maza, al tener capacidad para disciplinar al contingente legislativo de su provincia, se convirtió en un recurrente y efectivo socio para aprobar la agenda legislativa del presidente”. Una prueba de esta lealtad se pudo observar en el año 2006 cuando la delegación riojana aprobó en conjunto las Leyes de Administración Financiera, que le otorgaron al jefe de Gabinete poder para reasignar discrecionalmente partidas presupuestales y la prórroga de la Ley de Emergencia Económica, que aumentó la discrecionalidad económica del PEN.

Hemos señalado que los fenómenos combinados –dilución de identidades políticas y territorialización de la política– estimulan liderazgos de tipo decisionistas ya que el presidente debe negociar bajo un manto de opacidad –que implica utilizar excedentes presupuestarios sin control parlamentario–, con los distintos “caudillos” provinciales. Hasta aquí se explica entonces, la elusión de los mecanismos de control.

Ahora bien, podríamos formular la siguiente pregunta: ¿Por qué el proceso de cooptación implicó la delegación de poderes del Legislativo hacia el Ejecutivo en lugar de, sencillamente, el acompañamiento en las votaciones parlamentarias?

Nuestra óptica indica que la atmósfera de desconfianza –a partir del desvanecimiento de las identidades políticas y, por ende, de los partidos nacionales–, ha estimulado que el presidente Kirchner haya optado por reclamarle a la contraparte –jefes provinciales– un acompañamiento legislativo que implicara la delegación de poderes, con el objeto de –paradójicamente– no depender de sus futuros alineamientos legislativos. Como bien menciona Juan Carlos Torre (2005) la declinación de Kirchner respecto de su estrategia de transversalidad, que eventualmente le

podía disputar poder político a la estructura del PJ, implicó que los jefes territoriales promovieran un acompañamiento legislativo, pero también la delegación de poderes hacia el Ejecutivo nacional.

Señalamos que durante la segunda mitad del mandato de Kirchner, aunque este contara con una mayoría parlamentaria, el Ejecutivo no estimuló el debate parlamentario por varias razones:

a) Las prácticas decisionistas de Kirchner encuentran antecedentes en su gestión como gobernador de la provincia de Santa Cruz, por lo que es posible identificar un rasgo distintivo respecto a su estilo de conducción.

b) También deberíamos hacer referencia a lo que autores citados anteriormente han considerado al decisionismo como una práctica propia de la cultura política nacional—más notoria en el peronismo—, desde la asunción del presidente Menem. Pero también presente en el gobierno de la Alianza.

c) Pero este segundo punto podría encontrar fundamentos si observamos la relación existente entre la dilución de las identidades políticas nacionales basadas en ejes programáticos de gobierno y la territorialización de la política argentina como una de sus consecuencias. El desvanecimiento de las identidades políticas ha generado que los legisladores nacionales por el peronismo (2003-2007) pudieran responder más a liderazgos locales que a uno nacional. En consecuencia, las negociaciones para conseguir adhesiones—desvinculadas de un interés identitario—se han desarrollado en un clima dominado por la opacidad, por ejemplo, a partir de asignación de excedentes presupuestarios sin control del parlamento. Pero además, el encolumnamiento de tipo oportunista y la territorialización de la política acarrear otro factor que incita conductas de tipo decisionistas. Señalamos entonces, que la falta de confianza del presidente en su bloque legislativo—que eventualmente responde más a los gobiernos locales que al nacional—estimula al presidente a conseguir—como si fuese una especie de pacto implícito—la aprobación de leyes que deleguen dichas facultades del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo. En esta línea de razonamiento podría inscribirse el análisis de Juan Carlos Torre (2005) quien ante un escenario de indefinición luego del famoso congreso del PJ de Parque Norte en el año 2004⁵, puso de manifiesto una especie de tregua entre Kirchner y los jefes territoriales que implicó apoyos partidarios indispensables para gobernar, expresados en disciplina legislativa e incluso la delegación de

facultades del Congreso en el Ejecutivo, a cambio de que se mantenga inalterada la distribución interna del poder territorial.

Este escenario que vincula la dilución de las identidades políticas nacionales al decisionismo constituye un rasgo central de la democracia argentina, al menos desde el fin del gobierno de Alfonsín. Ante la observancia de dicho escenario durante el primer gobierno de Kirchner, parece dificultoso que durante este período pudiera desarrollarse el modelo de democracia radical planteada por Mouffe, que propone la existencia de una atmósfera de debates vibrantes: esto en verdad ocurriría cuando en el sistema de partidos existen bloques políticos que defienden distintos proyectos fundados a partir de identidades políticas con distintos ejes programáticos, es decir cuando predominan las adhesiones que privilegian un proyecto político-ideológico. Aunque el comienzo del período de Kirchner coincide con la concepción de cierta identidad política kirchnerista, encontramos una diferencia, a nuestro juicio, clave, respecto del caso uruguayo. De esta manera se puede observar, como bien señala Quiroga al comienzo de nuestro capítulo, que el liderazgo de tipo decisionista no puede ser explicado solo desde la personalidad de un líder, sino que debe analizarse el marco y el contexto histórico en el que se desarrolla.

Nuestro análisis amerita trazar una diferenciación entre decisión política y decisionismo: si bien Kirchner practicó un liderazgo de tipo *decisionista*, tuvo también *decisión política* que implicó, a partir de ciertas modificaciones, concebir una identidad política y la posibilidad desarrollar un movimiento político que emergió luego de su presidencia.

La decisión política es central para el establecimiento de una democracia radical. Pero esta, a su vez, necesita ser alimentada por la existencia de debates profundos y no por la adopción de *prácticas decisionistas*, que debilitan esa posibilidad. Por eso destacamos en nuestro análisis la importancia del encolumnamiento de tipo ideológico.

Es decir, la preocupación de Mouffe respecto a la pretensión liberal por la erradicación del conflicto como dimensión constitutiva de lo político encuentra cierta dificultad si el escenario se presenta dominado por prácticas decisionistas que reducen la posibilidad del debate vibrante y democrático en las instituciones democráticas que, para Mouffe, son las que permiten transformar un potencial antagonismo en agonismo.

