

EL PARTIDO EN EL GOBIERNO: LA EXPERIENCIA DEL RADICALISMO 1983-1989

*Liliana De Riz/Jorge Feldman**

1. Introducción

Como en la mayoría de las nuevas democracias de América Latina, los partidos que llegaron a la conducción del estado en Argentina estaban mal preparados para administrar las restricciones económicas, sociales y políticas que la crisis económica imponía al gobierno de la sociedad. Maquinarias electorales que movilizaban lealtades en la contienda electoral, los partidos enfrentaron el desafío de transformarse en partidos de gobierno.¹ Tradicionalmente subordinados a los objetivos y ambiciones de un líder, carecían de programas y opciones definidas para enfrentar la crisis de dimensiones inéditas que se iniciara con la crisis del endeudamiento en 1981-82 (De Riz, 1989). En aquellos países como Argentina, que no tienen tradición democrática (a diferencia de Chile o de Uruguay), el gobierno no sólo tiene que recrear o mantener las condiciones de acumulación capitalistas, sino que, simultáneamente debe instaurar un régimen de

* Trabajo preparado en el marco del proyecto "Transición democrática, crisis económica, y acción de gobierno", que realiza el CEDES en cooperación con el Institut für Politische Wissenschaft de la Universidad de Heidelberg y con el apoyo de la Fundación Volkswagen.

1 Como observa Sartori, la distancia por recorrer entre partido en el gobierno y gobierno por el partido (acceso real del partido a las decisiones, la adopción de las decisiones) es verdaderamente grande (Sartori, 1980, 45).

gobierno, i.e., un conjunto de normas y procedimientos para dirimir los conflictos del que resulten decisiones legítimas. Todo ello ocurre en el contexto del problema planteado por el tratamiento de la herencia de horror que dejaron los regímenes militares precedentes.

Las dimensiones de la crisis económica que enfrentaron vino a reforzar la autonomía del ejecutivo, encarnado en la persona del presidente y su gabinete. En estas nuevas democracias, la conducción del estado está inmediatamente ligada a la capacidad de cada gobierno para definir y poner en práctica políticas económicas, tradicionalmente percibidas como anti-populares y resistidas por el partido gobernante y la oposición. Los gobiernos debían controlar las altas y crecientes tasas de inflación y dar respuesta a las demandas postergadas o reprimidas por los regímenes autoritarios que los precedieron y que, en el marco de la democracia, se multiplicaron y expresaron libremente. La tensión entre gobernar en democracia la nueva realidad económica, conservar los heterogéneos apoyos iniciales al partido y formar una coalición de gobierno —procesos que, pronto se vio, obedecían a lógicas diferentes y contradictorias— a través sin solución de continuidad al partido gobernante. ¿Acaso era posible posponer una política de austeridad y dar la prioridad a la institucionalización de la democracia política? Esa estrategia, puesta en marcha entre los 50's y los 70's en Uruguay y Costa Rica (dos democracias largamente sostenidas), requería condiciones estructurales ausentes en la situación argentina de la década de los 80: el comportamiento perverso de la economía instalado por el endeudamiento externo no dejó márgenes para esa alternativa.

El régimen presidencialista de gobierno, la emergencia de liderazgos carismáticos² y una tradición de presidencias plebiscitadas, como en Argentina, colocaron al partido en un segundo plano (De Riz, Smulovitz, 1990). El patrón tradicional de personalización de la política, propiciado por los marcos legales, se vio reforzado por la necesidad de centralizar la autoridad frente a decisiones políticas conflictivas. La centralización de

2 El surgimiento de líderes carismáticos se ajusta a la noción de "carisma situacional" de Panebianco (Panebianco, 1982). En efecto, liderazgos como los de Raúl Alfonsín en Argentina se nutrieron de la excepcional convergencia alrededor de la antinomia "dictadura o democracia", que redefinió los tradicionales clivajes que dividían al electorado en Argentina. Una vez recuperado el régimen constitucional, nuevos y viejos clivajes fueron desmembrando la coalición de apoyo a Alfonsín surgida en 1983. El consenso otorgado al líder indiscutido de la instauración democrática, pronto mostró ser un consenso breve", subordinado a los resultados de su gobierno.

las decisiones en el ejecutivo en Argentina era, además, la consecuencia de una transición política no negociada y la consiguiente carencia de un consenso mínimo de gobierno entre el oficialismo y la oposición. Esta situación creó la paradoja de que, la reiterada dependencia del ejecutivo, encarnado en la política del presidente, le otorgaba al partido un amplio margen de maniobra propio. Por una parte, le aseguraba desplazar la responsabilidad de las decisiones políticas difíciles hacia el presidente y sus ministros,³ al igual que lo hizo la principal oposición. Por otra parte, le proporcionaba recursos de poder a sus dirigentes para conquistar o consolidar posiciones dentro del partido. En un sistema en el que las ventajas económicas y el poder político dependen en gran medida del acceso directo a posiciones ejecutivas en el gobierno, ningún partido había desaprovechado los mecanismos clientelistas, sea bajo la forma del reparto de cargos en la administración pública u otras modalidades de distribución de beneficios. La UCR no se apartó de esa tradición.

