

## Argentina: las elecciones de diputados nacionales de octubre de 1997

Martín Langa\*

SUMARIO: *Introducción; 1. El contexto de la campaña electoral de 1997; 2. Análisis de los resultados de las elecciones de 1997; 3. Perspectivas del desarrollo político.*

Desde la redemocratización en 1983, cuando se eligió a la totalidad de la Cámara baja, hasta las últimas elecciones del 26 de octubre de 1997, en Argentina se han celebrado siete elecciones parciales de este órgano representativo de manera consecutiva.<sup>1</sup> La periodicidad de elecciones competitivas y libres, la corrección de los procesos electorales y el reconocimiento general de los resultados, algo que también vale para las tres elecciones presidenciales (1983, 1989 y 1995) y para el gran número de elecciones subnacionales,<sup>2</sup> indican la gran aceptación que ha alcanzado esta institución en la sociedad argentina.

Los resultados de las elecciones de renovación parcial de diputados nacionales de octubre de 1997<sup>3</sup> representaron una derrota histórica del Partido Justicialista (PJ), cuya magnitud se comprende mejor si

se considera que se trata de la primera de un gobierno peronista desde la creación de este movimiento por Juan D. Perón en los años cuarenta y la primera desde las elecciones de 1987. Al mismo tiempo, significaron también un éxito para la nueva coalición conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO) tres meses antes de los comicios: pese a haberse constituido sólo parcialmente, la Alianza quedó casi a la par del PJ en términos de votos a nivel nacional e incluso lo superó en varias circunscripciones claves.

El presente artículo parte de que un análisis de los datos electorales es una condición previa e indispensable de cualquier intento de evaluar el desarrollo político de un país determinado. En este sentido, tras sintetizar brevemente el contexto en que se desarrolló la campaña electoral, se analizan los resultados de las elecciones para la renovación parcial de la Cámara de Diputados de 1997 desde una perspectiva histórico-comparativa. En un tercer punto, a partir de la nueva composición de la Cámara baja y de la nueva realidad política abierta por los resultados electorales, se reflexiona sobre algunas de sus posibles consecuencias sobre el desarrollo de la democracia en Argentina.

### 1. El contexto de la campaña electoral de 1997

Si en ocasión de la campaña electoral de 1995 el problema de la estabilidad económica, reinstalado en el centro del debate político como consecuencia de las repercusiones de la crisis financiera mexicana de fines de 1994 sobre la economía argentina, había sido determinante para lograr la reelección del presidente Menem y el amplio triunfo electoral del peronismo,<sup>4</sup>

\* El autor es politólogo (Universidad de Buenos Aires), investigador y candidato a doctorado como becario del Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania.

<sup>1</sup> En Argentina, los diputados tienen un mandato de cuatro años; la Cámara se renueva por mitades cada dos años. Se aplica el sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño variable. La Capital Federal (Ciudad de Buenos Aires) y cada provincia (23 en total) conforman un total de 24 circunscripciones, cuyo tamaño efectivo (dado que se renueva parcialmente) es el siguiente: cinco de dos diputados, once de tres, dos de cuatro, dos de cinco, dos de nueve, una de 13 y una de 35 diputados. Las candidaturas se presentan en listas cerradas y bloqueadas. El votante dispone de un único voto. Los escaños se distribuyen mediante el sistema d'Hondt. No participan en la asignación de escaños las listas que no hayan alcanzado un mínimo de 3% de los inscritos a nivel de circunscripción. La otra Cámara del Congreso, el Senado, era elegido hasta la reforma constitucional de 1994 de manera indirecta por los parlamentos provinciales; su elección directa de acuerdo con las disposiciones de la Constitución reformada en 1994 tendrá lugar de forma completa recién a partir del año 2001, hasta cuando rige un régimen transitorio (véase Nohlen, en Nohlen *et al.* 1998; Sabsay/Oniandía 1994).

<sup>2</sup> Pese a la continuidad de un cuestionable mecanismo transitorio que otorga al Ministerio del Interior un control muy amplio sobre el proceso electoral, hubo sólo problemas aislados, como en el caso de las acusaciones de fraude en las elecciones de gobernador de la provincia de Santa Fe en septiembre de 1995, que terminaron empero con el reconocimiento de la derrota y del escrutinio definitivo por el inicial triunfador (cf. De Riz 1995: 16; para un análisis comparado de las distintas formas en que está organizado el control del proceso electoral en los países latinoamericanos, véase respectivamente: Jaramillo, en Nohlen *et al.* 1998, Orozco Henríquez en Nohlen *et al.* 1998).

<sup>3</sup> La nueva Cámara de Diputados comenzó a funcionar el 10 de diciembre de 1997.

<sup>4</sup> El presidente Menem y su ministro de Economía, Domingo Cavallo, reaccionaron rápidamente al «efecto tequila» y tomaron medidas que lograron mantener la estabilidad y evitaron que la crisis alcanzara la magnitud que tuvo en México, pero causaron de todos modos una dura recesión económica. En mayo de 1995, los fuertes efectos recesivos de estas medidas no se habían hecho sentir con toda su intensidad y aún no estaban disponibles las estadísticas que más tarde probarían que, por ej., la

dos años y medio más tarde una parte importante de la población observaba con preocupación que el mantenimiento de la estabilidad y el retorno del crecimiento económico desde mediados de 1996 (ca. 8% en el primer semestre de 1997) no se traducían lo suficientemente rápido en una mejora de los problemas sociales y en una reducción del alto índice de desempleo<sup>5</sup> ni iban acompañados de reformas y cambios en otros ámbitos con ostensibles problemas como la justicia y la administración estatal. Desde hacía varios meses, las encuestas señalaban el nivel de popularidad más bajo del presidente Menem desde 1989. A esta impresión negativa contribuía sin duda el hecho de que desde su reelección en 1995 el presidente contaba con una mayoría absoluta de su partido en ambas Cámaras del Congreso, sin que esta cómoda situación se reflejara en la sanción de las leyes esperadas por la ciudadanía.<sup>6</sup> El descontento se veía además especialmente reforzado por una serie de casos sumamente graves documentados por la prensa, que denunciaban la existencia de una justicia ineficiente y dependiente del Ejecutivo, así como de corrupción y particularismo en altas esferas del gobierno y la administración pública. Así, cundía la imagen de un gobierno más preocupado por

conservar el poder que por seguir avanzando con las reformas pendientes.