La autora se referencia en Elias Canetti (1966) quien indica cómo a través del debate político en democracia se renuncia a eliminar al ad-

versario: aquí se adopta la opinión de la mayoría al momento de decidir quién resultó vencedor. La autora prosigue: según Canetti, el voto sigue siendo el instante decisivo, el instante en el que uno se mide realmente. Es el vestigio del encuentro sangriento que se imita de distintas maneras, amenazas, insultos, excitación física que puede llegar a los golpes y lanzamiento de proyectiles. Pero el recuento de votos pone fin a la batalla (Mouffe, 1999: 13).

A través de la figura presentada por Canetti es posible reconocer de qué manera Mouffe (1999: 14) distingue entre lo político, vinculado a la dimensión del antagonismo y a la hostilidad entre las relaciones humanas, y la política, que intenta establecer un orden y organizar la coexistencia humana en condiciones siempre conflictivas, al estar atravesadas por lo político.

Asimismo, consideramos que además de promover liderazgos decisionistas, la política territorializada implica otro problema central para la democracia: para poder seguir prevaleciendo en la correlación de fuerzas a corto y mediano plazo, al líder nacional —en este caso a Kirchner—, le resultó más racional adoptar una estrategia de cooptación de los liderazgos sub-nacionales, en lugar de intentar la gestación de una fuerza política propia en cada una de las provincias. Esto implica que ante las dificultades y el tiempo que requiere la formación de identidades políticas, el escenario tendería a reproducirse.

Es decir, en absoluto resultaría difícil establecer cuál hubiese sido el efecto en la correlación de fuerzas a nivel nacional si Kirchner hubiese emprendido una estrategia tendiente a debilitar la fortaleza de los liderazgos sub-nacionales con el objeto de gestar proyectos políticos de matriz identitaria kirchnerista en cada una de las provincias. Se hubiese visto enfrentado al poder ostentado por la gran mayoría de los liderazgos sub-nacionales que ejercen control sobre la carrera de los legisladores nacionales e influyen ostensiblemente sobre los ejes programáticos del gobierno nacional.

Regida por la territorialización de la política, la matriz del sistema político argentino aparece como una dinámica que se reproduce elípticamente porque al menos, a corto y mediano plazo, parece improbable que un liderazgo nacional pudiera *patear el tablero* —del esquema explicado— al impulsar una fuerza propia que pudiera responderle ideológicamente en cada una de las provincias.

VI.3. Las identidades institucionalizadas en Uruguay: un factor esencial para la transparencia democrática

En un contexto notoriamente disímil, el estilo de conducción de Tabaré Vázquez difirió respecto del de Néstor Kirchner: el poder en la dictación de decretos del presidente uruguayo fue mínimo, dado que esos actos estuvieron orientados a reglamentar leyes o a tomar decisiones pertenecientes a cuestiones formales de la esfera de la administración pública y el Estado, es decir, la mayoría de los decretos fueron de índole administrativa (Chasqueti, 2007: 249-263). En este sentido, la práctica más decisionista que pudo reconocerse durante la presidencia de Vázquez, fue el veto de artículos de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva que permitían la interrupción voluntaria del embarazo. Dicha ley había sido aprobada en el congreso, luego de exhaustivos debates.

Las prácticas políticas del Frente Amplio en relación a la toma de decisiones, se pueden distinguir en dos planos. El primero concierne a la órbita intra-partidaria. La estructura organizativa formal del FA, al menos en la forma en que se consolidó luego de la reforma de su estatuto en 1993, es compleja y exhibe diferentes niveles de decisión y organización. Podemos establecer que estas instancias decisorias están compuestas por tres niveles: el partidario, el parlamentario y el Ejecutivo. Constanza Moreira (2009: 159) sugiere que en momentos de elecciones o de debates complejos, el partido sale a la luz.

Al momento de asunción del presidente Vázquez al Poder Ejecutivo, estructuró su gabinete de manera equilibrada: en 2005 incorporó a todos los líderes de las fracciones del FA y les asignó cargos ministeriales. No obstante, las tensiones entre las distintas fracciones de la coalición no se resolvieron con estas designaciones.

Moreira reconoce la existencia de un tercer espacio de toma de decisiones. A la estructura orgánica del FA, y a sus parlamentarios, se añadió el Consejo de Ministros, que se encargó de elaborar las principales políticas del gobierno. Desde el inicio de su mandato, Vázquez otorgó gran importancia al CM. En su primer año lo reunió en 38 oportunidades y en el segundo, en 42. Chasqueti (2007) reconoce como una novedad del gobierno la realización de sesiones abiertas del CM en localidades pequeñas del interior del país.

Vázquez mantuvo vínculos relativamente orgánicos con la bancada de legisladores y los ministros comparecían ante las comisiones temáticas

del FA. No obstante, el distanciamiento del presidente respecto de la orgánica del partido fue resaltado muchas veces: se verificaron algunos episodios de discrepancia entre las posiciones del gobierno y las del partido –como la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos–. De todas maneras, a través del trabajo de Moreira es posible constatar que la incorporación de los líderes de las distintas fracciones del FA al gabinete, la injerencia del Consejo de Ministros y el liderazgo de Vázquez, disciplinaron al partido en el gobierno (Moreira, 2009: 15).

De acuerdo a lo que hemos observado durante el tratamiento de las leyes más relevantes del FA, lo señalado por Moreira pudo constatarse en nuestro estudio: al tratar la reforma tributaria se abrió un fuerte debate intra-partidario con el entonces ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, José Mujica, quien no estaba de acuerdo con el primer texto que se aprobaría en Comisión, aunque terminó suscribiendo a condición de que se le introdujeran ciertas modificaciones al momento de aprobarlo definitivamente en el recinto. Tan complejo resultó en este caso el debate intra-partidario que, en última instancia, se han observado proyectos discutidos mayormente por la Mesa Política del Frente Amplio. Si bien la dinámica que implicó priorizar el debate intra-partidario en lugar de la discusión con las demás fuerzas no se trata de una práctica decisionista, de alguna manera puede traducirse en un problema para el desarrollo de la democracia radical. Durante el análisis del tratamiento legislativo de las leyes más relevantes del gobierno, dicha conducta ocurrió en dos ocasiones: durante la ya mencionada reforma tributaria y también durante la reforma del sistema de salud. Por otra parte, se observa de qué manera la dinámica democrática del FA impide que la decisión de un líder sea la que finalmente prevalece. Este aspecto se vincula con lo reconocido anteriormente en relación a la dilución de la identidad política: prevalece el peso de la mayoría partidaria que responde con coherencia identitaria a ciertos ejes programáticos de gobierno.

