

La crisis de representación y las nuevas alternativas en la ciudad de Buenos Aires

Un análisis comparado sobre la centroizquierda en ciudades de América Latina

Marcos Novaro¹

1. Introducción

La ciudad de Buenos Aires logró su autonomía política en 1996, cuando se hizo efectivo el artículo de la Constitución reformada dos años antes que establecía la redacción de un estatuto que fundara nuevas instituciones de gobierno y se realizó la primera elección directa del jefe de gobierno del distrito (hasta entonces el intendente era designado por el presidente). Este hecho fue el cierre de un proceso registrado en la última década de crisis y deterioro progresivo de la legitimidad de los gobiernos municipales y del Concejo Deliberante (el órgano legislativo de la ciudad), y de tensiones entre el gobierno peronista de Carlos Menem y los partidos de oposición, la Unión Cívica Radical y el Frente del País Solidario, tradicionalmente predominante en esta ciudad el primero y mayoritario en el distrito desde 1994 el segundo.

Estos cambios tuvieron lugar, además, a continuación y como corolario de la crisis de representación política que afectó a los partidos y las instituciones en general en Argentina desde fines de la década del ochenta. La ciudad capital, escenario preferencial de la política argentina y residencia de cerca del 12% del electorado del país, fue también caja de resonancia de esta crisis política que se prolonga con distintas manifestaciones hasta nuestros días. No casualmente fue en esta ciudad donde más ampliamente se registra el fenómeno de desafección política de la ciudadanía y la expansión de un electorado independiente que no se reconoce en ninguna fuerza política y se inclina alternativamente por una u otra opción en cada elección. También fue en la ciudad de Buenos Aires donde nació el Frente Grande, luego integrado en el Frente del País Solidario (Frepasso), la coalición de centroizquierda que se conformó en 1993, se transformó rápidamente en la segunda fuerza política del país y se impuso a nivel del distrito en las elecciones a convencionales constituyentes de 1994, en las de presidente, diputados nacionales y senador de 1995 y también en las de estatuyentes de la ciudad del año siguiente.

En este artículo comenzaremos por analizar la crisis de representación desatada a fines de los ochenta en Argentina y su particular repercusión en la ciudad de Buenos Aires. Luego nos referiremos a la crisis de los partidos tradicionales (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical), y al proceso de emergencia del Frente Grande y el Frepasso, estableciendo algunas comparaciones con otros casos de nuevos partidos exitosos en grandes ciudades de países de América Latina, principalmente el PRD mexicano. Y por último analizaremos la recomposición de un sistema de partidos y un sistema institucional en el distrito con la formación del primer gobierno autónomo, así como las alternativas que se abren para el futuro próximo.

¹ Universidad de Buenos Aires – Instituto Gino Germani. Este trabajo es un resultado parcial del proyecto UBACYT sobre “Las Nuevas Formas Políticas”.

2. La crisis de representación y la vida política en la ciudad de Buenos Aires

Por “crisis de representación” se entiende habitualmente el deterioro del prestigio de los partidos, los parlamentos y otras instituciones ante el electorado, y la pérdida de eficacia consecuente para formar consensos, seleccionar los liderazgos y administrar el poder político. Asociada a esta crisis de representación encontramos, en muchos casos, la emergencia de líderes personalistas que carecen de partido o los ignoran y concentran el poder de decisión en sus manos, y electorados que confían en personas y no en instituciones, o que directamente se retiran de la vida política activa (los fenómenos de desafección y debilitamiento de los principios de reconocimiento de los electores han sido extensamente analizados por Paramio, 1993, entre otros). También se suele destacar como un componente de la crisis de representación la preeminencia que adquieren en la vida política nuevos actores y ámbitos (los medios masivos de comunicación, nuevas élites tecnocráticas, los *lobbies* empresarios, etc.), marginalizando aun más a los tradicionales, en particular los partidos y los parlamentos (sobre el papel de los medios de comunicación, véase Sartori, 1998).