Con este trasfondo, era muy probable que los justicialistas perderían la mayoría absoluta de los diputados en las elecciones de octubre. En el centro de las preocupaciones estaban sobre todo el alcance y las consecuencias de un tal resultado sobre la disputa respecto de la sucesión presidencial en 1999. Especialmente dentro del mismo PJ, dado que en las elecciones de 1995 éste parecía haber conquistado la posición de partido «natural» de gobierno dentro de un sistema de partidos pluralista (véase De Riz 1995; Thibaut 1997). Para el principal candidato peronista a la presidencia en 1999, el gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, quien contaba con un amplio aval en la gestión de su provincia y había puesto a su esposa, Hilda «Chiche» Duhalde, a la cabeza de la lista de diputados, la consagración de su partido como la primera fuerza política a nivel provincial se daba prácticamente por descontada. Su estrategia, al igual que la de otros gobernadores peronistas, consistía en diferenciarse del gobierno nacional, esperando así minimizar o incluso neutralizar la caída de apoyo electoral que se anunciaba a nivel nacional.<sup>7</sup> En caso de éxito, esto le permitiría consolidar su candidatura presidencial e incrementar su poder frente al presidente Menem en los dos años de gobierno restantes hasta 1999.

Con la conformación de la coalición entre la UCR y el FREPASO a principios de agosto de 1997 y la creación de la Alianza, los cálculos político-electorales cambiaron sustancialmente. Al cerrarse el plazo para registrar las listas de candidatos ante la justicia electoral a fines de agosto, la Alianza se había constituido en 12 de las 24 circunscripciones electorales.<sup>8</sup> Allí donde no se cerró la Alianza, los candidatos de la UCR y del FREPASO manifestaron su compromiso de trabajar dentro del bloque interpartidario en la nueva Cámara de Diputados.

---

desocupación había pasado de 12.2% en octubre de 1994 a 18.6% en mayo de 1995. Esto permitió al gobierno de Menem destacar su aptitud para garantizar la estabilidad y continuidad de los notables logros económicos alcanzados durante su primer mandato. Mientras los dos candidatos opositores y sus respectivas agrupaciones políticas, la UCR y el FREPASO, no lograron disipar su imagen de factores de riesgo en este campo, Menem podía exhibir impresionantes credenciales: la reforma monetaria, la apertura y desregulación de los mercados y la política de privatizaciones habían llevado a la eliminación de la hiperinflación y al logro de un dinámico crecimiento económico, acompañado de una estabilidad de los precios sin precedentes desde mediados de siglo. Respecto del contexto político y los resultados de las elecciones de 1995, véase De Riz 1995, Floria 1995, McGuire 1995, Sabsay 1995, Jones 1996, así como varias contribuciones en Nolte/Werz 1996.

<sup>5</sup> Según las estadísticas oficiales, el desempleo bajó del 18.6% en mayo de 1995 a 16.1% en mayo de 1997, una leve disminución que hace comprensible que siga siendo percibido como un grave problema por la población. Además, en agosto de 1997, el Ministerio de Trabajo en su Informe de Coyuntura Laboral, cuyos resultados fueron retomados por la prensa, dio a conocer que empeoró la distribución del ingreso entre 1990 y 1996, el 10% de ingresos más bajos pasó de tener 1.8% a 1.7% de participación en el ingreso, mientras que el 10% de ingresos más altos aumentó su participación un 3.5% (véase <http://www.lanacion.com/97/10/17/e03.htm>).

<sup>6</sup> Existen veinte proyectos de leyes reglamentarias de la Constitución Nacional reformada en 1994 que aún no fueron aprobados pese a haber caducado el plazo estipulado para su sanción (se exige la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras), entre ellos, la regulación legal del Consejo de la Magistratura, un órgano que se encargará de la selección de los magistrados y de la administración del Poder Judicial, ocupó un lugar central en las demandas de la Alianza. Asimismo, todavía no ha podido concretarse la reforma laboral y sigue abierto el presupuesto de gastos de 1998.

---

<sup>7</sup> Buscando evocar la mítica figura de Eva Perón, Hilda Duhalde subrayó repetidamente la importancia de la acción caritativa para luchar contra la pobreza y prometió mejoras en la dimensión social del desarrollo. En cuanto al tema de la corrupción, no dudó en mostrar comprensión frente a las denuncias que el exministro de Economía, Domingo Cavallo, venía haciendo a cuatro vientos contra el gobierno de Menem.

<sup>8</sup> Entre las doce circunscripciones en que se selló la Alianza, se contaban la Capital Federal, Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe. Entre las doce circunscripciones donde no se constituyó la Alianza (aproximadamente 30% del padrón electoral), se encontraban las importantes provincias de Mendoza y Córdoba. En esta última, así como en Río Negro y Chubut, los radicales en los respectivos gobiernos provinciales no estuvieron dispuestos a ceder lugares en las listas a los candidatos del FREPASO.