Respecto a la relación del FA con las demás fuerzas políticas en el parlamento, debemos hacer referencia al grado de efectividad que mostró tanto el oficialismo como la oposición en relación a la aprobación de leyes en el recinto. En ese sentido, hemos reconocido que durante el marco temporal de nuestro estudio las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo fueron las más exitosas en relación a su nivel de aprobación. En el periodo 2005-2009, las iniciativas del Ejecutivo obtuvieron una efectividad respecto a su aprobación parlamentaria del 67%. Asimismo,

aunque con una efectividad baja (22%), las iniciativas provenientes de los legisladores de la oposición tuvieron más éxito que las iniciativas de los legisladores oficialistas (13%). Es decir, si bien se observa un amplio predominio de la efectividad de las leyes impulsadas por el oficialismo –Poder Ejecutivo y legisladores oficialistas–, la oposición pudo aprobar un 22% de las leyes presentadas.

Daniel Chasquetti (2011: 1-19) le atribuye el éxito del Ejecutivo uruguayo en sus indicadores sustantivos de productividad a dos variables claves. Por un lado a una coalición de partidos (FA) que respaldó el liderazgo del presidente Vázquez, pero por otra parte, a la capacidad de la coalición de partidos para crear un *cartel-party*⁶ en ambas Cámaras. En este caso los legisladores delegan poder en los líderes de las fracciones y ellos, en forma coordinada con los miembros del Poder Ejecutivo, establecen una estrategia para controlar el poder de agenda. Coincidiendo con lo que hemos señalado anteriormente respecto a la dinámica del parlamento argentino, Chasquetti reconoce que la orientación y cohesión del cártel depende del grado de acuerdo entre los jefes de partido provinciales –normalmente gobernadores– y el Poder Ejecutivo. Pero señalamos que a diferencia de Uruguay, en Argentina –a partir de la dilución de las identidades políticas de los grandes partidos nacionales, que a su vez ha derivado en la territorialización de la política–, esta eventual cohesión encuentra dificultades de concretarse sin las estrategias de cooptación: en Uruguay dadas las características de los partidos uruguayos, el bloque legislativo oficialista tiende a coincidir con el presidente en relación a ejes programáticos de gobierno.

Puede constatarse entonces que en Uruguay se ha evidenciado un bloque legislativo que respondió identitariamente al presidente Vázquez, quien se encontró ante un escenario que no requería: a) la cooptación de dirigentes del FA ni b) la delegación de poderes del Legislativo hacia el Ejecutivo para aprobar los proyectos demandados. Es decir, ¿cuál sería la necesidad de cooptar a un dirigente que comparte el mismo proyecto político que el presidente?

Aquí podrían operar eventualmente las aspiraciones personales de un dirigente pero, desde nuestra óptica, a partir del encolumnamiento identitario, en el caso uruguayo las posibilidades de cooptación política se reducen. Por otra parte, al estar institucionalizado, cuestiones de este tipo u otras más vinculadas con las estrategias partidarias, se resuelven a través de mecanismos vinculados a la democracia intra-partidaria.

Otra diferencia central sobre los legisladores nacionales en Uruguay, con respecto a los de Argentina, radica en la autonomía que los primeros tienen respecto de sus jefes regionales, que en Uruguay son los intendentes: estos tienen una injerencia menor en la selección de las candidaturas legislativas, que dependen de los liderazgos partidarios nacionales⁷. Por lo tanto, el comportamiento de los legisladores nacionales uruguayos en la legislatura depende de las decisiones que adopte el partido. Como ya hemos mencionado, generalmente estas decisiones dependen de una dinámica democrática intra-partidaria.

A través de lo observado en relación al caso uruguayo es posible establecer distinciones no solo en relación a los tipos de liderazgos ejercidos por Vázquez y Kirchner. También consideramos viable hacer referencia tanto a: 1) las diferencias entre los sistemas de partidos de ambos países, como a 2) las diferencias respecto del funcionamiento interno de los partidos políticos.

Ante la dilución de las identidades políticas nacionales, se reconoce en el caso argentino que la matriz de su sistema de partidos ya no se basa en grandes partidos políticos nacionales con ejes programáticos definidos. El SP argentino está conformado por un conjunto de liderazgos locales (tanto en el caso del PJ como el de la UCR) que conforman estructuras territoriales. El bajo nivel en relación al grado de institucionalización partidaria promueve que habitualmente dichas estructuras territoriales no comparten ejes programáticos en común ni proyectos políticos nacionales fundados identitariamente: al momento de evaluar las correlaciones de fuerza a nivel nacional, prevalecen los encolumnamientos de tipo oportunistas ajenos al plano político-identitario. En cambio el caso del SP uruguayo evidencia fuerzas políticas más consolidadas y en el caso del Frente Amplio y del Partido Nacional, con un alto grado de transparencia identitaria. El alto nivel de institucionalización se ha observado en las tres principales fuerzas políticas a tal punto que en ocasiones el FA ha priorizado las discusiones entre sus líneas internas dejando en un segundo plano el debate extra-partidario.

La matriz del sistema político uruguayo está fundada en la existencia de partidos políticos nacionales cuyas elites –con matices– comparten una identidad política fundada en ejes programáticos, pero por otra parte y como condición central para la existencia del SP, existen diferencias programáticas entre los partidos nacionales (con mayor nitidez entre el FA y los partidos tradicionales).

Como hemos reconocido anteriormente, la institucionalización de los partidos uruguayos fue un aspecto crucial ya que estimuló la continuidad de las identidades políticas como un aspecto decisivo para la supervivencia partidaria: estas variables explican la estabilidad del SP uruguayo a pesar de la crisis económica y social del año 2002.

Las diferencias entre el funcionamiento interno del PJ (2003-2007) y el FA (2005-2010) son ostensibles si se pone de relieve el nivel de institucionalización en uno y otro caso.

El FA es una coalición compuesta por distintas fracciones. A través de nuestro análisis hemos reconocido que la lógica de cumplimiento de normas que implican democracia interna y debate de ideas, ha estimulado la consolidación de identidades políticas definidas. Al margen de las diferencias internas, a través del debate político la coalición ha tendido a adoptar decisiones en conjunto. En cambio desde el retorno democrático y durante período 2003-2007, el PJ fue un conglomerado de estructuras territoriales sin una relación que excediera las negociaciones pragmáticas.