Los diagnósticos sobre una “crisis de representación” en curso se difundieron en Europa y otras partes del mundo en los años ochenta, coincidiendo con el fin del largo período de estabilidad y expansión de la segunda posguerra, que afectó directamente a las instituciones y mecanismos de agregación y resolución de conflictos del Estado Benefactor (Bordogna y Provasi, 1984). A raíz de ello tuvo lugar, especialmente en Europa, un debilitamiento de la forma política que hasta entonces ordenaba estos mecanismos: la democracia de partidos (Offe, 1985: 67 y ss.). Ya desde antes los partidos de masas europeos habían comenzado a perder su capacidad para formar mayorías que trascendieran la oposición de intereses inmediatos, desarrollar proyectos movilizatorios y lograr la colaboración de los grupos en pugna, por el deterioro del vínculo de identificación con los electores, el debilitamiento interno en términos organizativos y culturales y la presencia de otros actores (grandes empresas, sindicatos, corporaciones, medios de comunicación) que influían en la toma de decisiones públicas por fuera de ellos (Pasquino, 1981: 12; Ilardi, 1983: 111 y ss.). La globalización de la economía y los asuntos públicos, y el peso creciente de decisiones transnacionales o infranacionales debilitó aún más a actores políticos y sociales conformados dentro de los límites de los estados nacionales, como son los partidos y los gobiernos en general, (Weiler, Haltern y Mayer, 1995), dificultando sus posibilidades de tomar decisiones, hacer algo nuevo y crear consensos (Mair, 1995: 48 y ss.). El resultado de ello ha sido la pérdida de confianza en los partidos, el “desencanto político” de amplios sectores, pero también el desarrollo de expresiones políticas inéditas (verdes, pacifistas, feministas, la nueva izquierda, la nueva derecha, el postmaterialismo, los regionalismos, etc.), muchas de ellas efímeras, con un fuerte contenido antiinstitucional e incluso “antipolítico”, en el sentido de asumir como una de sus principales señas de identidad el rechazo de las estructuras, prácticas y reglas de la política tal como la entienden los partidos tradicionales y los políticos profesionales.

Durante los ochenta, en Francia (Rosanvallon, 1988) e Italia (Panbianco, 1989), esto se reflejó en el retiro de la política (el abstencionismo electoral en Italia pasó del 8,4% en 1976 al 19,1% en 1990, véase Biorcio, 1991: 47) y la adopción de actitudes “antipolíticas” por parte de sectores crecientes del electorado, a lo que se sumó la volatilidad electoral registrada en otros países (en 1974 los conservadores ingleses habían caído a su nivel más bajo de adhesión desde 1859, y en 1983 los laboristas hicieron su peor elección desde 1918, Rose y

McAllister, 1986) y el apoyo recibido por fuerzas atípicas en las democracias de partidos consolidadas. Expresiones de un renacer del populismo, el nacionalismo u otro tipo de sentimientos comunitarios, y en especial del “personalismo” (Biorcio, 1991: 43, 48 y ss.), la Liga Lombarda, Forza Italia y el Frente Nacional florecieron en los comicios de fines de los ochenta y principios de los noventa². También en Alemania se registra un fenómeno semejante (con el partido *Republikaner*) y en todo el norte de Europa se extendió un movimiento de revuelta contra los impuestos que dio lugar a expresiones políticas populistas y regionalismos de diverso tipo.

La reemergencia de fuerzas en algunos casos cercanas al neofascismo y de líderes y movimientos políticos anómalos en Europa se ha considerado expresión (y a la vez realimento), de un proceso de desarticulación entre la sociedad y las élites tradicionales, acostumbradas por demasiado tiempo a jugar su representación en la competencia y interacción entre sí (Braud, 1985: 36): el quiebre entre la sociedad civil y el sistema político habría generado un vacío en el que se instalaron liderazgos como los de Le Pen, Berlusconi y Bossi, entre otros. Pero, al mismo tiempo, bien podría verse en ello la generación de una dinámica de competencia más abierta, menos “consociativa”, cautiva de los partidos establecidos y centrípeta que la vigente hasta los setenta, donde el juicio de los votantes sobre los comportamientos de los candidatos y gobernantes tiene más peso que antes, porque no se trata de ser “leal” a un partido sino de “elegir bien” (Pasquino, 1982: 180; en este mismo sentido, Rose y McAllister, 1986 y 1990).

