

Los partidos provinciales y el gobierno dividido en Argentina

*María Elisa Alonso García**

Resumen

Este artículo es una reflexión sobre el gobierno dividido en Argentina, y un análisis sobre las consecuencias negativas que tiene el binomio presidencialismo –multipartidismo para la gobernabilidad y el desarrollo institucional del país. El estudio del caso argentino permite comprobar que el gobierno en minoría no constituye un obstáculo para el desarrollo institucional, y que los problemas que de él se derivan, como el bloqueo legislativo y el conflicto institucional pueden solventarse, evitando la crisis. En este sentido, se analiza el papel jugado por los partidos provinciales, que han sido determinantes para evitar los problemas vinculados con el gobierno dividido.

Palabras clave: gobierno dividido, multipartidismo legislativo, partidos provinciales, bloqueo.

Abstract

This article is a reflection on the divided party in Argentina. It also represents an analysis of the negative consequences brought by the presidentialist-multiparty system for the country's governing and the institutional development. The Argentinean case study allows to prove that the minority government does not constitute an obstacle for the institutional development, and that the problem due to this – such as the legislative hindrance and the institutional conflict – can be solved avoiding thus crisis. In this sense, the role played by the provincial parties, which have been fundamental to avoid issues linked with the divided government, is here analyzed.

Key words: divided government, multiparty system, legislative, provincial parties, hindrance

Artículo recibido el 11-09-07

Artículo aceptado el 10-06-08

* Tutora de Ciencias Políticas de la Universidad de Educación Nacional Española. Dirección electrónica: elisa.alonsogar@gmail.com

Numerosos trabajos, como los realizados por Rueschemeyer,¹ han demostrado la utilidad de estudiar casos individuales como técnica para elaborar revisiones teóricas. Siguiendo este modelo metodológico, en este trabajo se ha considerado Argentina como el caso concreto a estudiar para comprobar si se cumple la teoría de los críticos con el “gobierno dividido”.

Este artículo es fruto de una investigación sobre el papel que han jugado los partidos provinciales en Argentina en situaciones de gobierno dividido. Concretamente, con este estudio de caso se han analizado las consecuencias que, según algunos autores como Mainwaring, se derivan de los gobiernos divididos, y se ha comprobado que la realidad política presenta ejemplos en los que los problemas se superan, como parece ser el caso de Argentina.

El presente ensayo contribuye a llenar el vacío existente en el estudio politológico de los partidos provinciales argentinos, relegados a un segundo plano en favor de los grandes partidos nacionales. En este contexto, todas las referencias a los partidos provinciales se han hecho de forma marginal, siendo de corte histórico los únicos trabajos en los que los partidos provinciales han constituido el objeto central de la investigación.²

Sin embargo, su presencia en el Parlamento Nacional Argentino hace que sea necesario considerarlos como actores de primer orden, puesto que desempeñan un papel importante en el ámbito nacional. No se puede olvidar que estas terceras fuerzas son una realidad permanente en Argentina, porque aunque desde 1999 su presencia en el ámbito político nacional sufre un grave retroceso, la progresiva fragmentación de los partidos nacionales hace que continúe habiendo problemas para solventar la agenda legislativa y que estas terceras fuerzas sigan siendo necesarias para la producción de decisiones en el proceso legislativo.

Para desarrollar este trabajo, se han considerado aquellos partidos de ámbito provincial que han contado con representantes en el Parlamento Nacional entre 1983 y 1999.³ En primer lugar, es necesario definir los par-

¹ Dietrich Rueschemeyer, “Can one or a few cases yield theoretical gains?” en Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, 2003.

² Balestra R. y Ossona J.L., *Los partidos provinciales*. Buenos Aires, Sudamericana, 1983. Mansilla, C., *Los partidos provinciales*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983.

³ El eje del análisis es el Congreso Nacional como espacio político en el que los

tidos provinciales como objeto de estudio, entendidos éstos como fuerzas políticas de inserción geográfica restringida a su provincia de origen que hacen de la defensa de los intereses de ésta uno de sus objetivos fundamentales.⁴

Las fuerzas provinciales se caracterizan por su heterogeneidad, si bien todas ellas se aglutinan en torno a la defensa de unos intereses concretos de índole provincial y federal, y una mayor autonomía y descentralización. En su mayoría, son partidos de origen personalista que giran en torno a un líder carismático o una familia. Normalmente, el poder partidario se mantiene en el seno de la familia, pasando de generación en generación, lo que produce una fuerte identificación entre una persona o un apellido, y el partido.

En cuanto al período que se ha elegido para analizar, éste va desde 1983, fecha del retorno a la democracia, hasta 1999, año del triunfo aliancista en las elecciones presidenciales. Durante estos años, marcados por la transición democrática, se sucedieron en el Ejecutivo los dos partidos mayoritarios nacionales, que debieron enfrentarse a diferentes situaciones en su relación con el órgano legislativo. Esto permite analizar las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo de forma comparada entre los dos períodos presidenciales y, sobre todo, estudiar el papel que cumplen los partidos provinciales en ambos casos.

Como el sistema político argentino es un sistema multipartidista en el órgano legislativo, existen muchas posibilidades de que el partido del pre-

partidos provinciales desarrollan su actividad en el ámbito nacional, siendo su posicionamiento en las cámaras su principal recurso político. Se ha estudiado concretamente el modo en el que estas fuerzas regionales interactúan con el resto de los partidos políticos, principalmente los dos partidos tradicionales nacionales: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Por esta razón, el objeto de estudio se limita a aquellos partidos regionales que tienen representación parlamentaria en cualquiera de las dos cámaras durante el período seleccionado. De acuerdo con esto, los partidos provinciales considerados son: Movimiento Popular Neuquino (MPN), Partido Autonomista de Corrientes (PAC), Partido Liberal de Corrientes (PLC), Frente Partido Nuevo de Corrientes (Frepanu), Partido Bloquista de San Juan (PB), Cruzada Renovadora de San Juan (CR), Movimiento Popular Fueguino (MOPOFU), Movimiento Popular Jujeno (MPJ), Partido Renovador de Salta (PRS), Partido Defensa Provincial Bandera Blanca de Tucumán (DPBB), Movimiento Popular Catamarqueño (MPC), Acción Chaqueña (ACH), Partido Demócrata de Mendoza (PDM), Movimiento Federalista Pampeano (MFP) y el Movimiento Provincial Rionegrino (MPRN).