Las encuestas de opinión mostraban a la nueva Alianza como una alternativa fuerte y creíble que encabezaba las preferencias del electorado y pronosticaban que el voto se distribuiría fundamentalmente entre ésta y los justicialistas. Mientras que para Eduardo Duhalde esto significaba un desafío para sus aspiraciones presidenciales, es de suponer que para el presidente Menem, interesado en mantener su poder lo más intacto posible hasta la conclusión de su mandato,<sup>9</sup> la perspectiva de perder la mayoría absoluta de los diputados —de hecho, gobernó sin ésta durante su primer mandato— era menos preocupante que la de un claro triunfo del gobernador de Buenos Aires. A favor de esta interpretación habla el hecho de que, en las últimas semanas, Menem buscó decididamente nacionalizar la campaña electoral, contra la voluntad de Duhalde y otros gobernadores.<sup>10</sup>

La Alianza planteó una novedad histórica en la política argentina. Por primera vez se conformaba una coalición de partidos entre dos socios de peso político propio y perfil diferenciado. En el pasado, el dominio de los justicialistas y los radicales en un sistema *cuasi* bipartidista había significado que los acuerdos con terceras fuerzas políticas fueran infrecuentes —sobre todo en el caso de la UCR, tradicionalmente reacia a las alianzas— y por lo general restringidos a mejorar las posibilidades electorales en una o varias circunscripciones, tuvieran un carácter puramente electoral y respondieran a la lógica y la dinámica de un partido o movimiento con un liderazgo dominante de estilo personalista (como fue el caso con las candidaturas de Alfonsín en 1983 y Menem y Angeloz en 1989). Por el contrario, la Alianza se constituyó por dos socios de gravitación política comparable,<sup>11</sup> respondiendo a la voluntad de diversos liderazgos, procurando una proyección nacional y apuntando a una actuación conjunta en bloque en la Cámara de Diputados.<sup>12</sup> Aunque se dejó entrever claramente que

el apoyo a la Alianza aumentaba las posibilidades de una alternancia gubernamental en 1999, esto no ocupó el lugar principal en los discursos electorales de sus candidatos, quienes subrayaron principalmente la necesidad de alcanzar un mayor equilibrio y control del poder que, sin alterar los fundamentos del «modelo» económico, permitiera combatir sus falencias en el campo social (desocupación, educación, etc.) y encarar las reformas pendientes para lograr la autonomía de la justicia frente a la política y la eliminación de las prácticas corruptas en la vida pública.<sup>13</sup>

¿Qué factores permiten comprender la conformación de la Alianza en 1997? Sin duda contribuyó, primero, la pérdida de apoyo electoral del radicalismo en las elecciones de 1995, en las que su fórmula presidencial (Massaccesi-Hernández) quedó relegada a un tercer puesto (16.4% de los votos) y su lista de diputados sólo obtuvo 21.8% de los votos (1995: 30.0%); segundo, el simultáneo crecimiento electoral de la coalición de centro-izquierda FREPASO, cuya fórmula presidencial (Bordón-Álvarez) logró un segundo puesto con 28.2% de los votos y cuya lista de diputados con 21.2% de los votos casi igualó a la de la UCR; tercero, la experiencia de que la concurrencia por separado de los candidatos de ambas agrupaciones políticas a las elecciones presidenciales de 1995 había facilitado el triunfo de Menem en la primera vuelta electoral;<sup>14</sup> cuarto, el hecho de que el dominio de los peronistas en la presidencia y en ambas Cámaras del Congreso permitía una clara asignación de responsabilidades políticas y posi-

Fernández de Meijide (madre de un joven «desaparecido» durante la última dictadura, exsenadora y primera candidata a diputada en la lista de la provincia de Buenos Aires) y Carlos «Chacho» Álvarez (primer candidato a diputado en la lista de la Capital Federal). El riesgo de tratar de imponer un liderazgo único al viejo estilo movimientista fue advertido por el FREPASO cuando algo más de un año y medio antes, al cabo de la disputa por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, una lucha interna por el liderazgo generó una crisis que terminó afectando a esa fuerza en la Capital y castigando al excandidato a presidente del FREPASO, Bordón, en el terreno electoral.

<sup>13</sup> La demanda de una justicia independiente y de la eliminación de la corrupción también estaba en el centro de las propuestas de la Acción por la República de Domingo Cavallo, quien desde su alejamiento del Ministerio de Economía en 1996 venía denunciando a título personal y en encendida polémica con Menem varias irregularidades relacionadas con el gobierno. En cuanto a la política económica, durante la campaña Cavallo subrayó la necesidad de seguir profundizando las reformas encaradas, pero reconocía también que éstas habían descuidado la dimensión social.

<sup>14</sup> En 1995, Menem obtuvo 47.7% de los votos en la primera vuelta. Desde la reforma constitucional de 1994, rige un sistema electoral presidencial que establece que no se realizará una segunda vuelta electoral si una fórmula (se elige presidente y vicepresidente) obtiene más de 45% de los votos válidos en la primera vuelta o si logra por lo menos el 40% de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto de la fórmula siguiente.

<sup>9</sup> El fantasma de los últimos meses de Alfonsín y su anticipado alejamiento de la presidencia en 1989 rondaba probablemente en los cálculos de Menem.

<sup>10</sup> El gobierno lanzó un spot en la televisión que presentaba a la ciudadanía como un muñeco robotizado al que le esperaba la peor de las desgracias si se animaba a expresar su voluntad votando a la Alianza.

<sup>11</sup> Naturalmente, desde el punto de vista político-institucional, la posición de la UCR era más fuerte (véase cuadros 3 y 4), pero a diferencia del FREPASO su apoyo electoral venía en declive.