El propósito de este trabajo es analizar la relación entre el gobierno y su partido durante la gestión de Raúl Alfonsín. El foco de interés es la relación entre los objetivos del gobierno de Alfonsín, de fortificar la democracia y manejar eficazmente la economía, por una parte, y los *trade-offs* entre el gobierno y los intereses políticos de su partido, por otra. ¿De qué maneras la relación partido-gobierno afectó a la UCR (su organización, sus orientaciones ideológicas, su visión del papel del partido gobernante)? ¿Qué consecuencias trajo aparejada esa relación sobre la acción del gobierno?

En las democracias consolidadas el debate gira en torno a las opciones sustantivas de política de los gobiernos. La discusión se centra en los *productos* del gobierno antes que en los *insumos* para gobernar (el marco legal, el sistema político, las características de los actores políticos y sociales, etc.). Las nuevas democracias, en cambio, colocan los temas de las instituciones y del desempeño de los actores (la *aptitud* para gobernar) en un primer plano del análisis. a la discusión de las políticas se antepone el examen de los procesos a través de los cuales se deciden e implementan políticas. Las reglas del juego y los actores son el blanco de mira. Los partidos aparecen en el ojo de la tormenta en todos los balances de los gobiernos que condujeron la fase de instalación del nuevo régimen. La

3 Como señalaron algunos de nuestros entrevistados, los ministros de Alfonsín no gobernaron como un gabinete, asumiendo en conjunto, la responsabilidad de las decisiones políticas. Sobre este aspecto, volveremos más adelante.

derrota electoral del radicalismo en 1989, en favor del principal partido de la oposición, como ocurrió en España y en las nuevas democracias de América Latina, fue el precio que pagó la fuerza política encargada de conducir la etapa inicial. La frustración de las expectativas puestas en el partido responsable de recrear el régimen volcó al electorado hacia la oposición.

2. La UCR: una mirada histórica

La UCR puede ser definida como un partido "abogado de la sociedad". Surgido a fines del siglo pasado como expresión de la expansión de los sectores medios, evitó desde su creación una definición explícita sobre cualquier cuestión que fuera más allá de la defensa de las libertades civiles. Según sus dirigentes, era un *sentimiento* y no un *programa de gobierno*. La gestión del gobierno entre 1916 y 1930 fue desplegando los disensos internos sobre aspectos estratégicos de la conducción política (yrigoyenistas, alvearistas, antipersonalistas). Durante la década que siguió a 1935, la Argentina se transformó en un país industrial sin que se gestara un partido de la industria. La clase obrera, de sector marginal, pasó a ser el eje de toda política que desafiara el régimen oligárquico instaurado tras el golpe militar de 1930. El peronismo dio expresión política a este proceso. La antinomia democracia-dictadura, cara al radicalismo, fue sustituida por la oposición justicia social-injusticia social.

Los dos primeros gobiernos peronistas colocaron al radicalismo en el lugar de una oposición débil, sin recursos institucionales de poder, internamente fraccionada alrededor de la estrategia por seguir frente al peronismo y con escaso apoyo en la sociedad frente al aluvión peronista. Carente de programa e ideológicamente difuso, el partido no resistió la escisión cuando le tocó el turno de enfrentar el vacío político que dejó el derrocamiento militar del peronismo en 1955. En 1958 llegó al poder el sector del radicalismo alineado detrás de Frondizi, gracias a los votos prestados por el peronismo proscrito. En 1963, la UCR volvió a acceder al gobierno gracias a la proscripción del peronismo. Ambos gobiernos, sucesivamente derrocados por golpes militares, reflejaron las dos tendencias escindidas en su seno: la que privilegió la racionalidad económica (el desarrollismo de Arturo Frondizi) en desmedro de los principios y la tendencia inversa, que condujo Ricardo Balbín y llevó a Arturo Illia al poder del estado. La tensión entre eficacia económica y pureza principista no abandonó al partido. Durante el gobierno militar 1966-73, la UCR reagrupó sus fuerzas netas y condujo, bajo el liderazgo de Ricardo Balbín, la estrategia de "la Hora

del Pueblo”, basada en el acercamiento al peronismo y el diseño de una política común frente al gobierno militar. Peronistas y radicales coincidieron entonces en definirse entonces como partidos nacionales y populares. En 1972 se conformó una nueva línea interna, el denominado Movimiento Renovador, integrado por sectores juveniles de las agrupaciones universitarias radicales, y situado a la izquierda del espectro partidario. A comienzos de 1973, esta corriente amplió sus bases de apoyo impugnando el papel vicario del peronismo que el balbinismo había otorgado al partido, y se convirtió en el Movimiento de Renovación y Cambio (MRC). La convergencia radical-peronista durante los años del gobierno militar instaurado en 1976 se nutrió de las semejanzas ideológicas entre los dos grandes partidos populares, convertidos en ejes de la política de restauración de la democracia. Alfonsín, líder de esta nueva tendencia no vaciló en calificar al populismo de Perón como el más lúcido de América Latina. La muerte de Balbín, en 1982, dejó el vacío de liderazgo que habría de ocupar poco antes de las elecciones de 1983, Raúl Alfonsín.