⁴ Gisela Sin y Valeria Palanza, "Partidos provinciales y gobierno nacional en el Congreso (1983-1995)", en *La política provincial argentina en los 90*. Boletín SAAP, n° 5, 1997: pp. 46-94.

sidente no tenga la mayoría en el Congreso y se produzca una situación de “gobierno dividido” o “gobierno en minoría”. Esta circunstancia permite observar las relaciones interinstitucionales en situaciones de “gobierno dividido”, siendo el caso argentino un modelo particularmente constructivo, tanto teórica como empíricamente, ya que su relevancia reside en que demuestra la complejidad y la variedad de los gobiernos en minoría.

TEORÍAS EN TORNO AL “GOBIERNO DIVIDIDO”

Las teorías surgidas en torno a las críticas al presidencialismo son imprescindibles para analizar los problemas que presentan los sistemas presidenciales, entre ellos los derivados del “gobierno dividido”, como el bloqueo y la ingobernabilidad del sistema.

Los primeros estudios sobre el presidencialismo fueron iniciados en los años ochenta, cuando diversos teóricos comenzaron a analizar las implicaciones del presidencialismo en los procesos de consolidación democrática. Estos estudios estuvieron marcados por las críticas hechas a este régimen por J. Linz.⁵ El debate entre la idoneidad del presidencialismo o el parlamentarismo marcaron las líneas de análisis de los críticos del presidencialismo, iniciando un debate sobre la influencia de las instituciones formales en la estabilidad democrática. Linz y sus seguidores (Valenzuela, entre otros) veían en este régimen la causa de los fracasos democráticos de los sistemas latinoamericanos y propugnaban como solución, la instauración de otra forma de gobierno, como el parlamentarismo (entre los que cabe destacar, Linz y Valenzuela, Lowenstein, Suárez)⁶ o el semipresidencialismo (Stepan y Skach),⁷ adaptándolos a la realidad social, económica y política de la región latinoamericana.

Frente a los críticos del presidencialismo, que han dominado el debate académico, han surgido otras perspectivas menos negativas como las de

⁵ Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, JHU Press, 1994.

⁶ Karl, Lowenstein, “The Presidency outside the Unites States: A study in comparative political institutions”, *Journal of Politics*, 3, 1949. Waldino Suárez, “El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno”, *Revista de Estudios Políticos* n°29, 1982.

⁷ Alfred Stepan y Cindy Skach, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”, en Linz, J.J. y Valenzuela, A., *La crisis del presidencialismo*. Madrid, Alianza Universidad, 1997.

Shugart y Carey,⁸ Mainwaring y Shugart,⁹ que reconocen las debilidades del presidencialismo pero no defienden un cambio de forma de gobierno. Abogan por el presidencialismo como un sistema adecuado para la viabilidad democrática, poniendo en duda la mayoría de los argumentos esgrimidos por Linz, así como aquellos planteamientos que proponen fórmulas mixtas como el semipresidencialismo.¹⁰

Este giro en el estudio del presidencialismo ha provocado un cambio en el debate y una moderación en los postulados. Han aparecido nuevos teóricos que han matizado las posiciones ya existentes y han analizado las diferentes variaciones de los sistemas presidencialistas, defendiendo la idea de que no existe una forma de gobierno universalmente perfecta (Mainwaring).¹¹ Estos teóricos no consideran que exista una forma de gobierno que sea la panacea ante las diversas situaciones de crisis, sino que sostienen que todas las formas de gobierno son válidas si se adaptan a las diferentes condiciones de cada caso.

Algunas tendencias teóricas defienden que no existe una forma de gobierno universal perfecta, y consideran al “gobierno dividido”¹² (aquella situación en la que el presidente no cuenta con el apoyo mayoritario de su partido en el Congreso) como causa de bloqueo legislativo y de ingobernabilidad.

El caso más nefasto sería, en la perspectiva de estos especialistas, el de los presidencialismos multipartidistas, como señala Mainwaring. Sería este presidencialismo multipartidista el más proclive a producir un paralizante bloqueo Ejecutivo-Legislativo. A causa de la separación de poderes, a los sistemas presidenciales les faltarían los medios para asegurar que el presidente goce del apoyo de la mayoría parlamentaria.

Mainwaring afirma que en los sistemas bipartidistas, por lo general se produce una tendencia centrípeta, porque los partidos políticos tienden a moderar sus propuestas y dirigirlas hacia el centro con el fin de ganar votos. En este sistema, los partidos extremistas quedan excluidos del juego

⁸ Matthew Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

⁹ Mark Jones, “Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995”, en Mainwaring, S. y Shugart M.S., *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, 1997.

¹⁰ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹¹ Scott Mainwaring, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, *Revista de Estudios Políticos*, 1995 (1993).

¹² Norman Ornstein, *The role of the Legislature in Western Democracies*. Washington, AEI, 1981.

político y se favorece la estabilidad democrática. Por el contrario, en los sistemas multipartidistas se incrementan las posibilidades de polarización ideológica, las coaliciones son más inestables y con ello se favorece el fracaso del proceso democrático.¹³

El autor establece una serie de problemas que se derivan de la combinación del presidencialismo y el multipartidismo, entre los que están el inmovilismo, la polarización ideológica y la dificultad de formar coaliciones de partido.