El proceso de institucionalización del FA ha permitido la entrada de diversas fuerzas en la coalición pero sin desvirtuar la matriz identitaria del partido: al margen de la coherencia señalada al interior del FA, Moreira (2009: 137) señala que la dispersión ideológica de las distintas fracciones del Frente es mayor que la existente en las fracciones de los partidos tradicionales. No obstante, la continuidad de la coalición pudo consolidarse tanto por la afinidad ideológica —oposición al neoliberalismo— de sus miembros como por el establecimiento de mecanismos democráticos de toma de decisiones al interior de la fuerza: este proceso de institucionalización sería muy dificultoso en el caso de que sus miembros adhirieran a ejes programáticos antagónicos.

Destacamos entonces el proceso de institucionalización de la coalición a través de la democracia intra-partidaria: aquí opera como factor clave el componente actitudinal mencionado anteriormente por Yaffé, que implica un mecanismo por el cual se privilegia la identidad política del espacio. Si bien el FA no se compone por un bloque uniforme, el debate interno prevalece ante la existencia y defensa de un proyecto político. El PJ argentino revela un escenario opuesto: al constatar la existencia de estructuras territoriales que no comparten un proyecto político⁸, es posible plantearse lisa y llanamente la imposibilidad de institucionalizarlo. Es decir: ¿es posible institucionalizar un espacio polí-

tico –suponiendo que el PJ conformara uno– si sus integrantes no tienen vínculos identitarios fundados en ejes programáticos?

Es nuestra intención señalar cuestiones centrales respecto del funcionamiento del Frente Amplio:

a) Al operar un alto grado de coherencia ideológica entre las elites que componen el FA, al estar institucionalizado y al adoptar decisiones en base al debate de ideas, es más improbable la emergencia de mecanismos de cooptación política con el objeto de prevalecer en la correlación de fuerzas al momento de impulsar políticas gubernamentales.

b) También encuentran menos posibilidades las eventuales delegaciones de poderes hacia el Ejecutivo: el presidente confía en su partido que a su vez le responde.

c) Por otra parte, a partir de las variables incluidas en los puntos anteriores, reconocemos que la dinámica descripta dificulta la emergencia de liderazgos de tipo decisionistas.

En definitiva, estos tres puntos también implican que ante la existencia de fronteras políticas bien delimitadas e identidades políticas transparentes, la relación entre oficialismo y oposición tiende a mostrarse menos conflictiva en el sentido de que los adversarios políticos se reconocen como tales. Esta dinámica evita, por ejemplo, la lógica de la cooptación política. Asimismo esto de ninguna manera implica la ausencia de diversos conflictos de interés. Al contrario, durante el análisis de las leyes más importantes que se sancionaron durante el período 2005-2010 en Uruguay, hemos reconocido fuertes disputas entre oficialismo y oposición. Pero siempre en el marco del debate transparente.

A tenor de lo expuesto, consideramos que en Uruguay encuentra cierto correlato el modelo de democracia radical planteado por Mouffe: nos referimos entonces a fuerzas políticas con identidades políticas diferenciadas. Dichas diferencias se perciben con mayor nitidez entre el FA por un lado y los partidos tradicionales por otro y se fundamentan en el plano ideológico a través de ejes programáticos que se traducen en políticas concretas de índole social, económica y cultural. Además señalamos que dicho escenario se ha materializado como consecuencia de la institucionalización partidaria que ha reforzado la constitución de las identidades políticas de los partidos a través de lo que Yaffé clasifica como el componente actitudinal. Además de dicho componente, a través de nuestro análisis se observa que el proceso de institucionalización partidaria también preserva la identidad de la fuerza política al promover

la democracia interna con el objeto de respetar la voluntad mayoritaria e impedir la injerencia de sectores que con o sin vínculos orgánicos con el partido, operan con capacidad de lobby capaz de imponer políticas de Estado.

Notas

1 Para el filósofo alemán Carl Schmitt, el poder de mando depende de la decisión del líder y no de la norma. De modo que la competencia del soberano no proviene de un orden jurídico pre-existente (leyes establecidas con anterioridad), sino que proviene de la decisión de transformar el desorden en orden, ante un estado de excepcionalidad. De esta manera, Schmitt subvierte el paradigma del liberalismo que expresaba que el orden político dependía del orden jurídico, es decir, de las normas establecidas anteriormente. En este sentido Quiroga diferencia el decisionismo del decisionismo democrático, porque este último no desconoce la ley establecida con anterioridad –no suspende el Estado de derecho–, sino que adopta una práctica política tendiente a concentrar las decisiones, esencialmente, en el Poder Ejecutivo.

2 Para los autores, el neo-decisionismo implica un modelo de decisión política fuertemente concentrado en la figura presidencial, pero también un replanteo y adecuación de los regímenes y tradiciones presidencialistas a partir de la doble transición desde autoritarismos a regímenes democráticos y del estatismo económico a políticas de libre mercado, desregulación y activa inserción a los ritmos impuestos por el proceso de globalización capitalista. Véase: Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago (1999). “Posguerra fría, ‘neodecisionismo’ y nueva fase de capitalismo: el alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los ‘90” (pp. 171-195). En Atilio A. Boron, Julio Gambina y Naum Minsburg (Comps.), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Colección Clacso - Eudeba, Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. ISBN Obra: 950-9231-43-6. [En línea] <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130204111720/bosoer10.pdf> / E-mail: clacso@clacso.edu.ar

3 Calvo y Escolar afirman que este es un proceso mediante el cual el comportamiento de los partidos políticos y sus votantes se vuelven más distintivamente locales.

4 Estos eran los gobernadores Miguel Saiz (Río Negro), Arturo Colombi (Corrientes), Julio Cobos (Mendoza) y Gerardo Zamora (Santiago del Estero). Véase: *La Nación* (2006, 21 de agosto). “Los radicales K darán batalla en la convención partidaria”. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/833502-los-radicales-k-daran-batalla-en-la-convencion-partidaria>

5 Juan Carlos Torre (2005) explica que Kirchner no logró atravesar la consistencia del aparato partidario del PJ para levantar dentro de él un enclave político propio. Luego, las necesidades de gobierno le impulsaron a buscar los apoyos partidarios adonde se encontraban, y estos se hallaban en los dominios de los caudillos provinciales del justicia-

lismo. Los candidatos que propuso Kirchner en ese congreso no encontraron suficiente consenso; tampoco sus rivales consiguieron imponer los suyos. En esas circunstancias, se arribó a una neutralización de las fuerzas en pugna.