Con el triunfo electoral de 1983, la UCR apareció ante la sociedad, y sobre todo ante sus propias filas partidarias, como el partido capaz de haber logrado lo que durante casi cuatro décadas había sido el objetivo frustrado de sectores civiles y militares: instalar en el gobierno, mediante comicios libres y sin proscripciones, a una fuerza política que no fuera el peronismo. El significado de la victoria (la UCR obtuvo el 50% de los votos y el Partido Justicialista, el 39%) trascendió el cómputo electoral. Su carácter sorpresivo, imprevisto por los analistas y por el partido triunfante, facilitó la interpretación de que “la cuestión peronista” era un asunto del pasado. Desde esta perspectiva, la UCR estaba llamada a cumplir una tarea mucho más ambiciosa que la de administrar la transición hacia un gobierno democrático estable; tenía que refundar la política argentina sobre nuevas bases. ¿Cómo se compatibiliza esta concepción del gobierno con la defensa de la democracia como pluralismo institucional y negociación política de los conflictos? En el discurso del partido dominó la percepción de que la transición democrática era una creación propia (Raimondo/Soukiassian, 1989). La ambigüedad sobre el rol del partido, identificado con la defensa de las libertades políticas, y sobre el papel de la principal oposición, percibida como una amenaza para la democracia, estuvo en el centro de las decisiones políticas. El formato bipartidista surgido de las elecciones de 1983 y la paridad institucional de fuerzas resultante, favorecían una estrategia de cooperación con sus principales adversarios como condición para traducir sus políticas en leyes (De Riz, 1989). Empero, esa fue la estrategia elegida por el gobierno, demasiado autoconfiado en sus fuerzas;

ni tampoco la oposición peronista eligió esa opción cuando la debilidad del gobierno la convirtió en el eje de cualquier decisión política. Una larga historia de intolerancia y desconfianza mutua conspiró contra una política de cooperación. Por otra parte, el peronismo estaba volcado a la tarea de lograr su reunificación después de la derrota y, a la vez, recuperar la credibilidad democrática perdida. Una estrategia de confrontación se perfiló como la mejor opción para lograr esos objetivos y retornar a la conducción del poder del estado.

3. La UCR en el gobierno: 1983-1989⁴

3.1. *El primer año de gobierno*

Hasta la introducción de la política antiinflacionaria (el denominado Plan Austral, en julio de 1985), la estrategia del presidente Alfonsín y de su gabinete coincidió con la tradición ideológica de su partido. La inicial creencia generalizada en que la única causa de la crisis era la política del régimen militar precedente, alimentó una concepción errónea de la naturaleza misma de la crisis a la que tenían que enfrentar y de sus implicaciones. Así, desde el Ministerio de Economía, Bernardo Grispun, uno de los principales dirigentes del MRC que llevó a Alfonsín a la presidencia de la UCR, puso en práctica la visión estadista y populista cara a la tradición partidaria. Lograr el crecimiento económico, distribuir y controlar la inflación no parecía como procesos cuyas lógicas son contradictorias. Antes bien, eran concebidos como consecuencia y causa, a la vez, de un gobierno democrático. La instalación de un régimen democrático con altos niveles de consenso se presuponía que habría de abrir el camino a una renegociación favorable de la deuda externa. Durante el primer año de gobierno había un rumbo definido. En el gabinete estaban hombres de larga trayectoria en la dirigencia del radicalismo y que habían desempeñado cargos clave en la gestión del presidente Arturo Illia (1963-1966). El grupo de "expertos" que en la década del 60 había formado un equipo de trabajo e intentado mantenerse al margen de las disputas ideológicas dentro del partido, estaba compuesto por el propio Grispun, Germán López, Roque Carranza, Al-

4 Las ideas desarrolladas en este trabajo se apoyan en entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios del gobierno de Alfonsín que desempeñaron cargos con responsabilidad de elaboración de políticas y/o toma de decisiones (Ministros, secretarios y subsecretarios en el dimensión nacional del estado. Fueron entrevistados dirigentes políticos y técnicos extrapartidarios. Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio de investigación sobre "crisis económica, acción de gobierno y consolidación de la democracia", actualmente en curso.

fredo Concepción, Roberto Pena y Félix Elizalde. Formados en el Facultad de Ciencias Económicas a través de las enseñanzas de Eugenio Blanco, ex Ministro de la "Revolución Libertadora", encargado de aplicar el Plan Prebisch, estos hombres fueron ganando influencia en el partido. Cuando Illia llegó al poder, el denominado "equipo de Germán López", en el que colaboraban Raúl Alfonsín y Antonio Tróccoli, se perfiló como el de mayor influencia. Eugenio Blanco fue designado Ministro de Economía; Roque Carranza, secretario técnico del CONADE y Bernardo Grispun, secretario ejecutivo. Junto a Alfredo Concepción estos tres hombres fueron piezas clave del *staff* presidencial de Illia.