Respecto al inmovilismo, el sistema presidencialista establece una fuerte separación de poderes, que permite al presidente gobernar sin necesidad de tener mayoría parlamentaria. Pero, si no cuenta con dicha mayoría, es posible que el parlamento paralice todas las iniciativas del Ejecutivo y se produzca un bloqueo entre los dos poderes que lleve al país a una situación de crisis y de ingobernabilidad. Según Mainwaring, el multipartidismo favorece más que el bipartidismo, para que se produzca esta situación de bloqueo, con presidentes minoritarios y el surgimiento de una práctica política que dificulta la cooperación con el gobierno. Mainwaring no critica el presidencialismo en general, sino un tipo específico de estructura, la combinación presidencialismo-multipartidismo. Éste defiende que los sistemas bipartidistas son más estables, pues es más fácil que los presidentes tengan mayoría en las cámaras. Para comprobar su teoría, Mainwaring lleva a cabo un análisis comparado de los diferentes presidencialismos, lo que le permite afirmar que a lo largo del tiempo la combinación presidencialismo-bipartidismo ha sido más favorable para la estabilidad de la democracia y que el multipartidismo fortalece las debilidades del sistema institucional y el fracaso democrático.

Para Mainwaring, el problema no es, por tanto, el sistema presidencialista, sino la fragmentación partidaria, pues como la práctica indica, los presidencialismos con pocos partidos no tienen problemas de inestabilidad. Esta teoría justifica el éxito de los presidencialismos bipartidistas, como el de Costa Rica y el de Estados Unidos, con presidentes con mayorías legislativas que favorecen las posiciones moderadas dentro del Parlamento.

¹³ Esta reflexión de Mainwaring fue ya expuesta anteriormente por Anthony Downs, quien postuló que los partidos políticos actúan siguiendo una lógica racional (de tipo económico) con el fin de ganar elecciones y que en sistemas multipartidistas las fuerzas políticas presentan posiciones más polarizadas para diferenciarse lo máximo posible del resto de los partidos con los que compiten (A. Downs, *An economic theory of democracy*. New York, Harper and Row, 1957). Esta idea sobre la polarización es retomada posteriormente por Sartori desde una perspectiva más empírica (Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Universidad, 1992).

En el polo opuesto, Mainwaring estudia el caso de países presidencialistas con un sistema altamente pluripartidista, como Brasil, Ecuador y Perú, caracterizados por una gran inestabilidad y dificultad para la formación de coaliciones legislativas estables.

En cuanto a la polarización ideológica, la división política propia del multipartidismo la alentaría junto a la tendencia de las propuestas partidarias hacia posiciones extremas, es decir, daría lugar a tendencias “centrífugas”. Es el proceso contrario al que se da en el bipartidismo (las posiciones tienden al centro y a la moderación, ya que ambos partidos tienen como objetivo la captación del mayor número de votos posible). Y esta situación alentaría, según el autor, la quiebra de la estabilidad democrática.

En todo caso, la combinación de presidencialismo y multipartidismo plantea el problema de la formación de coaliciones de partidos. En los sistemas multipartidistas, las coaliciones en la arena parlamentaria son imprescindibles para conseguir las mayorías legislativas necesarias para el buen funcionamiento democrático. Es precisamente de esta necesidad de donde surge el problema, debido a que el multipartidismo dificulta la formación de estas alianzas y, consecuentemente, se produce el bloqueo entre ambos poderes institucionales. Mainwaring afirma que en una situación de presidencialismo-multipartidismo es más difícil para el presidente alcanzar y mantener alianzas estables.

Sin embargo, la realidad contemporánea de los presidencialismos brinda constantemente casos en donde el presidente no cuenta con una mayoría parlamentaria (ya sea porque no posee los suficientes escaños partidarios en el Congreso, o bien debido a la indisciplina de los congresistas de su partido) y sin embargo, no se dan las características de bloqueo y polarización típicas del gobierno dividido. En este sentido se pueden destacar los trabajos realizados por Nolte sobre el caso chileno, en el que los resultados del análisis de las relaciones “de poder entre el Congreso y el Presidente” revelan que el caso de Chile constituye un ejemplo de que el sistema político “ha funcionado satisfactoriamente, a pesar de combinar rasgos que, según la literatura científica, deberían crear inestabilidad”, multipartidismo-gobierno dividido.¹⁴

Desde los años ochenta, los países de América Latina han evolucionado en general hacia sistemas de partidos más fragmentados, lo que debería haber provocado muchas más situaciones de crisis y de inestabilidad política y democrática de las que se han producido. A la cabeza de esta

¹⁴ Dieter Nolte, “El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada”, *Revista de Ciencia Política de Santiago* vol. 23 nº 2, 2003, p. 43.

pluripartidización se sitúan Brasil, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Chile, con un número efectivo de partidos superior a cinco. Entre ellos, Brasil, Bolivia y Chile, lejos de esta inestabilidad, han superado procesos de reinstitucionalización democrática, conociendo un afianzamiento y crecimiento económico significativo.

El argumento adoptado es el de que formatos del tipo dos partidos y medio, en la conceptualización de Blondel,¹⁵ o dicho de otro modo, sistemas caracterizados por la presencia en el Congreso de dos partidos principales con presencia nacional y de un grupo de representantes de pequeños partidos, provinciales en el caso de Argentina, permitirían salvar los problemas asociados con el gobierno dividido. Es más, Colomer¹⁶ sostiene que las situaciones de gobierno dividido favorecen la gobernabilidad del sistema y no producen bloqueo institucional. Este autor afirma incluso que es preferible un gobierno dividido que un gobierno unificado, porque la presencia de muchos partidos en el Congreso puede dificultar la toma de decisiones legislativas, pero no paralizar el proceso, que además se ve enriquecido porque en él estarán representados muchos más sectores de la sociedad.

Esto se justifica porque cuando la lógica de confrontación de los dos principales partidos mayoritarios impide que se llegue a un acuerdo entre ellos para salvar el proceso legislativo, éstos pueden recurrir a las terceras fuerzas para conseguir las mayorías necesarias que permitan que un proyecto tenga éxito. De este modo, las terceras fuerzas, entre ellas los partidos provinciales argentinos, constituyen la alternativa partidaria que salva el proceso institucional.