6 Aquí Chasquetti se referencia en Cox y McCubbins (1993, 2005), para sostener que si en una asamblea legislativa se forma un cártel que monopoliza el poder de agenda, los resultados del proceso legislativo serán altamente beneficiosos para los titulares del emprendimiento. La conformación de un cártel legislativo implicaría que los legisladores delegan en un conjunto de cargos el poder de diseñar la agenda del recinto y que el partido mayoritario logra imponerse para controlar estas instancias. De acuerdo con Cox y McCubbins, si el partido mayoritario (1) selecciona a todos los líderes institucionales de la Cámara –su presidente y los presidentes de las comisiones más importantes–, (2) tiene una mayoría en la comisión encargada de definir la agenda del recinto, (3) controla la selección de sus propios miembros a las comisiones legislativas y (4) recibe una porción desproporcionada de los recursos legislativos disponibles, entonces el partido estará en condiciones de controlar la agenda legislativa. La principal predicción de la teoría es que, si el partido efectivamente controla los recursos más importantes al interior de la cámara, entonces raramente un proyecto que desagrade a la mayoría de sus miembros llegará al recinto y será sancionado.

7 Expresiones manifestadas por el profesor Antonio Cardarello al autor.

8 En este sentido, Ernesto Calvo sostiene que a diferencia de partidos como los demócratas en Estados Unidos, los laboristas en Inglaterra, o la socialdemocracia en Alemania, el peronismo es un partido cuyo valor político no es un “programa” sino una estructura de intervención política que combina recursos militantes, capital social burocrático y recursos fiscales (2013: 437).

Capítulo VII. Conclusiones finales

Lo primero que podríamos manifestar en torno a las relaciones oficialismo-oposición, tanto en Argentina (2003-2007) como en Uruguay (2005-2010), es que en ambos países se han reconocido fuertes disputas en torno a diversos conflictos de interés, propios de lo político que, como señala Mouffe, es el modo en el que se instituyen las sociedades.

Ambos gobiernos impulsaron políticas tendientes a revertir en mayor o menor medida las consecuencias de la matriz política neoliberal que, sin dudas, en Argentina caló con mayor intensidad que en Uruguay.

Efectivamente, estas disputas entre oficialismos y oposiciones han sido resueltas de distintas maneras en uno y otro caso: aquí entonces, encontramos la primera diferencia.

a) Podríamos comenzar por diferenciar el contexto de asunción de ambos gobiernos. En el caso de Néstor Kirchner, se reconoce un sistema de partidos altamente fragmentado, una cantidad de votos muy baja (23%) obtenida por el presidente y un apoyo de la estructura de su partido (PJ) altamente condicionada por incluir a figuras no identificadas con el proyecto político de Kirchner. En el caso uruguayo, la asunción de Vázquez se produjo en el marco de un sistema de partidos institucionalizado, en el cual el presidente contaba con un apoyo partidario sustentado en negociaciones al interior de una coalición ejercitada durante décadas para llevar adelante este tipo de prácticas. Por otra parte, el apoyo popular hacia Vázquez se reconoce antes de asumir su cargo dado que obtuvo más del 50% de los votos.

En este sentido podríamos incluir el clivaje construcción desde arriba / construcción desde abajo. A pesar de no haber asumido en un contexto de amplio respaldo popular, Kirchner tuvo la ventaja de construir su poder desde la cima del Estado. Pero este hecho implicaba ne-

cesariamente el estímulo de prácticas decisionistas por parte de Kirchner, que debía recomponer la autoridad presidencial.

La llegada de Vázquez al poder se produjo luego de décadas de trabajo al interior del FA, por lo que el presidente debía responderle tanto a sus bases como a sus compañeros de partido. Esto no quiere decir que Kirchner no haya tenido que negociar. Por el contrario, a lo largo del análisis hemos puesto de manifiesto la intención de Kirchner de, en un primer momento, lograr acuerdos por fuera de la estructura de su partido, y más adelante iniciar una tregua con los jefes territoriales del PJ. Quizás la diferencia ha radicado en que debido al elevado nivel de institucionalización partidaria del Frente Amplio, las negociaciones políticas en Uruguay se han desarrollado en un marco mucho más transparente que en el caso argentino, donde se han observado “treguas” con el PJ y cooptación dirigencial extra-partidaria.

b) En segundo término podríamos añadir que en Uruguay las distintas posiciones político-ideológicas fueron confrontadas a través de fuertes debates parlamentarios: nuestro análisis, que abordó las políticas más relevantes del Frente Amplio, reconoce que la aprobación de las leyes fue posible, en gran medida, por la mayoría parlamentaria con la que contó el partido de gobierno. Por lo tanto, se ha constatado una dinámica que se asemeja a lo que Mouffe denomina como el agonismo propio de una democracia radical. Durante el período observado en Argentina, hemos reconocido dos momentos diferenciados. En el período 2003-2005, para aprobar sus iniciativas más relevantes, el gobierno de Kirchner inició una estrategia de alianzas con sectores ajenos al PJ y así logró consenso parlamentario para reformar la Corte Suprema de Justicia y para aprobar la nulidad de *las leyes del perdón*. Posteriormente, durante el período 2005-2007, a pesar del triunfo electoral obtenido, Kirchner optó por una estrategia tendiente a practicar una conducta mucho más decisionista que implicó la dictación de Decretos de Necesidad y Urgencia, inclusive en un contexto favorable a nivel parlamentario. De acuerdo a las características de la democracia uruguaya, los distintos posicionamientos en torno a las políticas públicas fueron debatidos por fuerzas políticas nacionales poseedoras de identidades políticas bien diferenciadas, que incluían en su interior a dirigentes *encolumnados identitariamente* con el partido. En Argentina, se reconoció que los conflictos en torno a las iniciativas gubernamentales se desarrollaron en un marco signado por la *territorialización de la política*, que

implica la dilución de las grandes identidades políticas nacionales. Este escenario propició prácticas decisionistas y de cooptación política por parte del Poder Ejecutivo, pero también *encolumnamientos oportunistas* por parte de dirigentes políticos, pertenecientes o no al partido de gobierno. Este contexto sin dudas favoreció la disminución de debates formales en el congreso y propició la dictación de Decretos de Necesidad y Urgencia, aún con una curiosa particularidad: la supuesta supremacía del oficialismo en el Poder Legislativo. En definitiva dicho escenario problematizó mucho más el establecimiento del agonismo, propio de la democracia radical. Aunque por otra parte, el hecho de la incipiente identidad política concebida por el kirchnerismo —reconocida con mayor legitimidad por parte de la población y no tanto por su oposición política— quizás significó el puntapié inicial para que pueda desarrollarse la dinámica agonista en Argentina.