Cuando Alfonsín llegó a la presidencia, formó un gabinete en el que reaparecieron los "expertos" del partido: Raúl Borrás fue a Defensa; Roque Carranza, a Obras Públicas; Germán López a la Secretaría de la presidencia; Grispun, a Economía. Todos ellos tenían su gente, con tradición partidaria, fieles a la autoridad de sus jefes y nucleados en un proyecto keynesiano de reconstrucción de la infraestructura pública, como condición de un estado fuerte, capaz de generar demanda y sentar las bases del desarrollo económico. Todos ellos provenían del "riñón" del MRC y contaban para enfrentar la compleja situación estructural con las propuestas de política económica que el radicalismo había intentado casi veinte años atrás, con bastante éxito. La muerte de Borrás, primero, y la de Carranza y López, después, desarticuló la estrategia inicial del gobierno. Este dato confirma que el peso de esos dirigentes se basaba en sus características personales antes que en ideas programáticas. En la UCR convivían diversas líneas entre las que no existía consenso sobre el contenido de las políticas públicas. Al mismo tiempo, las orientaciones de política estaban subordinadas a los respectivos liderazgos. Dante Caputo ocupó el Ministerio de Relaciones Exteriores. Caputo pertenecía a la generación de jóvenes que integraron la tendencia Renovación y Cambio, pero la política exterior tradicionalmente había sido un área reservada al presidente y esta designación no pudo ser cuestionada por los "históricos". Durante el primer año de gestión, Alfonsín dio la prioridad a los objetivos políticos de reestablecer el control civil sobre los militares, normalizar el funcionamiento de las instituciones democráticas y modificar los parámetros de la política exterior argentina. El descontrol inflacionario lo obligó a cambiar el orden de prioridades de la agenda gubernamental. ¿Cómo se tradujo este cambio en la relación entre el presidente y su partido?

El liderazgo de Alfonsín en la UCR no fue discutido. La centralidad del presidente y su capacidad para monopolizar la iniciativa política y la

generación de expectativas sociales, fueron una constante a lo largo de su gestión. Empero, Alfonsín gobernaba con el partido: importantes dirigentes partidarios estaban en el gobierno ocupando posiciones clave. La UCR no era una criatura de Alfonsín. Las luchas ideológicas continuaron y se renovaron los disensos internos con el ejercicio del gobierno. Sin embargo, Alfonsín siguió siendo el referente unificador por excelencia. La vieja estructura de comités y jefes locales había sido desbordada por un liderazgo que ganó apoyos dentro y fuera del partido, llevó a al partido al triunfo y supo recuperar temas propios de la tradición peronista.⁵ Ninguna línea tuvo la suficiente fuerza como para desafiar su poder. Una política de distribución de cuotas de poder mutuamente neutralizadas a través del empate sostenido entre diversas facciones, era el precio pagado por el presidente para gobernar con un bajo perfil de la conducción nacional y, a la vez, sin resignar el control del partido. Por otra parte, hombres claves de la conducción nacional estaban en el gabinete. El corolario de esta estrategia fue que los disensos se desplazaron desde el partido hacia el gobierno. Nuestros entrevistados (funcionarios políticos de alto rango, dirigentes partidarios y técnicos) coinciden en señalar que las decisiones del presidente no eran abiertamente impugnadas por sus correligionarios. Sin embargo, los dirigentes tenían un amplio margen de maniobra para influir en la implementación de las políticas. La paradoja resultante es que el presidente logró despolitizar la formulación de políticas y, a la vez, politizar su ejecución. Asimismo, en las decisiones presidenciales no estuvo ausente la consideración de la reacción dentro del partido. Ello explica que se seleccionaran políticas destinadas a evitar la polarización aun al precio de resignar su eficiencia. Los sucesivos "enroques" que suceden a la muerte de los ministros son un buen ejemplo de los intentos del presidente de no perder el control del partido, más que el resultado de una estrategia de acción clara respecto de las políticas por adoptar.

3.2. *Del Plan Austral a la derrota electoral de setiembre de 1987*

El cambio de estrategia económica a partir de la puesta en marcha del Plan Austral ilustra la secuencia de intercambios entre los objetivos del gobierno y los intereses políticos del partido. La política de austeridad emprendida era inédita. En su elaboración e implementación participaron técnicos, buena parte de los cuales no pertenecían al radicalismo (el *staff*

5 Sobre las transformaciones en la UCR (crecimiento extraordinario de las afiliaciones al partido, opiniones de los afiliados y la dirigencia sobre el papel del partido, cambios organizativos, etc) véase Raimondo/Soukiassian, 1989).

del Ministerio de Economía, conducido por el nuevo Ministro, Juan Sourrouille). Se rompía así con una larga tradición de la UCR, según la cual, la regla de oro para acceder a la función pública era la tradición dentro del partido. Comenzaba a delinearse lo que se denominaría el "alfonsinismo", una teoría y práctica de la política que combinaba la tradición y la innovación en la conducción política del radicalismo. El discurso del presidente ante el Plenario Nacional del partido, en diciembre de 1985, conocido como discurso de Parque Norte, presentaba los elementos de esta nueva concepción política basada en comunes denominadores ideológicos a partir de los cuales consolidar una vasta coalición de apoyos. La convocatoria a una convergencia democrática de los partidos fue su corolario inmediato. Empero, uno de los presupuestos de esta estrategia novedosa en el radicalismo, era la disciplina del partido para anudar alianzas nacionales o provinciales. Las elecciones en la provincia de San Juan, que sucedieron a la convocatoria presidencial, fueron la primera prueba: la negativa de la UCR a aliarse con los bloquistas en esa provincia, y la posterior derrota electoral del oficialismo, puso en evidencia que importantes sectores del partido no aceptaban subordinar sus intereses políticos locales a la estrategia presidencial.