<sup>12</sup> La cúpula política de la Alianza, el así llamado «Grupo de los Cinco», quedó integrado por los radicales Raúl Alfonsín (al cual no se le postuló para ningún cargo en 1997), Fernando de la Rúa (el primer intendente de la Ciudad de Buenos Aires surgido de una elección directa gracias a la reforma constitucional de 1994) y Rodolfo Terragno (segundo candidato a diputado en la lista de la Capital Federal) y los frepasistas Graciela

bilitaba a una oposición unida plantear el objetivo de poner fin a la mayoría absoluta del PJ en la Cámara baja en términos de quebrar la hegemonía peronista; quinto, la presencia de vanos liderazgos con peso político propio en la UCR y el FREPASO.

votos, aproximadamente la mitad de los obtenidos en las elecciones de 1995 (1.6%; 1993: 5.8%), no pudiendo renovar ninguno de los cuatro escaños en juego. El resto de los votos, 13.3%, se repartió entre más de 28 partidos, de los cuales ocho partidos provinciales obtuvieron representación parlamentaria.

## 2. Análisis de los resultados de las elecciones de 1997

Habiéndose escrutado más del 98% de las mesas electorales, los resultados provisionales a nivel nacional indican que el PJ y la Alianza obtuvieron respectivamente 36.27% y 36.26% de los votos (véase cuadro 2). Para el PJ, el resultado significa una pérdida de algo más de seis puntos porcentuales con respecto a las elecciones de diputados de 1993 y 1995 y de once escaños (pudo renovar 51 de los 62). Para la Alianza, este porcentaje, que corresponde sólo a las doce circunscripciones electorales en las que se presentó, le permitió acceder a 46 escaños. En las doce circunscripciones restantes, la UCR y el FREPASO reunieron por separado 7% y 2.4% de los votos a nivel nacional. Esto significa doce escaños para la UCR y tres para el FREPASO, los cuales se sumarán al bloque interpartidario en la Cámara baja (véase cuadro 3). Si se compara la suma de todos los votos de la UCR y el FREPASO en 1995 y 1997, se observa que el caudal de votos para estos partidos subió de 42.9% a 45.6%, lo que corresponde a un incremento menor que la pérdida de votos del PJ. De este modo, la concentración de los votos en el PJ, la UCR y el FREPASO pasó de 85.9% en 1995 a 81.9% en 1997.

En cuanto a los partidos menores, la alianza Acción por la República-Nueva Dirigencia (Acc. Rep./N.Dir.) conformada en 1997 por los exfuncionarios del presidente Menen, el exministro de Economía, Domingo Cavallo, y el exministro del Interior, Gustavo Beliz, obtuvo 3.9% de los votos (tres escaños). El MODIN del exteniente coronel y golpista, Aldo Rico, sólo alcanzó 0.9% de los

*Cuadro 1*  
*Resultados de las elecciones de diputados nacionales, 1983-1995 (en % de votos)*

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995
Unión Cívica Radical	47.4	43.2	37.2	28.3	29.0	30.0	21.7
Partido Justicialista	33.5	34.6	41.5	44.7	40.7	42.3	43.0
Frente Grande/FREPASO*					1.5	2.5	21.2
Otros	18.1	22.2	21.3	27.0	32.3	25.5	14.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* Hasta 1994, la coalición de centro-izquierda estuvo conformada por el Frente Grande, el FREDEJUSO, el PJ y el Frente del Sur. La alianza Frente País Solidario (FREPASO) incluyó en 1995 al Frente Grande, la Unidad Socialista, la Democracia Cristiana y el País.

Fuente: De Riz 1995

---

En lo que se refiere al voto en blanco, que en Argentina constituye tradicionalmente una forma de expresar disconformidad con la oferta electoral,<sup>15</sup> fue depositado por cerca de 4.7% de los votantes, el porcentaje más alto desde 1983. No obstante, hay que señalar que 43% de los votos en blanco provinieron de la provincia de Santa Fe, lo cual estuvo relacionado con una cuestión de política doméstica.<sup>16</sup> En cuanto a la participación electoral,<sup>17</sup> los resultados muestran que más de cinco millones de electores no fueron a votar. Esta cifra representa un ausentismo de 21.78% del padrón electoral, que no es particularmente elevado en comparación internacional. En comparación con los países latinoamericanos, Argentina pertenece al grupo de países con un alto promedio de participación electoral (80.2% en las últimas elecciones): el más alto de América Latina lo tiene Chile (93% desde la redemocratización), seguido por Uruguay con aproximadamente 88% (véase Lauga/Thibaut 1998). Sin embargo, el dato de 1997 no deja de ser preocupante, dado que es el porcentaje más alto desde 1983 que además confirma una tendencia creciente (el abstencionismo representó 17.92% en 1995; 19.67% en 1993, 19.65% en 1991 y 14.71% en 1989).<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Sin embargo, desde la reforma constitucional de 1994, el voto en blanco no se toma en cuenta en el escrutinio, en el que sólo se cuentan los votos positivos (tampoco se consideran los votos nulos). Esta modalidad de propuesta pierde así valor electoral, aunque naturalmente sigue teniendo peso político.

<sup>16</sup> El gobernador Obeid (PJ) y su predecesor, Reutemann (PJ), avalaron listas diferentes de concejales, elegidos simultáneamente a los diputados nacionales, pero a través del sistema de lemas que rige las elecciones de esta provincia. En la elección de concejales, Reutemann logró un amplio triunfo y el voto en blanco sólo fue de 6%. En las elecciones de diputados el sistema electoral vigente permite la presentación de sólo una lista de candidatos; esta lista fue amparada por el actual gobernador, lo que permite suponer que muchos votos a los concejales de Reutemann se expresaron en votos en blanco para diputados.