En Argentina, si bien es cierto que los acuerdos entre las dos fuerzas nacionales han sido importantes, no por su frecuencia sino porque esta cooperación ha permitido salvar numerosos proyectos imprescindibles para el afianzamiento y el desarrollo democrático del país (por ejemplo, la Ley de reordenamiento sindical), los partidos provinciales han resultado ser imprescindibles para gran número de proyectos que sin su apoyo no hubieran podido tener éxito.

Esta consideración cuestiona la afirmación de Mainwaring respecto a que el multipartidismo dificulta la formación coaliciones legislativas y constituye, precisamente, una de las claves del presente trabajo.

¹⁵ Jean Blondel, «Gouvernements et exécutifs, parlements et législatifs», en Grawitz, M. y LECA, J., *Traité de Science Politique* (vol.II). Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

¹⁶ Josep Maria Colomer, J.M., *Instituciones políticas*. Barcelona, Ariel, 2001.

La línea adoptada en este artículo se basa en las afirmaciones de Colomer con respecto al “gobierno dividido” y al multipartidismo, haciendo referencia a un tipo de multipartidismo concreto, el multipartidismo moderado.

La evidencia que ofrece en esta tesis parece indicar que el Congreso argentino se ha transformado en una arena institucional relevante en la que los presidentes se han visto obligados a negociar la sanción de leyes claves para su programa de gobierno, así como a utilizar discrecionalmente ciertos recursos “no constitucionales” para resolver el veto que el Congreso puede imponer a sus políticas (recurrente utilización de decretos de necesidad y urgencia, y vetos totales o parciales).¹⁷

Este hecho responde a que ciertos actores políticos puedan adquirir poder precisamente por su posición determinante en el proceso institucional. Uno de estos actores son los partidos provinciales, objeto de nuestra investigación. El caso argentino, durante los años que centran el análisis, 1983-1999, se caracterizó por la existencia constante de situaciones de gobierno dividido, con el riesgo de bloqueo e inmovilismo que eso implica según la posición de Mainwaring y Shugart. De forma general, la presidencia del radical Raúl Alfonsín, de 1983 a 1989, se definió por la disciplina partidaria y por la negociación entre bloques. En cuanto al gobierno justicialista de Carlos Menem (1989-1995, 1995-1999), estuvo marcado por la indisciplina partidaria relativa y por las coaliciones “ad hoc” con los partidos provinciales.

Durante este período, los partidos provinciales se convirtieron en actores principales de la vida política argentina, debido a que permitieron solventar los problemas derivados de los gobiernos en minoría y de la necesidad de alcanzar las mayorías que imponen las reglas institucionales que definen el funcionamiento del Parlamento Nacional. Los partidos provinciales adquirieron una posición clave en el proceso institucional legislativo al solucionar los problemas resultantes de los gobiernos divididos, por lo que consiguieron un desproporcionado poder político. Este aspecto lleva al planteamiento de una serie de cuestiones vinculadas con las causas que determinaron su posición institucional, como la obtención de las mayorías necesarias en el trámite legislativo y el hecho de que los partidos provinciales permitan salvar los problemas de bloqueo legislativo asociados con el gobierno dividido.

¹⁷ Margarita Jiménez Badillo analiza el caso mexicano en la misma dirección que la que se está exponiendo en este trabajo. Margarita Jiménez Badillo, “La oposición parlamentaria en el presidencialismo mexicano (1997-2003)”. Tesis doctoral, 2004, inédita.

EL CASO ARGENTINO

Para trabajar el caso argentino, se ha establecido una categorización de los distintos grados de “gobierno dividido” que tuvo el país desde 1983 a 1999. Esta división constituye la base para el estudio de la relación de gobiernos en minoría y los resultados negativos que la literatura comparativista les adjudica. En el caso argentino se encuentran las siguientes combinaciones:

Gobierno semiunificado, cuando el partido del presidente tiene mayoría en ambas cámaras legislativas, aunque ésta sea relativa.

En el caso argentino, la situación viene determinada porque en los períodos 1989-1995 y 1997-1999, el partido oficialista justicialista tuvo mayoría relativa en una cámara y absoluta en la otra.

Esta circunstancia favoreció el control del debate legislativo por parte del partido oficialista, si bien necesitó el apoyo de las terceras fuerzas en la cámara en la que era la primera minoría. El partido oficialista, en solitario, no podía bloquear el debate legislativo y no podía garantizar el éxito de un proyecto. En esta situación no hubo conflicto, ya que el Congreso estuvo plegado a las decisiones del Ejecutivo, al que no podía contradecir rompiendo el veto.

Entre los años 1995 y 1997, Argentina vivió teóricamente un *gobierno unificado*, en el que el partido oficialista contó con mayorías propias. Pero una cierta indisciplina del partido oficialista en el Congreso rompió esta situación de equilibrio y el presidente se vio obligado a negociar continuamente con las terceras fuerzas para conseguir las mayorías legislativas. En esta situación, el gobierno puede considerarse *seimiunificado*.

Gobierno semidivido, cuando el partido de la oposición tiene mayoría relativa en una de las cámaras legislativas.

En el caso argentino, en el período 1983-1987, la situación se define porque el partido oficialista tuvo mayoría absoluta en una cámara y la oposición mayoría relativa en la otra. En esta coyuntura, el partido del presidente podía bloquear proyectos, pero no podía aprobarlos sin la ayuda de terceras fuerzas, es decir, impedía pero no decidía. Las situaciones de conflicto y bloqueo fueron escasas, debido a la debilidad de la oposición, que no suponía un riesgo para los intereses del Ejecutivo, que lograba imponerse ante la imposibilidad de que el veto fuera roto por la oposición.

Entre 1987 y 1989, Argentina también vivió un período de gobierno semidivido, en el que el partido oficialista tuvo mayoría relativa en una cámara y la oposición mayoría relativa en la otra. En esta situación, ninguno de los dos partidos tuvo capacidad para influir en el proceso por sí mismo, por lo que en cualquier caso necesitaron del respaldo de terceras

fuerzas para formar mayorías, lo que les confirió un papel decisivo en ambas cámaras. La relación de fuerzas relativas hizo que ninguno de los partidos se impusiera al otro.