Además, estudios más recientes han señalado con precisión que las repercusiones electorales de esta crisis de representación y de los partidos tradicionales son más bien limitadas. La mayor parte de los partidos europeos “históricos” sobrevivió a los giros repentinos de la opinión pública registrados en los últimos años, y muchas de las nuevas fuerzas políticas decayeron o incluso se extinguieron tan rápida y sorpresivamente como habían ascendido. Ello nos alienta a moderar el juicio sobre la dimensión de los cambios en curso en la vida política contemporánea. Aunque no nos autoriza a desconocerlos. Lo cierto es que las identidades y formas de organización de los partidos se han modificado sustantivamente en las últimas décadas, y eso afecta en gran medida las formas y alcances de sus funciones de representación: en los términos de Panebianco, los partidos de masas se transforman en partidos profesionales-electorales, maquinarias que no dependen de electorados de pertenencia ni de grandes estructuras de militantes voluntarios, sino de una eficaz burocracia profesional capaz de ganar elecciones en mercados electorales competitivos no ideológicos (Panebianco, 1982)³. Por esta vía, la mayoría de los partidos europeos ha sabido adaptarse a la nueva situación y sobrevivir. En un estudio comparativo de la evolución de las democracias europeas durante los últimos años, Gallagher, Laver y Mair (1992) analizan en detalle la organización y los electorados de los partidos y llegan a la conclusión de que, si

² Los rasgos comunes de estos fenómenos son, según Biorcio, “the destruction of traditional symbolic codes, the appeal to ‘common sense’ against politicians and intellectuals, the return to ‘authentic’ communitarian traditions and reliance on charismatic personalities (...) the reference to the ‘people’ as an homogeneous social unit”; sobre esa base, estos movimientos rechazan “the political representation typical of parliamentary democracy in favor of referenda, direct democracy and the presidential system with an emphasis on strong leadership” (Biorcio, 1991: 43).

³ El porcentaje de votantes que declara identificarse con algún partido cayó en Alemania del 55 al 41% entre 1972 y 1987 y en Inglaterra del 44 al 19% entre 1964 y 1987 (Gallagher, Laver y Mair, 1992: 109). En un trabajo más reciente Mair profundiza este diagnóstico de la desafección: en 1989 el 50% de los noruegos desconfiaba de los políticos, en Austria el 67% creía que eran corruptos y en 1991 en Francia el 67% creía que no se interesaban por sus problemas, mientras que en Alemania en 1991 sólo el 25% confiaba en los partidos; en suma “el declive de la pertenencia partidaria es casi universal” y aunque muchos siguen votándolos no son capaces de convencer y forjar lazos de pertenencia (Mair, 1995: 45).

bien existe un debilitamiento de los clivajes tradicionales y un “desalineamiento” partidario de los distintos grupos de interés (por el declive del “voto de pertenencia”, en particular del voto de clase, y el incremento del “voto de opinión” y del “voto de intercambio”, véase Pasquino, 1981: 14), estos procesos son parciales, existe una estructura que se mantiene y puede hablarse aun, siguiendo la tesis de Lipset y Rokkan, de “sistemas de partidos congelados”. En el mismo sentido, aunque disminuye el voto de clase, los alineamientos izquierda – derecha se redefinieron pero no han desaparecido ni mucho menos (Gallagher, Laver y Mair, 1992: 108).