¿La adopción de una política de estabilidad y, en consecuencia, el cambio en los criterios iniciales de composición del gabinete, pueden ser interpretados como síntomas de un nuevo rumbo definido alrededor de un programa de gobierno? Todo indica que la respuesta es negativa. El optimismo que cundió en la UCR por el éxito inicial del Plan Austral para controlar la inflación y consolidar al gobierno en las elecciones parciales de 1985 (el incremento de su caudal electoral en distritos de arraigada tradición peronista) (De Riz/Adrogué, 1990) se basaba a juicio de algunos entrevistados "en una mala comprensión de esa política, ya que se esperaba de ella que bajara la inflación y, simultáneamente, promoviera el crecimiento y la distribución". La confusión entre una política de estabilidad y una política de reestructuración de la economía, procesos ambos que obedecen a diferentes lógicas, alimentó la ilusión de que se había encontrado el instrumento por medio del cual quebrar el impasse económico. El partido se dejaba conducir por un presidente que había logrado afirmar la hegemonía del radicalismo en la arena electoral y conservar la nueva morfología partidaria surgida de las elecciones de 1983. La UCR se había transformado en un partido "ómnibus", abierto a apoyos diversos y aun contradictorios; en un partido de lectores, antes que de afiliados. El voto de opinión había irrumpido y desbordado al voto de creencia. Sin embargo, en la decisión de aplicar un plan antiinflacionario diseñado por técnicos sin

tradición en el partido, el presidente no dejó de tener en cuenta su rol de conductor del partido. La designación de Alfredo Concepción en la presidencia del Banco Central, pese a las diferencias que mantenía con la política del nuevo Ministro de Economía, es un ejemplo de esta estrategia. El equipo económico no tenía el control completo de su *staff*. En las Secretarías de Hacienda, Industria, Agricultura y Comercio interior y exterior, permanecieron los funcionarios que habían acompañado a Grispun.⁶ Por otra parte, y como señala un entrevistado, la cartera de Economía era la más autónoma respecto a las definiciones políticas pero su ministro estaba “demasiado consustanciado” con el presidente. “Cuando un Ministro de Economía se pone en el lugar del presidente y ve todos los problemas a la vez, difícilmente pueda sostener un punto de vista diferenciado y propio”.

Cuando el Plan Austral hizo aguas, a comienzos de 1986, temas como el manejo del déficit fiscal, y la alternativa de una concertación con el sindicalismo y el empresariado, iniciativa recurrente del peronismo, cobraron particular saliencia. La concertación económico-social no había formado parte de la agenda del Ministro Grispun⁷ y la condición para lograrla durante la gestión de Sourrouille era el éxito mismo de la política de estabilización para disciplinar el comportamiento del sindicalismo y del empresariado; una política que, por su naturaleza, no podía ser negociada previamente con los actores organizados. La UCR no tenía anclajes en el movimiento obrero y en el empresariado; tampoco un programa partidario que avalara las nuevas propuestas políticas y, como dijimos, el gobierno de Alfonsín, como el de Illia, sobreestimó su fuerza para gobernar la sociedad argentina en nombre de los ciudadanos.⁸

6 Al respecto, José Luis Machinea observa: “Es difícil saber qué actitud hubiera sido la mejor a adoptar entonces. Reclamar todo el poder político habría ayudado al equipo económico, pero al mismo tiempo, habría generado fuertes reacciones dentro del Partido Radical, reduciendo su apoyo a las duras medidas que el equipo tenía que tomar” (Machinea, 1990).

7 Para un análisis de relación entre los sindicatos y el gobierno en ese período, véase De Ríz/Cavarozzi/Feldman, 1988.

8 Mucho se ha escrito recientemente sobre el papel de la concertación económico-social en la consolidación de las nuevas democracias. Sin embargo, en la democracia argentina la concertación o pacto social tiene un futuro difícil. Ni empresarios ni sindicalistas han dejado de mirarla como un juego suma cero. Cuando esto ocurre, cualquiera de las partes puede percibirla como el medio a través del cual obtener de la otra parte sacrificios impensables. Fácil es imaginar que rápidamente los acuerdos se quiebran. Di Palma destaca este argumento (Di Palma, 1986)

La innovación conceptual representada por el plan Austral facilitó la asunción por parte del gobierno de las restricciones impuestas por la crisis. Sin embargo, el partido estaba lejos de tener claridad sobre las características y las implicaciones de la crisis y, por lo tanto, de hacer suya la bandera de la estabilidad. Su objetivo estaba puesto en ganar las elecciones de 1987 y esa meta parecía contradictoria con las premisas mismas de una política de austeridad que ya había fracasado una vez. Un alto funcionario de Hacienda señala que “en la oposición e incluso dentro del radicalismo, la idea era que siempre había más márgenes que lo que decían los funcionarios de Hacienda responsables del presupuesto”. La lucha por la estabilidad no llegó a sustraerse de los avatares de la competencia intrapartidaria; era algo cuyo valor los dirigentes comenzaban a apreciar, pero cuyo precio no estaban dispuestos a pagar. El equipo económico y su ministro eran percibidos “como hombres sin partido, colgados de Alfonsín”, “intrusos”. La relación entre ellos y el partido estuvo mediada por el presidente; era el presidente el encargado de lograr la confianza del partido en el equipo económico. Esto hizo posible que el partido mirase “desde afuera” la gestión de la economía y, cuando ésta fracasó, pudo encontrar en esos “tecnócratas” a los responsables del fracaso. Una interpretación que hubiera considerado a ese fracaso, antes que como el resultado exclusivo de las políticas de estabilidad aplicadas, como la consecuencia de los costos políticos pagados por su mantenimiento —las decisiones del gobierno que respondieron a presiones sectoriales, incluidas las que resultaron de contemplar los intereses políticos de su propio partido— habría puesto al desnudo la particular relación de dependencia que el radicalismo mantuvo con el presidente: esa dependencia era una fuente de recursos de poder. La paradoja es que el radicalismo no tenía propuestas de política económica alternativas, que no fueran las transitadas por el partido veinte años atrás y que la experiencia de la gestión de Crispin había rápidamente desgastado. Se comprende, pues, que el partido oficial haya preferido imputar los yerros a cuestiones ideológicas antes que a su particular relación con el gobierno. Pese a que importantes dirigentes ocupaban posiciones ejecutivas en el gobierno nacional carecían de propuestas políticas de transformación para áreas definidas del estado. La debilidad de las propuestas en áreas específicas, como salud o educación, favoreció un debate ideológico que dilató la implementación de medidas concretas.