Tales cuestiones incidieron en el comportamiento y la trascendencia política de los partidos provinciales, que se vieron determinados por la relación de fuerzas que se estableció entre los dos partidos mayoritarios y que se manifestó en el grado de "gobierno dividido".

Pero la importancia política de las fuerzas regionales no sólo se supereditaba a la relación de los dos partidos mayoritarios, sino también de la magnitud de su presencia cuantitativa en las cámaras legislativas. De esto dependió que su peso específico fuera lo bastante importante como para alcanzar las mayorías requeridas al coaligarse con los principales partidos nacionales.

Los momentos decisivos en el fortalecimiento de estas fuerzas políticas en el Parlamento, fueron los años 1985 y 1987, en los que se incrementó el número de partidos provinciales y 1991, en el que aumentó la cantidad de legisladores provinciales.

El aspecto más relevante de este período fue que en la Cámara del Senado se produjo un ligero aumento del número de partidos, que no llevó consigo el crecimiento del número de representantes sino que se mantuvo igual. Se originó entonces un fenómeno de fragmentación de las terceras fuerzas regionales.

Esta fragmentación partidaria en la Cámara del Senado hizo que cada partido provincial tuviera menos peso político, y que se necesitara un mayor número de terceras fuerzas para conseguir coaliciones mínimas vencedoras. Consecuentemente, también se produjo un aumento de las posibilidades de formar coaliciones porque el partido mayoritario contaba con un mayor abanico de posibles socios dispuestos a cooperar.

Pero la relevancia de las fuerzas distritales en las cámaras legislativas depende también del tamaño de los dos partidos mayoritarios. Si las dos primeras fuerzas, y especialmente el partido del presidente, no cuenta con mayoría absoluta, los partidos provinciales se convierten en piezas clave para evitar el bloqueo interinstitucional, en caso de contar con el número necesario de representantes para hacer que su cooperación sea suficiente.

Durante el período que se está trabajando, las numerosas situaciones de mayorías relativas hicieron que los partidos mayoritarios tuvieran que negociar constantemente con las terceras fuerzas, en busca de aliados *ad hoc*. A este respecto, lo más destacado es que hasta 1989 los partidos provinciales fueron determinantes en el Senado, bajo el control de la oposición justicialista, puesto que se convirtieron en los interlocutores

idóneos para apoyar a la oposición justicialista y bloquear los proyectos oficialistas¹⁸ o llegar a acuerdos legislativos con el gobierno y solventar las situaciones de conflicto.

Por todo ello se puede afirmar que el Congreso argentino no es un mero “sello de goma” y afianza una institución parlamentaria con un grado de autonomía relativa mayor.¹⁹ Cuando se observa el universo específico de la producción legislativa, en vez de encontrar un Parlamento que sigue los dictados del presidente encontramos una “viscosidad institucional” que puede ser debida a la política de confrontación, como manifestación de un “gobierno dividido”.

Ciertos trabajos, como los de Riz y Molinelli,²⁰ han puesto el énfasis en explicar este rol saliente de los congresos a partir de la constatación de la

¹⁸ El proyecto de reordenamiento sindical presentado por el partido oficialista radical en 1983, fue bloqueado en la Cámara del Senado por el PJ apoyado por el Movimiento Popular Neuquino, quien determinó e impidió la aprobación de la ley.

¹⁹ A este respecto, véase:

Josep María Colomer y Gabriel Negretto, “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y gobierno* Vol. X, Nº 1, 2003.

Ana María Mustapic, “Oficialistas y diputados”: las relaciones ejecutivo - legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico* vol. 39, nº 156, 2000.

Mariana Llanos y Ana Margheritis, “Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante el primer periodo presidencial de Menem. El caso de las privatizaciones”, *Política y Gobierno* vol. VI nº 2, México, 1999.

Mariana Llanos, “El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”, *Desarrollo Económico*, vol. 38, nº 151, 1998.

Ana María Mustapic y Matteo Goretti, “Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)”, *Desarrollo Económico* nº 32, 1992.

Ana María Mustapic y Natalia Ferretti, *El veto presidencial*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, mimeo, 1994.

Vicente Palermo y Marcos Novaro, “El menemismo y la consolidación democrática en Argentina”, *Cuadernos del CLAEH* nº 76. 1996.

Política y poder en el gobierno de Ménem. Buenos Aires, Norma, 1996.

Novaro, M., “Las funciones representativas del Parlamento argentino”, *Cuadernos del CLAEH* nº 73-74, 1995.

“Presidentes, equilibrios insituacionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)”, en Lanzaro, J. (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2001.

“El gobierno y la competencia entre los partidos argentinos en los ‘90: una perspectiva comparada”, presentado en *Latin American Studies Association* (Chicago), 24-26 de Setiembre, 1998.

Dieter Nolte, “De “la larga agonía de la Argentina Peronista” a la “reconversión peronista””, en Hofmeister, W. y Thesing, J. (comp.), *Transformación de los sistemas políticos en América Latina*. Buenos Aires, CIEDLA, 1995.

²⁰ Liliana De Riz, *Radicales y peronistas: el Congreso Nacional entre 1983 y 1989*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1994.

existencia de gobiernos divididos. Esta situación de cohabitación entre el partido que controla la presidencia y el otro que tiene poder de veto sobre la sanción de leyes en por lo menos una de las cámaras, obliga a una cooperación interpartidaria que permita salvar los problemas de bloqueo mutuo derivados de este enfrentamiento interpartidario.