A comienzos de los noventa el diagnóstico sobre una crisis de las formas políticas se extendió a países que precisamente en ese momento experimentaban amplios procesos de democratización. Las dificultades para garantizar un piso de gobernabilidad y estabilidad, y consolidar un sistema de partidos e instituciones de representación parlamentaria en Europa del Este provocaron el desaliento de los brevemente entusiastas ciudadanos de esas jóvenes democracias, lo que alentó pronósticos sobre la emergencia de fuertes liderazgos y nuevos gobiernos más o menos autoritarios en esa región (Dahrendorf, 1990: 87 y ss.). Por esos años también graves problemas de desorden, inestabilidad e ingobernabilidad surgieron en las nuevas democracias latinoamericanas (Zermeño, 1989; Torre, 1991; O'Donnell, 1992; Couffignal, 1993). En los análisis recientes sobre estos países desaparece la euforia que caracterizara los estudios de las transiciones desde el autoritarismo y se plantea la preocupación por fenómenos como la desafección política, la debilidad de las instituciones, en particular de los parlamentos y partidos, para dar respuesta a la fragmentación de la sociedad civil y la crisis económica, así como la emergencia de nuevos líderes y fuerzas políticas que concitan la confianza de la ciudadanía y son autorizados a actuar y tomar decisiones en su nombre en el contexto de crisis (de allí la caracterización que de estos regímenes hace O'Donnell como “democracias delegativas”, 1992).

En Argentina estos diagnósticos estuvieron a la orden del día desde 1989. Existían indicios contundentes que lo justificaban. Ya en 1983 se registró una marcada volatilidad del voto respecto de la identificación partidaria (ella permitió, justamente, el triunfo de Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical sobre el Partido Justicialista, hasta entonces la fuerza mayoritaria y nunca antes derrotado en elecciones libres). Aunque, hasta 1987, las respuestas “porque soy peronista” o “porque soy radical” ocuparon un lugar destacado entre las justificaciones del voto (véase Catterberg, 1989), a partir de esa fecha solieron quedar relegadas a posiciones casi marginales en las encuestas. Al mismo tiempo se registraba un significativo incremento de las proporciones de indecisos y de electores que se manifestaban independientes. Con el paso de los años y sobre todo a partir de la hiperinflación de 1989-90 y la caótica finalización del gobierno de Alfonsín y la asunción anticipada del peronista Carlos Menem, esto se agudizó: se registró una significativa disminución de los porcentajes del electorado que manifestaba confianza en, o pertenencia a, algún partido, y aun de quienes se identificaban con alguna tradición partidaria. Los partidos reunían un 84% de valoraciones positivas en las encuestas de 1984, todavía un 63% en 1988, pero apenas un 15% a principios de los noventa (véanse Catterberg, 1989; Carballo de Cirley en *La Nación*, 5-8-93; y McGuire, 1995). A mediados de 1995 el 66% de los ciudadanos con derecho a votar se identificaban como independientes (*Clarín*, 27-8-95). Al mismo tiempo aumentaron los porcentajes de no asistentes a los comicios y de votos en blanco. Los “políticos de partido”, en este contexto, comenzaron a encontrar dificultades en la competencia electoral. Contar con una organización territorial

extendida no les garantizaba siquiera el control de la propia fuerza. Por el mero hecho de tener un perfil “partidista”, podía suceder que una parte del electorado les negara su confianza. Este fue uno de los motivos del surgimiento de nuevos líderes fuera de los partidos o en sus márgenes, compitiendo con los aparatos partidarios. En algunas ocasiones ellos fueron convocados y promocionados por los mismos partidos tradicionales, en otras crearon sus propias organizaciones (para un estudio de los casos de Ramón Ortega, Carlos Reutemann y los líderes de origen militar o empresario, véanse Adrogué, 1993; y Novaro, 1994). También hubo casos en que líderes con una fuerte pertenencia partidista se esforzaron por desprenderse de ella. Un ejemplo paradigmático de esto es el derrotero seguido por Carlos Menem.