Una diferencia clave que hemos reconocido entre ambos casos, gira en torno al reconocimiento o no de las *identidades políticas*: en el Uruguay los debates inherentes a los conflictos de interés fueron protagonizados por fuerzas políticas con identidades políticas sólidas y bien diferenciadas. Era reconocible la frontera política entre aquel pasado de crisis, el presente y un eventual futuro protagonizado por el Frente Amplio que aseguraba revertir las políticas que desembocaron en la crisis económica y social.

En Argentina, la desinstitucionalización del sistema de partidos y la dilución de las grandes identidades políticas nacionales se combinaron para confluir en un contexto de fronteras políticas difusas. En el cual, al peronismo kirchnerista le resultó dificultoso presentar una identidad política de centroizquierda que fuera legitimada por gran parte de la oposición. Aunque esta fue aceptada por una parte importante de la sociedad argentina. La frontera política difusa entre pasado y presente, sumada a las conductas decisionistas practicadas por el Poder Ejecutivo, sin dudas, dificultaron las relaciones entre oficialismo y oposición, durante el período analizado.

Al abordar el estudio en ambos países, quedó en evidencia la fragmentación del sistema de partidos argentino y la consolidación del uruguayo. A lo largo de nuestro trabajo hemos intentado explicar el fenómeno en uno y otro caso. Sin dudas, es posible obtener la respuesta al reconocer el alto nivel de desarrollo que pudieron adquirir los partidos políticos en Uruguay y la cantidad de interrupciones en la vida demo-

crática argentina. La histórica desinstitucionalización al interior del peronismo y el mismo fenómeno ocurrido en el radicalismo, ya en los años 90, continuaron estimulando dicha fragmentación, que involucró el predominio de un tipo de un encolumnamiento oportunista por parte de los dirigentes políticos argentinos. Esta dinámica es nítidamente contrastable con el tipo de encolumnamiento ocurrido al interior de los partidos políticos uruguayos, más ligado a la pertenencia a las identidades políticas colectivas, que a nuestro entender, sumado al cumplimiento básico de las normas democráticas, terminan incidiendo en el tipo de relación entre oficialismo y oposición. En un sistema de partidos ordenado identitariamente, los conflictos políticos, que siempre existieron, y existirán, tienden a resolverse de manera más transparente.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan (h) (2004). *Los partidos políticos: ¿Un mal necesario?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Aboy Carlés, Gerardo (2003). “Repensando el populismo”. *Política y gestión*, N° 4. Buenos Aires: UNSAM.
- Altman, David; Pérez Liñán, Aníbal (2002). “Freedom Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”. *Democratization*, Vol. 9: 85-100.
- Ansaldi, Waldo (1994). “Mediaciones Políticas y construcción de la democracia argentina”. *Estudios*, N° 3. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, UNC.
- Aran, Daniel; Laca, Hernán (2011). “Sistema de salud de Uruguay”. *Salud Pública de México*, Vol. 53, suplemento 2. México DF, pp. 262-274.
- Arocena, Rodrigo (2005). “Uruguay: la nueva ola de las izquierdas latinoamericanas”. *Nueva Sociedad*, N° 197. Buenos Aires, pp. 146-158.
- Bosoer, Fabián; Leiras, Santiago (1999). “Posguerra fría, ‘neodescisionismo’ y nueva fase de capitalismo: el alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los ‘90’”. En Atilio A. Boron, Julio Gambina, Naum Minsburg (Comps.), *Tiempos violentos: Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Colección CLACSO-Eudeba. [En línea] <http://168.96.200.17/ar/libros/tiempos/bosoer.rtf> [Consulta: octubre 2014].
- Bosoer, Fabián; Leiras, Santiago (2001). “Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial en la Argentina, 1989-

- 1999: ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?”. En Julio Pinto (Comp.), *Argentina entre dos siglos, la política que viene* (cap. 2). Buenos Aires: Eudeba.
- Buquet, Daniel (2004). *Selección de Candidatos y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942-2004)*. Montevideo: Universidad de la República.
- Calvo, Ernesto (2005). “Argentina, elecciones legislativas 2005: Consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, N° 2. Santiago, pp. 153-160.
- Calvo, Ernesto (2013). “El peronismo y la sucesión permanente: mismos votos, distintas élites”. *Revista SAAP*, Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Vol. 7, N° 2, pp. 433-440.
- Calvo, Ernesto; Escolar, Marcelo (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Canetti, Elias (1966). *Masse et puissance*. París: Gallimard.
- Castiglioni, Rossana (2010). “Las políticas sociales de la nueva-vieja izquierda uruguaya” (pp. 1-10). Washington: Wilson International Center for Scholars. [En línea] https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_Nueva%20Izquierza_Uruguay.pdf
- Castiglioni, Franco (1996). “Argentina: Política y economía en el menemismo”. *Revista Nueva Sociedad*, N° 143. Buenos Aires, pp. 6-14.
- Cavarozzi, Marcelo (2009). *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ariel.
- Cavarozzi, Marcelo; Abal Medina, Juan Manuel (h) (Comps.) (2002). *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Chasqueti, Daniel (2007). “Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda”. *Revista De Ciencia Política*, volumen especial, pp. 249-263.
- Chasqueti, Daniel (2011). “El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 20, N° 1. Montevideo, pp. 1-19.
- Cheresky, Isidoro (2006). “Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía”. *Revista Nueva Sociedad*, N° 206, Buenos Aires, pp. 14-26.