La evidencia sostiene que el Congreso argentino es una arena institucional relevante por sí misma. Así, entre 1995-1997, durante la presidencia de Carlos Menem, el Congreso adquirió un importante protagonismo. El presidente, que disfrutaba de una mayoría propia en ambas cámaras, vio sus proyectos rechazados o sujetos a extensos trámites, que revelaban la importancia del Congreso y su independencia con respecto del presidente y su liderazgo. Esta situación le obligó a negociar duramente la sanción de leyes vitales para su programa de gobierno, buscando aliados *ad hoc* compensatorios y a recurrir a ciertas prerrogativas legislativas contempladas en la Constitución para resolver el veto que el Congreso daba a sus políticas.

Este protagonismo institucional que adquirió el Parlamento otorgó un cierto poder político a actores que por su capital institucional se transformaron en verdaderas llaves para la aprobación de proyectos, como los partidos provinciales. De tal manera, es posible sostener que existía una relación entre la actividad de los partidos políticos y el Congreso, ya que la importancia del Parlamento residía principalmente en la capacidad de los partidos políticos para alcanzar acuerdos que permitían formar mayorías para adoptar decisiones legislativas.

De este modo se puede afirmar que las reglas institucionales, la situación de fuerzas relativas y la indisciplina oficialista, que son manifestaciones del “gobierno dividido”, otorgaron a los partidos provinciales un desproporcionado poder político en el proceso institucional legislativo. Frente a situaciones de conflicto legislativo, los partidos provinciales se convirtieron en socios viables y suficientes para evitar el bloqueo institucional.

Estos partidos regionales adquirieron gran importancia política, consolidándose como verdaderos actores partícipes del proceso legislativo, más allá de su presencia cuantitativa en el Congreso. En esta arena política se manifestaron como fuerzas importantes, no por el porcentaje de representantes que poseían, sino por las posibilidades de coalición que representaban y por la capacidad de coacción que adquirieron debido a la dinámica

Guillermo Molinelli, “Sobre gobierno “dividido/unificado” en América Latina”, *Revista Argentina de Ciencia Política* n° 2, 1998.

“Las relaciones presidente - Congreso en Argentina 83-95”, *Postdata* n° 2, 1996.

de cooperación y oposición partidaria. Esto dependía de la relación de fuerzas que se establecía en el Congreso Nacional y, especialmente, de la falta de mayoría propia del partido del Ejecutivo. Esta situación obligó a buscar apoyos en otros partidos políticos y a desarrollar una dinámica de cooperación interpartidaria que permitió salvar los problemas de las minorías legislativas.

La importancia de los partidos provinciales en el Parlamento Nacional durante el período que se está trabajando, queda recogida en el cuadro 1.

CUADRO 1
Importancia de los partidos provinciales en el
Parlamento Nacional Argentino (1983-1999)²¹

<i>Relación de Fuerzas</i>	<i>Estrategia de la oposición</i>	<i>Importancia de los partidos provinciales²²</i>
A-b (1983-1987)	Bloqueo y suspensión de proyectos oficialistas	Ninguna en la Cámara de Diputados Escasa en la Cámara del Senado Cuando se alinea con la oposición
a-b (1987-1989)	Ambigüedad	Relevante en ambas cámaras. Si no hay acuerdos UCR+PJ
a-A (1989-1995) (1997-1999)	Apoyo en leyes necesarias para la Nación	Mucha en la Cámara de Diputados Ninguna en la Cámara del Senado
A-A (realmente a-A) (1995-1997)		

Elaboración propia

La situación en el Congreso argentino permite verificar que los partidos provinciales desempeñaron una posición clave en el proceso legislativo nacional al permitir la constitución de las mayorías necesarias en el trámite parlamentario. En consecuencia, el rol que jugaron los partidos provinciales en el Congreso es un problema de mayorías: mayorías impuestas institucionalmente por las propias reglas del proceso legislativo o bien falta de mayorías de los partidos nacionales. Ambas cuestiones favorecieron que los partidos provinciales adquirieran un rol determinante en el Congreso, convirtiéndose en aliados imprescindibles de las primeras fuerzas políticas

²¹ En este cuadro "A" hace referencia al partido del presidente y "B" es el partido de la oposición. Si las letras aparecen en mayúscula, esto indica que cuentan con mayoría absoluta en la cámara y si lo hacen en minúscula, sólo tienen mayoría relativa.

²² Ante la excesiva fragmentación de los partidos provinciales en el Parlamento, se ha analizado su comportamiento en bloque.

nacionales, erigiéndose en ocasiones en árbitros del desarrollo del proceso legislativo.

Este aspecto está asociado principalmente con la necesidad de alcanzar las mayorías específicas que establecen las normas del proceso legislativo, así como la necesidad que tengan los partidos mayoritarios de estas fuerzas provinciales para alcanzarlas y que el proyecto tenga éxito. Este aspecto depende a su vez del tamaño de los partidos mayoritarios. En el caso argentino, definido porque el partido oficialista y la oposición son grandes, los partidos regionales son importantes para coaligarse con el partido del Ejecutivo cuando se necesitan mayorías pequeñas (relativas y absolutas) y su apoyo se revela suficiente para alcanzarlas. Esto se debe a que los partidos provinciales son insuficientes para conseguir mayorías grandes (dos tercios), ya que el gran tamaño de los principales partidos obliga a que para alcanzarlas sean necesarios acuerdos entre los dos partidos mayoritarios (gobierno-oposición).

Por otro lado, el requisito de mayorías calificadas favorece la formación de coaliciones de bloqueo que impiden el desarrollo de un proyecto. Estas coaliciones no buscan ser vencedoras, sino evitar que otras lo sean. Estas coaliciones son más fáciles de conseguir, pues una alianza mínima puede alcanzar el objetivo marcado, y en este caso, los partidos provinciales pueden convertirse en determinantes, pues para tener éxito se necesitan socios más pequeños. En cuanto a la falta de mayorías propias en situaciones de gobierno dividido, la falta de mayorías en el Congreso permite que los partidos provinciales se conviertan en actores necesarios para la formación de mayorías legislativas que permitan la aprobación de leyes específicas.