Con todo, también en Argentina como en los países europeos cabe decir que las consecuencias a mediano plazo de estos cambios de preferencias y desafección política de los electores no fueron tan profundas como se supuso en muchos de diagnósticos: a fines de los noventa los partidos tradicionales siguen reuniendo una parte mayoritaria de las preferencias electorales, y controlan la enorme mayoría de las gobernaciones, las bancas parlamentarias y los gobiernos municipios. Si bien han surgido nuevos partidos en los últimos años, más que a la desaparición o decadencia de los partidos tradicionales asistimos a su reconversión y adaptación a un contexto de competencia electoral más abierta.

El análisis del caso de la ciudad de Buenos Aires refuerza una visión más matizada del asunto. En este distrito fue donde más repercusión tuvieron fenómenos asociados con la crisis de representación, como ser la emergencia de nuevos partidos y la volatilidad electoral (la conformación de un amplio sector de votantes independientes es confirmada por numerosas encuestas de opinión). Sin embargo, analizando la evolución de los resultados electorales a lo largo de toda la serie de comicios desde la apertura democrática de 1983 hasta la actualidad, cabe decir que en este distrito encontramos tanto indicadores de la inestabilidad de las preferencias y la crisis de representación como indicios fuertes de continuidad en el sistema de partidos y en las orientaciones de los electores. En los cuadros siguientes podemos advertir claramente estos dos aspectos de la situación.

En primer lugar encontramos que los partidos mayoritarios experimentan significativas fluctuaciones en sus resultados, pero al menos hasta 1994 conservan una posición claramente predominante. En cuanto a los votos a diputados nacionales, los obtenidos por el PJ fluctúan entre un 23,57% y un 31,51% (8 puntos), mientras que para la UCR el rango es bastante mayor, de 49,47% a 28,49% (21 puntos). Para concejales encontramos resultados semejantes en ambos casos (los rangos son 9 y 23,5 puntos respectivamente). La conclusión que podemos extraer es que el sistema bipartidista se mantiene hasta 1994, a pesar de la crisis hiperinflacionaria y la desafección de los ciudadanos, en un marco de progresivo debilitamiento de la UCR y fortalecimiento del PJ. Precisamente esta correlación entre ambos partidos confirmaría la salud del bipartidismo: lo que gana uno lo pierde el otro, y los terceros partidos no intervienen en la distribución de roles entre ellos. Además, la similitud de los resultados para candidatos nacionales y locales habla de la fortaleza de los partidos para orientar las preferencias de los votantes. La situación se modificaría significativamente a partir de 1994, con la emergencia del Frente Grande, pero dejemos esto por ahora.

En segundo lugar, en cuanto a la asistencia y los votos en blanco tampoco los datos de este distrito permiten radicalizar el argumento sobre la crisis política. La asistencia entre los

extremos de la serie (1983 y 1997) cayó sólo 7 puntos y se mantiene muy alta, en cerca de 80% (ha sido y sigue siendo más alta que en el promedio del país, por razones políticas y también geográficas). En cuanto al voto en blanco cabe decir que la situación en la ciudad de Buenos Aires es aún más “saludable” en comparación con el resto del país: mientras que en algunos distritos del interior hallamos saltos significativos en el voto en blanco (con casos como el de Santa Fe en los últimos comicios, en que se registraron más de 20% de sufragios de este tipo), en el distrito capital, para candidatos a diputados, no supera el 3%, y para concejales se registran sólo dos momentos de alza, en 1983 (7,09%) y en 1991 (4,3%), que no tienen la relevancia necesaria como para hablar de “crisis”. Aclaremos que no estamos queriendo probar con esto que no existen motivos para hablar de “crisis de representación” ni se registran cambios significativos en los comportamientos electorales. Sólo estamos destacando que un diagnóstico “catastrofista” sobre la actitud de los ciudadanos hacia los partidos, las instituciones y la competencia electoral no se correspondería con ciertos datos electorales, y que los cambios que efectivamente se han registrado en los últimos años deben descubrirse e interpretarse al interior y a la luz de la competencia entre partidos, y no en términos de un rechazo al sistema de partidos y los marcos institucionales en que ellos actúan.