<sup>17</sup> En Argentina como en toda América Latina con las excepciones de Colombia y desde 1994, Nicaragua, rige el voto obligatorio, pero su incumplimiento no implica consecuencias graves para el infractor (respecto del voto obligatorio en América Latina, véase Fernández Baeza, en Nohlen *et al.* 1998; *cf.* Asimismo Lauga/ Thibaut 1998).

<sup>18</sup> Los motivos del ausentismo pueden ser varios: distancia, enfermedad, impedimentos legales, fallecimiento, etc. Pero si se toman en cuenta los datos de las encuestas sobre la descendiente identificación de los ciudadanos con la clase política y los partidos políticos, cabe partir de que una parte importante de este fenómeno refleja la insatisfacción con la oferta política.

*Cuadro 2*  
*Resultados provisionales de las elecciones de renovación*  
*parcial de la Cámara de Diputados de 1997\**

Partido	Cantidad de votos	% del total de votos válidos	Número de escaños
PJ	6'168,617	36.27	51
Alianza	6'168,175	36.26	46
UCR	1'183,794	6.96	12
Acción por la República	657,514	3.87	3
FREPASO	410,831	2.42	3
Otros (incluidos partidos provinciales)	2'420,614	14.22	12
Total votos válidos	17'009,545	100.00	
Votos en blanco, anulados e imputados	1'125,722		
Total de votantes (participación electoral en %)	18'135,267 (78.22%)		
Total de electores inscritos	23'184,491		

\* Se renovaron 127 de los 257 escaños de la Cámara de diputados (62 escaños del PJ; 41 de la UCR; 5 del FREPASO; 4 del MODIN, 1 de la UCeDé y 14 de otros partidos). Resultados oficiales (Ministerio del Interior) provisionales, correspondientes al escrutinio del 98.75% del total de las mesas electorales.  
Fuente: <http://www.clarin.com/diario/especiales/elecciones97>

Los resultados desagregados a nivel de las circunscripciones electorales muestran que el peronismo no logró imponerse como primera fuerza política en ninguna de las cuatro circunscripciones de mayor población, donde se disputaron 66 de los 127 escaños: Capital Federal (13), Buenos Aires (35), Córdoba (9), Santa Fe (9). Asimismo, resulta llamativo el claro triunfo de la Alianza opositora en algunas de las provincias donde los gobernadores justicialistas poseen un aval fuerte a su gestión, como es el caso de Duhalde en Buenos Aires, Obeid en Santa Fe, Romero en Salta y Busti en Entre Ríos.

En la Capital Federal, que nunca fue un bastión electoral del peronismo, el PJ hizo su peor elección desde 1983, alcanzando sólo cerca de 18.0% de los votos (1995: 23.0%; 1993: 32.5%; 1991: 29.0%).<sup>19</sup> La

Alianza logró aquí su mejor resultado, alzándose con 56.8% de los votos (en 1995, la UCR y el FREPASO presentándose por separado sumaron 55.3%). De este modo, la Alianza ganó nueve escaños y el PJ, dos. En esta circunscripción hizo una buena votación la alianza Acción por la República/Nueva Dirigencia con 17.1% de los votos (logrando así dos escaños).

En la provincia clave de Buenos Aires, donde el peronismo se venía imponiendo desde 1987 y el gobierno de Eduardo Duhalde gozaba de un amplio aval, el apoyo electoral a la lista del PJ encabezada por Hilda Duhalde disminuyó diez puntos porcentuales en relación con 1995, pasando de 52% a 41.3% (1993: 48.1%; 1991: 44.6%) y demostrando que a finales del siglo XX nadie tiene cautivos a los votos en Argentina. La lista de candidatos de la Alianza, encabezada por la exsenadora del FREPASO, Graciela Fernández de Meijide, salió triunfante con 48.3% de los votos —aproximadamente seis puntos porcentuales más que lo obtenido conjuntamente por ambos

<sup>19</sup> El candidato que encabezaba la lista de diputados por esta circunscripción, el corredor motonáutico Daniel Scioli, gozaba del amparo de Menem.

partidos en 1995. Con estos resultados, Fernández Meijide pasó a ser una firme alternativa para la presidencia en 1999, mientras que Eduardo Duhalde perdió su condición de candidato «natural» del PJ.<sup>20</sup> El tercer puesto fue logrado aquí también por la alianza Acc.Rep./N.Dir., que al obtener sólo 2.7% de los votos no superó la barrera de representación de 3% establecida por el sistema electoral a nivel de circunscripción. El MODIN —que tenía tradicionalmente su baluarte en esta provincia— fue desplazado al cuarto puesto con sólo 1.8%. Así los 35 escaños de esta provincia se distribuyeron entre la Alianza (19) y el PJ (16).

En Córdoba, una de las provincias donde el radicalismo —tradicionalmente fuerte— se negó a integrar la Alianza con el FREPASO, los resultados favorecieron a la UCR que reunió 38.2% de los votos (cuatro escaños). El PJ logró el segundo puesto (30.9%, tres escaños), pero cayó abruptamente en relación con las elecciones pasadas (1995: 42.4%; 1993: 36.5%; 1991: 34.9%). El FREPASO obtuvo 12.4% de los votos y un escaño, seguido por Acción por la República (en alianza con PAÍS) con 8.9% y un escaño. En Santa Fe, la Alianza se impuso con 45.4% de los votos (cinco escaños), desplazando por primera vez desde 1987 al PJ al segundo lugar (32.7%; tres escaños). El escaño restante en esta provincia fue obtenido por los Demócratas Progresistas con 12.6% de los votos, uno de los partidos provinciales que mantuvo su representación en la Cámara.