En esta situación, los partidos provinciales adquirieron un poder político importante, porque el partido del Ejecutivo se apoyó principalmente en los partidos regionales para compensar la debilidad de su partido y, por otro lado, la oposición legislativa también acudió a ellos para conseguir bloquear determinadas leyes claves para el desarrollo del gobierno. Así, la lucha de fuerzas favoreció a este tercer poder.

El aspecto de los gobiernos en minoría nos enfrenta a otra perspectiva de la importancia de los partidos provinciales: la comprobación de que los partidos provinciales pueden salvar en numerosas ocasiones las situaciones de conflicto y bloqueo de los gobiernos divididos.

Se ha comprobado que Argentina no sufrió, en este caso, las consecuencias que los críticos vinculan al binomio presidencialismo-pluripartidismo. No se produjeron niveles de conflicto y bloqueo intrainstitucional (entre las cámaras) en el Parlamento, aunque sí se apreció cierto grado de ambos en la relación interinstitucional Ejecutivo-legislativo. Se puede

considerar que Argentina no sufrió problemas graves vinculados con los distintos grados de “gobierno dividido”.

Es cierto que durante todo el período que se está analizando se han encontrado evidencias claras de conflicto en el proceso legislativo, pero no están vinculadas con los diferentes grados de gobierno dividido, sino con la propia coyuntura de confrontación entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento.

Por ejemplo, durante la presidencia radical, aunque la oposición justicialista adoptó una postura ambigua de apoyos y bloqueo, colaboró con el oficialismo para salvar (después de mucho negociar) determinados proyectos vitales para país, como la ley de Reordenamiento sindical (presentada por primera vez por la UCR en 1983 y aprobada tras muchos intentos, a iniciativa del PJ en 1988). En esta situación, los partidos provinciales tuvieron cierta relevancia cuando se alinearon con la oposición para impedir un proyecto.

Durante la presidencia de Menem, el control del Parlamento por parte del oficialismo fue mayor, por lo que aunque se mantuvo un ligero grado de conflicto, éste se resolvió principalmente por la participación de las terceras fuerzas regionales y en situaciones extremadamente delicadas para el “status quo” nacional, gracias a los apoyos de la oposición radical. En este sentido, ésta se manifestó más cooperativa que el justicialismo en el período anterior, lo que motivó que las situaciones de conflicto se salvaran y no provocaran un bloqueo legislativo. Esto hizo que los partidos provinciales fueran necesarios sólo cuando no había acuerdo PJ-UCR.

Es evidente que los partidos provinciales adquirieron un desproporcionado poder político e institucional en virtud de dos características básicas del sistema argentino: el desarrollo institucional de la actividad parlamentaria (las reglas institucionales del trámite legislativo y la situación de mayorías relativas en el Congreso) y las relaciones Ejecutivo-legislativo.

Sin embargo, no se puede obviar el rol que juegan el presidente y las prerrogativas legislativas que se le han otorgado constitucionalmente, y que también influyen en la importancia del Parlamento y, consecuentemente, de los partidos provinciales. Según los críticos, el gobierno dividido trae consigo un enfrentamiento institucional entre el Parlamento y el presidente, en el que este último parece dominar el proceso legislativo, obstaculizando las iniciativas oficialistas.

Para abordar esta cuestión se parte de la clasificación que hacen Mainwaring y Shugart de los presidencialismos latinoamericanos, que caracteriza el presidencialismo argentino como “potencialmente dominante” (porque el presidente tiene un gran poder sobre el Parlamento, materializado en una capacidad de veto fuerte y la potestad de promulgar decretos, es decir, una

gran capacidad de bloqueo de los proyectos tratados en el Parlamento y la capacidad de legislar sin tener en cuenta al Parlamento)

La cuestión importante es que los poderes constitucionales del presidente en materia legislativa le permiten intervenir en el proceso de producción de leyes, interfiriendo en la actividad parlamentaria y poniendo al Congreso en una situación de debilidad institucional. Pero la realidad argentina ha demostrado que el Parlamento se ha afianzado como institución porque el hecho de que los presidentes se vean obligados a recurrir a sus facultades legislativas para imponer sus proyectos muestra el carácter independiente del Parlamento, capaz de enfrentarse al Ejecutivo.

Los resultados de la investigación realizada corroboran la hipótesis de Colomer de que algunas prerrogativas legislativas del presidente, más concretamente el veto, promueven la cooperación intrainstitucional en el Parlamento. El veto impulsa el acuerdo entre las fuerzas políticas con el fin de alcanzar la mayoría que se requiere para que sea superado.

La confirmación de la importancia de los partidos provinciales para conseguir las mayorías necesarias en el trámite legislativo tuvo consecuencias en el comportamiento de estos partidos con respecto al resto de las fuerzas que configuran el Parlamento Nacional, principalmente los dos partidos mayoritarios. Su posición determinante les colocó en una situación ventajosa en las negociaciones para formar coaliciones parlamentarias.

Un análisis de las diferentes dimensiones que determinan el tipo de coaliciones que se pueden formar en el Parlamento (duración, cantidad de socios y proximidad ideológica) ha permitido establecer que las coaliciones han de ser coaliciones mínimas vencedoras para que su apoyo sea determinante para el legislativo. Por la naturaleza de las relaciones interpartidarias en el Congreso argentino, que se sustenta en la ausencia de acuerdos de apoyo estables, estas coaliciones son *ad hoc*, variando en función del proyecto que se está debatiendo.

Esto no impide que también hayan participado, en menor medida, en coaliciones sobredimensionadas. En este caso, éstas se formaron gracias a la cooperación de los dos partidos nacionales, en cuyo caso la adhesión de las terceras fuerzas distritales carece de importancia institucional.