Por último, ya en directa relación con nuestro asunto, vemos que aparecen, en cada elección, partidos alternativos a las dos fuerzas tradicionales (el PJ y la UCR) con porcentajes de votos que les permiten acceder a cargos electivos a nivel local y/o nacional. Pero pocos de ellos logran perdurar más allá de uno o dos turnos electorales: el Partido Intransigente vivió cierto auge entre 1983 y 1985, la UCD entre 1985 y 1989, la Unidad Socialista entre 1991 y 1993 y más recientemente ha surgido con fuerza Nueva Dirigencia. Con menor repercusión y aún más efímeros han sido la Democracia Cristiana (1983), el Partido Federal (1985), el Blanco de los Jubilados (1987), la Confederación Federalista Independiente y el FRAL-Izquierda Unida (1989), y por último el PDP y el Modin (1993). Tampoco en este terreno encontramos diferencias significativas entre los votos a diputados nacionales y a concejales locales, por lo cual podemos decir que la disputa política en estos dos niveles está fuertemente entrelazada.

La excepción, hasta ahora al menos, parece ser el Frente Grande/Frepaso, que se fundó en 1993, se impuso en las elecciones a convencionales constituyentes en 1994 y nuevamente en 1995 y 1996, pasando a integrar la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación en 1997 junto a la UCR, con la que triunfó ampliamente en las elecciones de ese año. Ha logrado avanzar así decididamente sobre el bipartidismo tradicional: en 1993 y 1994 (cuadro 3) absorbió una buena parte del electorado tradicional de la UCR, y a partir de 1995 comenzó a hacer lo mismo con votantes tradicionales del PJ (además de los votos de izquierda y centroizquierda sumó parte del 20% que perdieron los radicales y del 10% de los peronistas). Instalándose como una fuerza capaz de formar una nueva mayoría, no sólo en este distrito sino también en otros (la provincia de Neuquén, algunos municipios del Gran Buenos Aires, Rosario, Bariloche, etc.), y de desplazar a un tercer lugar a la UCR a nivel nacional.

A pesar de todo, y como hemos dicho, más allá de estas fluctuaciones y de la emergencia de este frente de centroizquierda encontramos que los partidos tradicionales perduran, y también la distribución de los sufragios entre distintas familias ideológicas. Analizando la secuencia de auge y caída de terceros y cuartos partidos con presencia electoral en la ciudad hallamos que aproximadamente se agrupan en dos familias, una de izquierda y una de derecha, y se suceden unos a otros dentro de cada familia, heredando electorados más o menos estables.

Cuadro 1: Porcentaje de votos a Diputados Nacionales

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997
Partido Justicialista	23,57	25,21	23,93	31,51	29,02	32,59	23,02	17,99
Unión Cívica Radical	49,47	42,90	39,60	28,49	40,35	29,99	20,28	
Fredejuso/Frente Grande/Frepaso					3,73	13,65	34,99	
Alianza Trabajo, Justicia y Educ.								56,80
Partido Intransigente	5,67	7,88	4,34					
Democracia Cristiana	3,77							
Frente del Pueblo/FRAL/IU		3,19	3,17	5,42				
Unidad Socialista				4,35	6,39	5,68		
UCD/Alianza de Centro	3,71	10,37	18,18	22,07	8,63	3,10	9,03	
Partido Federal		5,82						
Partido Blanco de los Jubilados			4,28					
Confederación Federalista Indep.				7,19				
Demócrata Progresista						4,30		
Acción por la República/Nueva Dirig.							4,91	17,06
Modin						3,98		
Asistencia	85,78	84,55	84,34	85,73	79,59	80,92	81,70	78,84
Votos en blanco	2,05	0,42	0,90	1,38	2,83	2,05	1,76	3,08