En general, los partidos provinciales no se vieron globalmente perjudicados por la concentración de los votos en la Alianza y el PJ. Para algunos, los resultados fueron negativos, como para el Pacto Autonomista Liberal en Corrientes que perdió una de las dos bancas que le tocaba renovar en estas elecciones o para el Movimiento Popular Jujeno y la Acción Chaqueña que no pudieron renovar la banca que tenían respectivamente en juego. Para otros, los resultados electorales alcanzaron para conservar los escaños en juego —como para el Movimiento Popular Neuquino (1); el Movimiento Popular Fuegoquino (1); la Alianza por la Pampa (1). Para otros, fueron netamente positivos —como para el Partido

Demócrata en Mendoza que un escaño más que el que tenía que renovar. En el caso de Fuerza Republicana del gobernador de Tucumán y exgeneral de la Dictadura, Bussi, no sólo se llevó un escaño más del que le tocaba renovar, sino que incluso representó la primera fuerza política, con 42.7% de los votos, seguida de lejos por el PJ (26.5%) y la Alianza (16%).

### 3. Perspectivas del desarrollo político

De acuerdo con los resultados de las elecciones, la nueva Cámara de Diputados (véase cuadro 3) estaría compuesta por 120 diputados del PJ y 107 de la Alianza. La Acción por la República contaría con tres escaños; el resto de los partidos (sobre todo provinciales) controlaría 27 diputados.

---

<sup>20</sup> La decisión sobre quienes integrarán la fórmula presidencial en 1999 no ha sido tomada aún ni por la Alianza (donde parece imponerse la búsqueda de una fórmula por consenso de las cúpulas sobre la propuesta de una interna abierta defendida principalmente por Terragno) ni por el PJ (donde el presidente Menem, quien tras las elecciones quedó como uno de los principales árbitros al respecto, prefiere congelar esta decisión de manera que afecte lo menos posible su propio poder y donde Duhalde tendrá que aguardar a que se tranquilicen las aguas tras la derrota del PJ en Buenos Aires).

*Cuadro 3*  
*Composición de la Cámara de diputados, 1983-1999 (en %)<sup>a</sup>*

	1983-85	1985-87	1987-89	1989-91	1991-93	1993-95	1995-97	1997-99 <sup>e</sup>
<i>Partidos principales</i>								
UCR	50.8	50.8	45.2	35.4	32.7	33.2	26.5	
PJ	43.7	39.8	40.9	47.2	46.7	49.2	50.1	46.7
Alianza <sup>b</sup>								41.6
<i>Derecha</i>								
UCeDé	0.8	1.2	2.8	4.3	3.9	2.0	0.8	
MODIN				0.4	1.2	2.7	1.6	
Acc. por Rep./N. Dir.								1.2
<i>Izquierda</i>								
PI	1.2	2.3	2.0	0.8	0.8	0.4		
Unidad Socialista			0.4	0.4	1.2	1.6		
FREPASO						1.2 <sup>f</sup>	9.5 <sup>g</sup>	
<i>Partidos provinciales<sup>c</sup></i>								
Otros	0.4	1.6	3.2	5.6	7.3	3.6	11.5 <sup>h</sup>	10.5 <sup>h</sup>
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nefect <sup>d</sup>	2.2	2.4	2.7	2.9	3.0	2.8	2.8	2.6

<sup>a</sup> Total de escaños: 1983-1989: 254; desde 1991: 257 (en el período 1991-1993 un cargo quedó desocupado); <sup>b</sup> La Alianza entre UCR y FREPASO se constituyó en agosto de 1997; según las declaraciones de sus principales líderes, la Alianza pretende funcionar como un bloque en la próxima Cámara; <sup>c</sup> 1983: 6 partidos, 1985: 8, 1987: 10, 1989: 12, 1991: 9; 1997: 8; <sup>d</sup> según fórmula Taagepera/Rae; debido a la falta de datos detallados sobre los partidos provinciales se les adjudicó la misma fuerza con propósito del cálculo. Dado que no se tienen los datos sobre el número de partidos provinciales en 1993, se asumió la misma cifra que para 1991; <sup>e</sup> datos provisorios; <sup>f</sup> Frente Grande en alianza con el PI y otros partidos de izquierda; <sup>g</sup> tras la escisión de PAÍS; <sup>h</sup> incluidos los partidos provinciales.

Fuentes: Nohlen 1993; McGuire 1995, De Riz 1995, Thibaut 1997, *Clarín, La Nación*.

En cuanto a las nuevas condiciones institucionales de la gobernabilidad del sistema presidencialista de Argentina, las cifras indican que el PJ precisará a partir del 10 de diciembre del apoyo adicional de 10 diputados para conseguir quórum y

alcanzar la mayoría absoluta que permite sancionar, por ejemplo, las leyes regulativas de la Constitución. Para esto mismo, la Alianza necesitará obtener el respaldo de 23 diputados. Tomando como dado un comportamiento en bloque de ambas fuerzas



mayoritarias, la inclinación de la balanza dependería entonces de los diputados provinciales y de los tres diputados de la Acción por la República, cuyo comportamiento no puede determinarse de antemano.