Los nuevos equipos, aunque con mejor preparación técnica que los precedentes, tenían la desventaja de carecer de una tradición partidaria común y de un proyecto compartido que los unificara alrededor de objetivos políticos y no puramente técnicos. Como observa un ex-Ministro:

“no éramos un equipo en el sentido en que lo fueron Borrás, Carranza y López y eso tiene mucho que ver con la forma en que se gobernó”. El gabinete no funcionaba como tal: hubo reuniones, pero los ocho ministros no asumían la responsabilidad junto con el presidente de una estrategia compartida de asignación de los recursos. Esta situación, a la vez, causa y consecuencia, de la falta de un consenso sustantivo sobre las políticas, hizo que el debate girase en torno a “cómo se corrige una política” y no sobre “cómo se pone en marcha”. Las consecuencias de esta técnica de gobierno fueron la demora en el proceso de toma de decisiones, como fue el caso de las iniciativas referidas a la situación fiscal (Machinea, 1990) y el hecho de que las decisiones adoptaran fórmulas de compromiso vagas que dejaron un amplio margen para la reinterpretación posterior. (Torre, 1990). De este modo, los objetivos iniciales de la política de estabilización se fueron desdibujando, subordinados a las presiones de la oposición, de los sectores sociales organizados y de los intereses políticos del radicalismo. La UCR combinaba un diagnóstico erróneo de la crisis y de sus implicaciones sobre la capacidad administrativa del estado, con la falta de experiencia en la gestión. Se ignoraban aspectos clave del funcionamiento de la administración. La estructura fragmentada de personal y oficinas, sumada a la dificultad de comunicación entre las diversas áreas del estado, conspiró contra todo intento de coordinación y dirección político-administrativa. Como ocurre con los partidos que se hacen cargo de las etapas iniciales de la transición democrática, los problemas de la coyuntura terminaron conformando la agenda del gobierno y estrechando aún más el campo de las opciones. La formación de equipos *ad hoc* con amigos, que a su vez, iban acercando gente, respondía a la falta de preparación de los cuadros de un partido sorprendido por la victoria electoral. La discusión de objetivos políticos generales sustituyó, en muchos casos, el debate sobre las políticas específicas en cada área.

El acuerdo entre el gobierno y un sector del sindicalismo (el Grupo de los 15) por el cual este sector ocupó el Ministerio de Trabajo a comienzos de 1987,⁹ respondía al interés por parte del gobierno, de lograr un pacto social que facilitara la implementación de la política antiinflacionaria, en el contexto de la amenaza de rebelión militar y ante el desafío de un año electoral. Los 15, por su parte, buscaban obtener poder para librar las disputas internas dentro del sindicalismo y el control del Ministerio de

9 El así denominado grupo de los 15 estaba conformado por los sectores de las ramas más dinámicas y comparativamente mejor remuneradas y contaba con una tradición de negociación con el empresariado.

Trabajo, en manos de Carlos Alderete, líder del sindicato de Luz y Fuerza propuesto por el sector, les aseguraba recursos estratégicos para el logro de ese objetivo. Esta decisión tomó de sorpresa al partido, tradicionalmente crítico del poder político del sindicalismo. Pese a significar un drástico giro en la estrategia del gobierno hacia el sindicalismo, el partido aceptó la decisión a regañadientes. La amenaza de rebelión militar convertía a esta alianza en un soporte estratégico para el gobierno. Paradójicamente, Alderete pertenecía al sector que Alfonsín había denunciado en su campaña electoral como responsable del pacto sindical-militar.