La necesidad del apoyo de los partidos provinciales para formar coaliciones constituyó una relación de desequilibrio entre las partes, en la que los partidos regionales fueron los grandes favorecidos, estableciendo una situación desigual y ventajosa a la hora de negociar los beneficios de los acuerdos.²³

²³ En ocasiones el partido oficialista premió el apoyo de las fuerzas distritales con su respaldo a proyectos de partidos provinciales, como ocurrió con el PA de Corrientes, que

Esta cuestión explica el comportamiento de los partidos provinciales con respecto a las negociaciones interpartidarias. Se trata de alinearse con el partido político que propone mayores beneficios para el partido y la provincia.²⁴

Esta cuestión está vinculada a la naturaleza de los partidos provinciales, cuyo primer objetivo es defender los intereses de su región de origen. Por esta razón, las fuerzas regionales se alinearon mayoritariamente con el proyecto de ley que les beneficiaba, independientemente de quién fuera el promotor y apoyaban los proyectos del ejecutivo a cambio de beneficios materiales para la provincia, como el incremento de la partida presupuestaria. Así por ejemplo, durante el gobierno de Menem, la compensación financiera a través del reparto discrecional de los Aportes del Tesoro, se convirtió en moneda de cambio para conseguir apoyos legislativos. La partida presupuestaria dedicada a las provincias de Tierra del Fuego y Neuquén en los años 1994, 1995 y 1996 se incrementó en recompensa por el apoyo de sus respectivos partidos provinciales a las medidas económicas y reformas legislativas que llevó a cabo el Ejecutivo.

CONCLUSIONES

Tras estudiar el comportamiento político de los partidos, enmarcándolos dentro de los mecanismos de organización que los regulan (en este caso, las reglas del proceso legislativo que sigue un proyecto hasta convertirse en ley) se ha llegado a la conclusión de que el caso argentino, como ejemplo de sistema presidencialista con un sistema de partidos en el Congreso moderadamente fragmentado y con continuas situaciones de presidentes sin mayoría parlamentaria, no evidencia las características de conflicto y bloqueo derivadas de los gobiernos en minoría.

El ejemplo argentino manifiesta que la paralización de las propuestas legislativas del Ejecutivo y la dificultad de alianzas interpartidarias que

a cambio de su respaldo en el proyecto de ley sindical de 1985, contó con el apoyo del oficialismo radical en la ley 23414, para la creación de una comisión vinculada con la infraestructura.

²⁴ Durante el debate de la Ley de Coparticipación Federal (1985) y la Ley Federal de Educación (1993), todos los partidos provinciales apoyaron el proyecto y se posicionaron del lado del texto presentado por el oficialismo. Pero cuando se debatieron los artículos concernientes a la financiación de cada provincia, cada partido provincial defendió sus intereses propios aunque esto significara manifestarse en contra de estos artículos y retirar su apoyo en este aspecto.

postula Mainwaring no se sustentan. Este caso corrobora la hipótesis de Colomer, que no ve en el gobierno dividido un problema para la gobernabilidad de los presidencialismos latinoamericanos.

En conclusión, el análisis metodológico de un estudio de caso para verificar la teoría de Mainwaring en torno al “gobierno dividido” nos ha permitido revelar una cuestión teórica determinante al comprobar empíricamente que los gobiernos divididos no están condenados a producir un bloqueo institucional que paralice el sistema. También nos ha permitido verificar que, como dice Colomer, los multipartidismos moderados permiten la formación de mayorías legislativas que salven los problemas de bloqueo institucional derivados de la falta de mayoría del partido del presidente en el Congreso.

La trascendencia real de este análisis es que el caso argentino ha sido el instrumento utilizado para cuestionar las teorías de los críticos con el binomio presidencialismo-multipartidismo. La conclusión extraída es que durante el período que se ha analizado, marcado por continuos gobiernos en minoría, las terceras fuerzas políticas, entre ellas los partidos provinciales, han permitido el desarrollo de la producción legislativa y evitado el bloqueo del sistema que preconizan los teóricos críticos con el “gobierno dividido”. Desde un punto de vista teórico, este estudio de caso nos ha permitido verificar la viabilidad de los gobiernos en minoría gracias a la cooperación interpartidaria entre los principales partidos (principalmente el partido del presidente) y las terceras fuerzas políticas.

Este estudio de caso ha permitido comprobar que los presidencialismos cuentan con numerosos incentivos para fomentar la cooperación partidaria e institucional en caso de gobierno dividido. Dicha cooperación, según Colomer, estaría facilitada por el sistema multipartidista, que ofrece mayor número de opciones para formar coaliciones que el bipartidismo. Es decir, que el multipartidismo se perfila como el salvador de los gobiernos divididos. De hecho, Colomer señala que es preferible que exista un gobierno en minoría a un gobierno unificado para evitar que el presidente tenga la capacidad de controlar todo el proceso legislativo. Si esto ocurriera, no se produciría conflicto institucional, pero las decisiones serían adoptadas unilateralmente, debilitando la eficiencia de las mismas.

Sin embargo, se ha visto en este trabajo que el gobierno dividido es proclive al conflicto institucional, que retrasa el proceso de toma de decisiones, aunque no las bloquea forzosamente. De hecho, el conflicto se evidencia como un mal necesario para que la confrontación de intereses suponga una mayor representación de opiniones, recogidas en las decisiones adoptadas. Esto, a su vez, promueve los pactos y un mayor consenso entre las fuerzas políticas. En los pactos, los partidos provinciales partici-

pan en pos de sus preferencias partidistas. Esto se materializa en cooperaciones “ad hoc” en las que los pequeños partidos se convierten en aliados, principalmente con el partido del presidente.

El análisis realizado sobre las teorías en torno al gobierno en minoría en esta investigación se ha centrado en un período concreto de la historia política de Argentina, 1983-1999. A partir de 1999, los partidos provinciales han entrado en una dinámica de lento retroceso en el Congreso y en las gobernaciones provinciales. Su debilitada presencia nacional ha mermado su importancia como aliados políticos, pero la fragmentación de los grandes partidos nacionales ha permitido que sigan manteniendo un cierto grado de relevancia, aunque menor que en períodos anteriores. Finalmente cabe destacar que si bien prima el partido nacional, los intereses de las élites y los grupos provinciales continúan siendo importantes.