A esta constatación hay que agregar la diferente situación producida por los resultados electorales en el campo del partido de gobierno y de la oposición. Los cambios introducidos por las últimas elecciones tienen que ser evaluados más a nivel de su potencial repercusión política que meramente a nivel institucional, sobre todo con vistas a las elecciones presidenciales de 1999. Es plausible suponer que los diputados que conformarán el interbloque de la Alianza tendrán un claro incentivo para trabajar unidos, buscar consensos y hacer concesiones a otras fuerzas políticas (incluidos los mismos peronistas), pues una buena labor en diputados, que muestre que aspiran a aumentar la representatividad del sistema político y a asegurar la gobernabilidad siempre que no se violen sus principios político-ideológicos fundamentales, es la carta más fuerte que tienen para presentar ante la opinión pública con miras a las elecciones de 1999 (las primeras declaraciones de los líderes de la Alianza tras las elecciones fueron en este sentido). En el caso de los peronistas, el resultado de las elecciones no ha solucionado el problema de la candidatura presidencial. Los justicialistas están escindidos en torno a varias figuras que aspiran a la presidencia; pero el interrogante principal sigue concerniendo principalmente las relaciones entre el presidente Menem, quien busca garantizar su poder hasta el fin de su mandato, y el gobernador Duhalde, con sus señales a favor de una «peronización» de los proyectos legislativos.

Durante su primer mandato (sin mayoría absoluta de los diputados), Menem supo aprovechar el potencial de negociación y de maniobra política que le otorgaban el manejo de los recursos de gobierno y la mayoría absoluta del Senado. Incluso con la mayoría en ambas Cámaras desde 1995, el presidente gobernó con gran autonomía y apoyado ocasionalmente en actores no-parlamentarios, siguiendo —aunque de manera particularmente efectiva— la tradición argentina de supremacías presidenciales.<sup>21</sup> El nuevo escenario

político-institucional caracterizado por la ausencia de una mayoría absoluta en la Cámara baja y la baja cohesión del bloque peronista puede significar la continuación de los intentos de gobernar de este modo, aunque su efectividad se vería probablemente disminuida, dado que una parte de los recursos del presidente (simbólicos y materiales) se hayan desgastados, por último por el hecho de que una nueva reelección en 1999 queda constitucionalmente descartada. Así, hay incentivos para que se busque resolver la cuestión de la candidatura presidencial de tal forma que permita cierta cooperación entre Ejecutivo y Legislativo. Para Duhalde, esta alternativa no sólo parece atractiva debido al relativo debilitamiento de su capacidad de negociación tras las últimas elecciones, sino también debido a la presencia de la Alianza como un bloque dispuesto eventualmente a cooperar y consensuar con el gobierno.

<sup>21</sup> Este dato de la Argentina parece indicar que la capacidad funcional de las democracias presidenciales latinoamericanas no depende indefectiblemente, como se sugiere a menudo, de si los presidentes disponen o no de una mayoría parlamentaria de su propio partido (véase Lauga/Thibaut 1998). En el caso de Argentina entre 1989 y 1995, puede hablarse de una supremacía presidencial en la cual el presidente pudo pasar por alto las fuerzas parlamentarias de la oposición. Sin embargo, es cuestionable si se puede hablar

aquí de un gobierno arbitrario, más allá de todo control horizontal y legitimado plebiscitariamente, como lo sugiere la tesis de la «democracia delegativa» de Guillermo O'Donnell (1992). En un contexto de una profunda crisis económica y social, hubo sí un excesivo decretismo e interferencias del Ejecutivo en la Justicia (véase respectivamente Ferreira R./ Goretti 1995; Smulovitz 1995), pero los procesos de negociación entre Ejecutivo y Legislativo no carecieron de toda importancia (Palermo 1995).

Cuadro 4  
Composición del Senado, 1983-1998 (en %)<sup>a</sup>

	1983-1986	1986-1989	1989-1992	1992-1995	1995-1998 <sup>b</sup>
Unión Cívica Radical	39.1	39.1	30.4	22.9	29.2
Partido Justicialista	45.7	45.7	54.4	62.5	55.6
Otros	15.2	15.2	15.2	14.6	15.2 <sup>b</sup>
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<sup>a</sup> La reforma constitucional de 1994 incrementó de dos a tres la cantidad de senadores por cada provincia y ciudad de Buenos Aires, pasando el total de bancas de 48 (46 antes de la provincialización de Tierra de Fuego en 1990) a 72.

Además, se introdujo la elección directa de los tres senadores de cada circunscripción, estableciéndose que dos corresponderán al partido más votado y el restante al partido que le siga en número de votos; el mandato dura seis años (con reelección indefinida) y el senado se renovará a razón de una tercera parte de las circunscripciones electorales cada dos años (artículos 54 y 56). Sin embargo, la cláusula transitoria n° 4 establece un régimen transitorio hasta el año 2001, fecha en que será posible integrar la totalidad del senado de acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales (véase Sabsay/Onaindia 1994: 188ss); <sup>b</sup> un senador del FREPASO, los diez restantes de siete partidos provinciales.

Fuentes: De Riz 1996; Jones 1996.

Con la nueva composición de la Cámara baja — y aunque el autor no tiene conocimiento exacto de la cantidad de escaños que obtuvieron la UCR y el FREPASO respectivamente—<sup>22</sup> puede partirse de que se ha mantenido a grandes rasgos el formato (dimensión de la fragmentación) del sistema de partidos establecido por los resultados electorales de 1995: un sistema pluralista con dos fuerzas políticas menores y una de mayor peso. Sin embargo, habrá que esperar hasta las próximas elecciones para poder evaluar si y hasta qué punto el nuevo sistema de partidos está institucionalizado.