La alianza con este sector del sindicalismo, ajena como lo era a la tradición del radicalismo, no fue independiente del crecimiento de la influencia de los sectores de la Junta Coordinadora, tendencia organizada en los años setenta por jóvenes provenientes de la dirigencia universitaria, que se incorporó al movimiento renovador del radicalismo, conducido por Alfonsín. Los llamados hombres del presidente, sus "operadores" políticos encargados de establecer los nexos entre el gobierno y la oposición, como Enrique Nosiglia, jefe del partido en Buenos Aires, o Carlos Becerra, secretario de la Presidencia, representaban a esa tendencia consolidada a través del ejercicio mismo del gobierno. Frente a ellos estaban los históricos de Renovación y Cambio como Carranza y López, cuya temprana desaparición física dejó un vacío en la coalición dominante del partido, ocupado por la nueva generación (Leopoldo Moreau y Federico Storani en la provincia de Buenos Aires). Estos jóvenes representaban una concepción diferente de la organización del partido y estaban dispuestos a anudar alianzas para consolidar una coalición de gobierno sin que la pureza ideológica se sobrepusiera al cálculo estratégico. Su presencia, bien puede ser interpretada como el síntoma de los cambios producidos en la UCR desde su *aggiornamento* bajo el liderazgo de Alfonsín. A partir de entonces y, como consecuencia del ejercicio del gobierno, coexistieron en la UCR de modo conflictivo dos formas diferentes de organización y dinámica partidaria: la tradicional, más cercana al partido burocrático de masas y la nueva, más próxima al partido profesional-electoral (Zuleta Puceiro et al., 1990). Estos jóvenes tenían elementos comunes con la nueva dirigencia renovadora del peronismo, también integrada por jóvenes de extracción universitaria que se irrumpieron en la política nacional desde la escena del Congreso. Con ellos se recreaba, bajo nuevas modalidades, la tensión que siempre había atravesado al partido alrededor de los principios de la conducción política. La situación de emergencia económica en que se encontraba el gobierno propició un estilo de conducción centralizado, con bajo perfil del comité nacional del partido y fuerte concentración de

los recursos de poder en el presidente y sus hombres más cercanos. A ello coadyuvó la falta de convicción dentro del partido sobre las políticas por seguir. En tiempos del gobierno de Illia, los hombres del estado mayor presidencial, aunque no estaban subordinados directamente a Ricardo Balbín, presidente del partido, representaban al Comité Nacional en el gobierno y por lo tanto, a una conducción nacional negociada dentro del partido. Esta nueva generación política ganó influencia como consecuencia de su acceso a posiciones clave del gobierno, en desmedro de la conducción nacional del partido y del viejo estilo de gobernar de la UCR.

El resultado de la incorporación del sindicalismo al gabinete no fue el esperado por el gobierno: los conflictos se trasladaron al gabinete y la confrontación entre Economía y Trabajo forzó al reiterada intervención del presidente en calidad de mediador. Desde el Ministerio de Trabajo, los líderes sindicales implementaron una política salarial paralela a la del Ministerio de Economía y se hicieron eco de las demandas de la CGT. El gobierno resignó su proyecto de descentralizar las negociaciones salariales y regular el derecho de huelga. Este desenlace debilitó al gobierno, ya debilitado por la difícil situación económica y la amenaza de rebelión militar.

La crisis militar de Semana Santa mostró a la dirigencia política y social asociando su sobrevivencia a la del sistema democrático, pero esa defensa no significaba un consenso básico sobre la política por seguir. El saldo inmediato de la derrota electoral de los candidatos radicales en las elecciones de setiembre de 1987, fue el estallido de una crisis larvada dentro de la UCR. Descubrieron que no tenían un rumbo definido y pusieron en cuestión los objetivos mismos del gobierno de estabilizar la economía. En las palabras de un dirigente: "sabíamos de donde veníamos, pero no hacia adónde íbamos". La crisis de identidad fue el corolario inmediato de la derrota.

3.3. El último tramo del gobierno radical: de la derrota electoral de 1987 al traspaso adelantado del mando al nuevo presidente

El partido había acompañado en el Congreso las iniciativas del presidente y aceptado a regañadientes la política militar (las leyes de "Punto Final" y de "Obediencia Debida"). Después de la derrota electoral del 87 asistió a la defensiva a la sanción de leyes, que como el paquete laboral, resignaban los proyectos del radicalismo de quebrar el poder corporativo de los sindicatos, dar continuidad a la política antiinflacionaria del gobierno y sostener el precario consenso de los empresarios (De Riz, 1989).

Tras la derrota electoral, el gobierno promovió un programa de reforma económica destinado a abrir gradualmente la economía y ampliar sus márgenes de acción propios. Entre esas medidas, sancionadas o propuestas al Congreso hacia fines de 1987, se encontraban: la ley de coparticipación federal; la política desregulatoria orientada a levantar los obstáculos legales a la inversión privada en áreas preservadas al Estado; modificación del sistema de promoción industrial destinada a morigerar los subsidios a empresas privadas; ajuste de tarifas públicas; reducción de las restricciones cuantitativas a las importaciones. La reforma económica y la liberalización del mercado, se esperaba, llevarían a la reducción del déficit fiscal y, por lo tanto, de la inflación. Sin embargo, los objetivos buscados no surgirían en el corto plazo y algunas medidas habrían de neutralizar el efecto de otras. La venta del 40% de Aerolíneas Argentinas nunca obtuvo el aval de la oposición en el Congreso, como tampoco lo obtuvo el proyecto de privatizar ENTEL. Durante el primer semestre de 1988 la inflación se aceleró, alimentada por el aumento inesperado de los precios de los productos agrícolas y el de las tarifas públicas. Tras los sucesivos ajustes fallidos, el país seguía al borde de la hiperinflación. El denominado Plan Primavera fue el último intento de controlar la situación. Más allá de las razones económicas y técnicas que llevaron al fracaso del Plan Primavera, interesa aquí destacar el contexto político de su implementación. El gobierno llegaba a su término y la alta probabilidad de que el candidato peronista, Carlos Menem, ganara las elecciones y diera un giro populista al nuevo gobierno, acrecentó la desconfianza empresarial. La hiperinflación, el malestar creciente, los saqueos de comestibles, la incertidumbre frente a la política del nuevo gobierno, fueron el escenario en el que el presidente Alfonsín adelantó el traspaso del mando al nuevo presidente electo en mayo de 1989. Los dos Ministros de Economía que sucesivamente reemplazaron a Sourrouille, Juan Carlos Pugliese, un viejo político radical que gozaba de un prestigio dentro del partido por encima de los clivajes internos y que había desempeñado ese Ministerio durante el gobierno de Illia, y Jesús Rodríguez, un joven dirigente de la Junta Coordinadora, en su fugaz paso por el Ministerio nada pudieron hacer.