- Cherny, Nicolás; Feierherd, Germán; Novaro, Marcos (2010). “El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007)”. *América Latina Hoy*, N° 54. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 15-41.
- Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew D. (1993). *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Giraudy, Agustina (2012). “La política territorial de la democracia subnacional”. [En línea] http://scholar.harvard.edu/files/agiraudy/files/jode_giraudy.pdf [Consulta: febrero 2015].
- Guerra, Pablo (1999). “Para comprender la estructura política en Uruguay”. Serie Documentos de Trabajo N° 1. Material elaborado por el Centro Nacional de Capacitación e Investigación Demócrata Cristiano. [En línea] <http://www.chasque.net/pdc/comprender.htm>. [Consulta: agosto 2011].
- Hall, Stuart (1996). “¿Quién necesita «identidad»?”. En Stuart Hall, Paul du Gay (Comps.), *Questions of Cultural Identity* (pp. 13-37). Buenos Aires-Madrid: Amorrortu editores.
- Hofstadter, Richard (2001). *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Occidental*. Madrid: CEPC.
- Iazzetta, Osvaldo (2005). “El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes”. *Temas y Debates*, N° 10. Universidad Nacional del Rosario, Rosario.
- Jones, Mark; Hwang, Wonjae (2005). “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress”. *American Journal of Political Science*, Vol. 49: 267-282.
- Kasman, Romina (2007). “El proceso de consolidación del sistema de partidos en Argentina. Democratización y elecciones en el 2007”. *Revista Enfoques*, N° 7. Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, pp. 7-34.
- Katz, Richard; Mair, Peter (1994). “How Parties Organize”. *SAGE publications*. Londres.
- Kitzberger, Philip (2009). “Las relaciones gobierno-prensa y el giro político en América Latina”. *Postdata*, Vol. 14, N° 2. Buenos Aires.
- Lanzaro, Jorge (2001). “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo

- pluralista”. En Jorge Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 15-51). Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, Jorge (Comp.) (2003). *Tipos de presidencialismos y coaliciones en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, Jorge (2007). “Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia”. En Ernst Hillebrand y Jorge Lanzaro (Comps.), *La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Lanzaro, Jorge (2012). *Presidencialismo con partidos y sin partidos. El presidencialismo en América Latina: debates teóricos y evolución histórica*. Madrid: CEPC.
- Lanzaro, Jorge (2013). “Continuidad y Cambios en una Vieja Democracia de Partidos Uruguay 1910-2010”. *Opinión Pública*, Vol. 19, N° 2. San Pablo, pp. 235-269.
- Levitsky, Steven (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levitsky, Steven; Murillo, María Victoria (2008). “Argentina: de Kirchner a Kirchner”. *Journal of Democracy*, Vol. 19, N° 2: 16-29.
- Linz, Juan J. (1991). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Mainwaring, Scott; Scully, Timothy (1995). *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Mair, Peter (2000). “Democracia sin partido”. *New Left Review*, N° 3. Madrid.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Montero, José; Ghunter, Richard; Linz, Juan José (2007). *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Ed. Trotta.
- Moreira, Constanza (2009). *Entre la protesta y el compromiso, la izquierda en el gobierno*. Montevideo: Trilce.
- Mouffe, Chantal (1992). “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”. [En línea] http://www.mujeresdelsur.org/sitio/imagenes/descargas/chantal_mouffe%5B1%5D.pdf%20ciudadania%20y%20feminismo.pdf [Consulta: marzo 2014].
- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político, comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*. Buenos Aires: Paidós.

- Mouffe, Chantal (2007). *En torno a la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Paidós.
- Mouffe, Chantal (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mustapic, Ana María (2002). “El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal” (pp. 137-163). En Marcelo Cavarozzi, Juan Manuel Abal Medina (Comps.), *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Natanson, José (2010). “La nueva izquierda latinoamericana frente a los medios de comunicación: una relación compleja”. Revista *Temas y debates*, N° 20: 61-67.
- Offe, Claus (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- Ollier, Matilde (2010). “Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010)”. Revista *Temas y Debates*, Año 14, N° 20, octubre. Rosario, pp. 39-58.
- Pérez Ledesma, Manuel; Sierra, María (2010). *Culturas políticas: teoría e historia*. Madrid: Institución Fernando el Católico-CSIC.
- Petrasso, Matías (2010). “Argentina: ¿Hacia un águila de dos cabezas?”. *Revista de Ciencia Política*; N° 9, Instituciones y Procesos Gubernamentales V. [En línea] <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num9art7.php> [Consulta: agosto 2014].
- Pousadela, Inés (2004). “Los Partidos Políticos han muerto. ¡Larga vida a los Partidos!”. En Isidoro Chesresky, Jean Michel Blanquer (Comps.), *¿Qué cambió en la política argentina?* Rosario: Homo Sapiens.
- Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.
- Quiroga, Hugo (2010). *La República desolada: Los cambios políticos de la Argentina 2001-2009*. Buenos Aires: Edhasa.
- Quiroga, Hugo (2011, 27 de octubre). “No es correcto construir un relato heroico sobre Kirchner”. [En línea] <https://www.lt10.com.ar/noticia/12043—No-es-correcto-construir-un-relato-heroico-sobre-Kirchner-> [Consulta: abril 2014].
- Rama, Germán (1987). *La Democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación*. Buenos Aires: Gel.
- Roberts, Kenneth (2002). “Los partidos latinoamericanos en la era

- neoliberal”. En Marcelo Cavarozzi, Juan Manuel Abal Medina (h) (Comps.), *El asedio de la política*. Rosario: Homo Sapiens.
- Rose, Jacqueline (1986). *Sexuality in the Field of Vision*. Londres: Verso ed.
- Sader, Emir (2008). *Posneoliberalismo en América Latina* (1ª ed.). Buenos Aires: Inst. de estudios y formación de la CTA.
- Schmitt, Carl (1990). *El Leviatán en la Teoría del Estado de Thomas Hobbes*. Buenos Aires: Struhart.
- Smulovitz, Catalina (1988). *Oposición y Gobierno: los años de Frondizi / 2*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Spiller, Pablo; Tommasi, Mariano (2011). “Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?” En Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein, Mariano Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stokes, Susan (2001). *Mandates, Markets and Democracy: Neoliberalism By Surprise in Latin America*. Chicago: Cambridge University Press.
- Torre, Juan Carlos (2005). “La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista”. En CEDIT (Comp.), *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*. Buenos Aires: La Crujía-UTDT.
- Verbitsky, Horacio (2007, 22 de julio). “Menem y Kirchner”. *Página 12*, Secc. El País. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/88537-28319-2007-07-22.html> [Consulta: octubre 2013].
- Yaffé, Jaime (2013). “Competencia interna y adaptación partidaria en el frente amplio de Uruguay”. *Perfiles Latinoamericanos*, N° 41, enero-junio. México DF, pp. 71-94.
- Zaiat, Alfredo (2006). “Los créditos del FMI no eran baratos para la Argentina ni para nadie”. [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/61279-20258-2006-01-04.html> [Consulta: octubre 2013].