El cambio fundamental se estaría dando en las pautas de interacción entre los dos partidos opositores (dimensión de la polarización): de concretarse, como todo parece indicar, un funcionamiento en bloque de la UCR y el FREPASO en el Congreso, se podría esperar que se evite la disolución partidaria y la segunda fuerza conformaría la segunda fuerza. En 1995 la posibilidad de un problema de incapacidad de conformar coaliciones (Thibaut 1997).<sup>23</sup>

No deja de ser paradójico que sea precisamente la posición dominante del peronismo el factor que alienta los cambios en la dinámica de funcionamiento del sistema de partidos que más posibilidades tienen de llevar a su alejamiento del gobierno en 1999. Además, es interesante destacar que este desarrollo hacia pautas de interacción más cooperativas y consensuales que se insinúa entre los dos principales partidos de oposición en Argentina —y que ya se ha dado en otros países latinoamericanos, garantizando incluso la instrumentalización de un programa común de gobierno (véase Lauga/Thibaut 1998)—,<sup>24</sup> indica que el número efectivo de partidos y el grado de fraccionalismo (dimensión de la fragmentación) tienen que ser complementados con los datos relativos a las pautas de interacción

## Bibliografía

<sup>22</sup> Las negociaciones que posibilitaron la coalición llegaron a diferentes términos en las distintas circunscripciones: las mayorías fueron encabezadas por candidatos radicales, con las excepciones de Capital Federal y Buenos Aires; en Santa Fe, al primer candidato radical lo seguía uno del FREPASO y luego venían tres otros radicales; en Entre Ríos, tras un radical se alternaban candidatos de ambas fuerzas.

<sup>23</sup> Una interpretación alternativa, que no tomaba en cuenta la posibilidad de la formación de una coalición opositora, señalaba que la disolución del formato bipartidista conduciría a la inestabilidad e

ineficiencia del sistema presidencialista y representaría una grave amenaza para el desarrollo futuro de la democracia argentina (véase Jones 1996: 295 ss.).

<sup>24</sup> En Uruguay, por ej., el modo de interacción más acomodativo entre los partidos se muestra funcional para asegurar una mejor gobernabilidad democrática, pese a que se pasó de un sistema bi- a uno tripartidista y pese al peso del fraccionalismo (véase para este país asimismo Lauga 1997).

- BIRLE, P. 1995: *Argentinien: Unternehmer, Staat und Demokratie*, Frankfurt a.M.
- CARRERAS, S. 1996: «Die Entwicklung der Parteien seit Beginn der Demokratisierung», en Nolte, D. /Werz, N. (Eds.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*, Frankfurt a.M., pp. 241-259.
- DE RIZ, L. 1995: Las elecciones en Argentina de 1991 a 1995, trabajo presentado en el VII Curso Interamericano de Elecciones, 29 de noviembre - 2 de diciembre, San José.
- 1996: «Menem - zweiter Akt: Die Wiederwahl» en Nolte, D. /Werz, N. (Eds.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*, Frankfurt a.M., pp. 133- 147.
- FERNÁNDEZ BAEZA, M. 1998: «El voto obligatorio en América Latina», en Nohlen *et al.* (Eds.) 1998: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México (en prensa).
- FERREIRA R. D./ Goretti M. 1995: «Gobernar la Emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia», en *Ágora* 2 (3), pp. 75-94.
- FLORIA, C.A. 1995: «Argentina. Elecciones Presidenciales, 14 de mayo de 1995», en *Boletín Electoral Latinoamericano* 13, pp. 41-59.
- JARAMILLO, J. 1998: «Los órganos electorales supremos», en Nohlen *et al.* (Eds.) 1998: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México (en prensa).
- JONES, M.P. 1996: «Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995», en Mainwaring, S. Shugart, M. S. (Eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, pp. 259-299.
- LAUGA, M. 1997: «Verfassungsreformdebatte und Regierbarkeitsproblematik in Uruguay (1984-1996)», en Betz, J. (Ed.): *Verfassunggebung in der Dritten Welt*, Hamburgo, pp. 144-168.
- LAUGA, M. /Thibaut, B. 1998: «El desarrollo de la democracia en América Latina en los años noventa», en *Iberoamerikanisches Archiv*, (en prensa).
- MAINWARING, S. /Scully, T. (Eds.) 1995: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford.
- MCGUIRE, J. 1995: «Political Parties and Democracy in Argentina», en Mainwaring, S. /Scully, T. (Eds.): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford.
- NOHLEN, D. (Coord.) 1993: *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José.
- 1998: «América Latina: una comparación de sus sistemas electorales», en Nohlen, D. *et al.* (Eds.) 1998 *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México (en prensa).
- *et al.* (Eds.) 1998: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México (en prensa).
- NOHLEN, D. /FERNÁNDEZ BAEZA, M. (Eds.) 1998: *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas (en prensa).
- NOLTE, D. /WERZ, N. (Eds. ) 1996: *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*, Frankfurt a.M.
- O'DONNELL, G. 1992: ¿Democracia delegativa?, en *Cuadernos del CLAEH* 61, pp. 5-20.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. 1998: «El contencioso electoral en América Latina», en Nohlen, D. *et al.* (Eds.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México (en prensa).

- PALERMO, V. 1995: Reformas estructurales y régimen político, en *Ágora* 2 (3), pp. 95-114.
- SABSAY, D.A. 1995: «Argentina. Elecciones Generales, 14 de mayo de 1995», en *Boletín Electoral Latinoamericano* 13, pp. 61-78.
- SABSAY, D.A. / Onaindia, J. M. 1994: *La constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Buenos Aires.
- SMULOVITZ, C. 1995: «El poder judicial en la nueva democracia argentina. El trabajoso parto de un actor», en *Ágora* 1 (2), pp. 85-106.
- THIBAUT, B. 1997: *Parteiensystem und Regierbarkeit im argentinischen Präsidialismus*, en Sevilla, R. / Zimmerling, R. (Eds.): *Argentinien: Land der Peripherie?*, Bad Honnef, pp. 137-156.
- 1998: «El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil Chile y Uruguay en una perspectiva comparada», en Nohlen, D. / Fernández Baeza, M. (Eds.): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas (en prensa).