El Partido Radical había cerrado filas alrededor del candidato presidencial, Eduardo Angeloz, sin entusiasmo. Angeloz, pese a haber logrado el 36% de los votos, no pudo detener la fuga del caudal electoral del partido hacia el peronismo. Para el alfonsinismo, que controlaba el aparato partidario, la candidatura de Angeloz no se compaginaba con sus aspiraciones de refundar la política argentina. Por el contrario, era el resultado de la

derrota electoral de 1987 y por lo tanto, la consecuencia de la necesidad, antes que de la virtud.

4. Observaciones finales

La UCR tras su experiencia en el gobierno devuelve a la mirada del observador un partido que ya no es el que llegó al gobierno de 1983. Nuevos temas ingresaron al debate interno. El alfonsinismo combinó elementos de la tradición y componentes innovadores tanto en la forma organizativa como en las características ideológicas del partido, que coexisten de modo conflictivo en su seno. Como consecuencia del ejercicio del gobierno, el partido atraviesa un proceso de recomposición que va de la mano con las demandas de reformas en el sistema electoral (voto de preferencia, primarias abiertas). La relación partido-gobierno es uno de los ejes principales de la discusión. La confusión entre gobierno y régimen democrático identificó la "causa" con el "régimen" y encubrió el vacío de alternativas políticas para gobernar la crisis que existía en el partido. La confusión entre partido y gobierno —alimentada por el doble papel de Alfonsín, presidente de la Nación y presidente de su partido, y las características personales de su liderazgo— hizo posible una gran autonomía del ejecutivo, al mismo tiempo que proporcionó al partido un margen de maniobra propio con el que consolidar los liderazgos de las distintas fracciones, desplazar los disensos desde el partido hacia el gobierno y sobre todo, eludir la asunción de un punto de vista gubernamental capaz de sobreponerse a la pugna interna y construir un consenso realista sobre las políticas. La consecuencia de esta situación fue *la despolitización de las decisiones y la politización de la ejecución*. La demora en la toma de decisiones y la adopción de fórmulas de compromiso destinadas a evitar la polarización, conformaron un estilo de gobierno.

No es extraño, pues, que el balance de una investigación realizada sobre la base de entrevistas a afiliados y dirigentes de la UCR concluya que "La UCR, a punto de cumplir 100 años, continúa funcionando hoy, tal como lo hacía en los tiempos del Régimen y la Causa, cuando emergía a la vida nacional, como una reacción ante el oprobio y la exclusión" (Raimondo/Soukiassian, 1989, 142). Sin embargo, el ejercicio del gobierno ha puesto en cuestión este modo de funcionamiento del partido. La realidad se ha encargado de desmentir la premisa de que la transición democrática es una criatura de la UCR. La principal lección ha sido que las nuevas democracias no se establecen por la acción unilateral de una fuerza política. La mayoría de sus dirigentes ha ido modificando sus convicciones

iniciales e incorporado al debate la discusión acerca de la naturaleza y funciones del estado, condición *sine qua non* para revisar los instrumentos y las propuestas de política del partido.

Las elecciones de 1989 conservaron el formato bipartidista surgido de las de 1983. El partido Justicialista y el Radical siguen siendo los dos protagonistas centrales de la política nacional. No obstante, el fenómeno del voto volátil y el crecimiento de terceras fuerzas a la derecha del espectro político, indican que los territorios de los partidos son fluidos y están atravesando un proceso de recomposición. Las transformaciones en curso aparecen asociadas al ejercicio del gobierno en una difícil situación económica que no deja márgenes para la integración política vía el recurso al gasto público. La primera rotación pacífica de los partidos en el poder puede ser una oportunidad para que, como consecuencia de un proceso de aprendizaje, los partidos puedan construir un consenso interno sobre su papel de instrumentos de gobiernos, evaluados en función de la eficacia y, de canales de expresión de las demandas sociales, evaluados en función de su representatividad. El tránsito desde la situación de puras maquinarias electorales para vencer en las elecciones hacia partidos capaces de gobernar la crisis es todavía un desafío pendiente.

No es descabellado imaginar que en la Argentina se ha instalado el fenómeno del ciclo breve del consenso. La alternativa se convierte en el test por excelencia para probar la vocación de gobierno de los partidos y, con ella, la capacidad de reproducir el consenso democrático en la sociedad argentina.