Páginas Web

Cámara de Sesiones del Congreso uruguayo: <https://parlamento.gub.uy/>
 Cámara de Sesiones del Congreso argentino: <http://www.senado.gov.ar/>;

<http://www.diputados.gov.ar/>
Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe:
<http://www.cepal.org/>
Corte electoral Uruguay <http://www.corteelectoral.gub.uy>
Discurso del ex presidente Néstor Kirchner en relación a la modificación
de la Corte Suprema de Justicia. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=TGIQUHn8ZBc> [Consulta: febrero 2016].
Instituto Nacional de Estadísticas Uruguay: <http://www.ine.gub.uy>
Observatorio del Poder Legislativo en América Latina:
<http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm>
Publicación del Banco Mundial: <http://siteresources.worldbank.org/>
Publicación electrónica informativa sobre el parlamento argentino:
<http://www.parlamentario.com/>
Clarín: <http://www.clarin.com/>
El Observador: <http://www.elobservador.com.uy>
El País: <http://www.elpais.com.uy/>
La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/>
Le Monde Diplomatic Conosur: www.eldiplo.org
Página12: <http://www.pagina12.com.ar/>

Títulos publicados

Educación y construcción de ciudadanía. Estudio de caso en una escuela de nivel medio de la ciudad de Córdoba, 2007-2008

Georgia E. Blanas

Biocombustibles argentinos: ¿oportunidad o amenaza? La exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino

Mónica Buraschi

El foro virtual como recurso integrado a estrategias didácticas para el aprendizaje significativo

María Teresa Garibay

Género y trabajo: Mujeres en el Poder Judicial

María Eugenia Gastiazoro

Luchas, derechos y justicia en clínicas de salud recuperadas

Lucía Gavernet

La colectividad coreana y sus modos de incorporación en el contexto de la ciudad de Córdoba. Un estudio de casos realizado en el año 2005

Carmen Cecilia González

“Me quiere... mucho, poquito, nada...”. Construcciones socioafectivas entre estudiantes de escuela secundaria

Guadalupe Molina

Estrategias discursivas emergentes y organizaciones intersectoriales. Caso Ningún Hogar Pobre en Argentina

Mariana Jesús Ortecho

El par conceptual pueblo - multitud en la teoría política de Thomas Hobbes

Marcela Rosales

Vacilaciones del género. Construcción de identidades en revistas femeninas

María Magdalena Uzín

Literatura / enfermedad. Escrituras sobre sida en América Latina

Alicia Vaggione

El bloquismo en San Juan: Presencia y participación en la transición democrática (1980-1985)

María Mónica Veramendi Pont

“Se vamo’ a la de dios”. Migración y trabajo en la reproducción social de familias bolivianas hortícolas en el Alto Valle del Río Negro

Ana María Ciarallo

La política migratoria colombiana en el período 2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU)

Janneth Karime Clavijo Padilla

Radios, música de cuarteto y sectores populares. Análisis de casos. Córdoba 2010-2011

Enrique Santiago Martínez Luque

Soberanía popular y derecho. Ontologías del consenso y del conflicto en la construcción de la norma

Santiago José Polop

Cambios en los patrones de segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba.
Años 1991, 2001 y 2008

Florencia Molinatti

Seguridad, violencia y medios. Un estado de la cuestión a partir de la articulación
entre comunicación y ciudadanía

Susana M. Morales

Reproducción alimentaria-nutricional de las familias de Villa La Tela, Córdoba

Juliana Huergo

Witoldo y sus otros yo. Consideraciones acerca del sujeto textual y social en la novelística de
Witold Gombrowicz

Cristian Cardozo

Enseñar Tecnología con TIC: Saberes y formación docente

María Eugenia Danieli

De vida o muerte. Patriarcado, heteronormatividad y el discurso de la vida del activismo "Pro-
Vida" en la Argentina

José Manuel Morán Faúndes

El neoliberalismo cordobés. La trayectoria identitaria del peronismo provincial entre 1987 y
2003

Juan Manuel Reynares

Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina

Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba
(1991-2011)

Jorge Gabriel Foa Torres

Marxismo y derechos humanos: El planteo clásico y la revisión posmarxista
de Claude Lefort

Matías Cristobo

El software libre y su difusión en la Argentina. Aproximación desde la sociología de los
movimientos sociales

Agustín Zanotti

Democracia radical en Habermas y Mouffé: el pensamiento político entre consenso y con-
flicto

Julián González

Las formas de hacer política en las elecciones municipales 2007 de
Villa del Rosario

Edgardo Julio Rivarola

El Partido Nuevo de Córdoba. Origen e institucionalización (2003-2011)

M. Virginia Tomassini

El turno noche: tensiones y desafíos ante la desigualdad en la escuela secundaria.
Estudio etnográfico en una escuela de la provincia de Córdoba

Adriana Bosio

La integración de la región norte de San Juan y la IV Región de Chile
(La Serena y Coquimbo)

Laura Agüero Balmaceda

“No era solo una campaña de alfabetización”. Las huellas de la CREAR en Córdoba

Mariana A. Tosolini

¿Qué es la escuela secundaria para sus jóvenes? Un estudio sociohermenéutico sobre sentidos situados en disímiles condiciones de vida y escolaridad

Florencia D'Aloisio

Estrategias de organización político-gremial de secundarios/as: prácticas políticas y ciudadanía en la escuela

Gabriela Beatriz Rotondi

Artes de hacer en Encuentros Culturales de la Provincia de Córdoba (2010-2013)

Florencia María Páez

Estados locales y alteridades indígenas. Sentidos sobre la inclusión habitacional en El Impenetrable

Cecilia Quevedo