Cuadro 2: Porcentaje de votos a Concejales/Legisladores

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997
Partido Justicialista	23,00	24,71	24,04	32,14	27,52	29,77		17,20
Unión Cívica Radical	54,33	41,77	38,45	30,89	36,58	27,62		
Fredejuso/Frente Grande/Frepaso					4,06	12,20		
Alianza Trabajo, Justicia y Educ.								56,03
Partido Intransigente	6,48	8,10	4,53					
Democracia Cristiana	2,35							
Frente del Pueblo/FRAL/IU		3,49	3,14	5,53				
Unidad Socialista				4,57	7,51	10,70		
UCD/Alianza de Centro	3,88	11,09	18,49	20,23	9,49	3,95		
Partido Federal		5,45						
Partido Blanco de los Jubilados			4,16					
Confederación Federalista Indep.				5,52				
Demócrata Progresista						3,98		
Acción por la República/Nueva Dirig.								17,01
Modin						4,14		
Votos en blanco	7,09	0,64	1,33	2,03	4,30	2,80		2,50

Fuente: Dirección Nacional Electoral. Se consideran los partidos que en alguna elección han obtenido más de 3% de los votos, el piso mínimo para poder acceder a un cargo en la legislatura local.

De todos modos cabe decir que esta ciudad es bastante más “opositora” y favorable a apoyar fuerzas alternativas al bipartidismo que el resto del país. Mientras que los dos partidos tradicionales, a nivel nacional, reunían al comienzo de la transición democrática cerca del 90% de las preferencias y aún en los comicios de 1995 sumaban cerca del 60%, en Buenos Aires apenas reunieron 73% en la elección de 1983, se ubicaron entre 60 y 70 puntos ya a partir de 1985 y en 1995 apenas alcanzaron un 43% entre los dos. ¿Cuál es el motivo de la importante movilidad electoral que hallamos en la ciudad y de la formación de un electorado independiente y en general crítico de estos partidos? Las dificultades económicas suelen ser consideradas como causa central de estos fenómenos, pero ello debe ser relativizado. Lo mismo cabe decir de la crisis de los servicios que presta el estado, tanto en su nivel local como nacional. En verdad, durante los ochenta y noventa el distrito federal ha sido más beneficiado que perjudicado por las políticas llevadas adelante, primero por los radicales (entre 1983 y 1989) y luego por los peronistas (desde 1989). La ciudad de Buenos Aires no recibe fondos cuantiosos del Tesoro Nacional, pues se financia holgadamente con sus propios ingresos, pero sigue siendo asiento de importantes inversiones financiadas por el gobierno nacional. Aunque en los últimos años los problemas de desempleo, inseguridad y déficits de servicios públicos (principalmente educación, salud y transporte) se han agravado, sus habitantes tienen un nivel de vida incomparable con el del resto del país: el PBI per capita anual en la ciudad es cercano a los 22.000 US\$, casi triplicando el promedio nacional. Y aun en la escasez de inversiones, sus servicios públicos son cualitativamente superiores a los que reciben los habitantes del Gran Buenos Aires o de otras ciudades. El espíritu crítico de sus electores no parece corresponderse con no haber sido atendidos por las políticas de gobierno, o haber sido especialmente perjudicados por ellas. Al contrario, parece existir una correlación inversa entre bienestar y beneficios del crecimiento económico y disposición a apoyar a los partidos de gobierno.

Algo similar podría decirse que sucede en otras grandes ciudades. Por ejemplo Ciudad de México, si bien cuenta con otra realidad social y económica, mucho más desigual, también se distingue por su alto nivel de ingresos en comparación con el promedio del país, y se benefició de un incremento sensible del gasto público federal entre 1983 y 1988, pasando del 22,5% del total del gasto al 26,6% (Heredia, 1994). Y también allí tradicionalmente la oposición al PRI, el partido de gobierno, ha sido más fuerte que en otros distritos, y en los últimos años se conformó un electorado independiente y crecientemente crítico del gobierno nacional, que tendió cada vez más decididamente a apoyar a la oposición⁴. Hasta que le dio sendos triunfos al Partido de la Revolución Democrática, en 1988 para las presidenciales y en 1997 en las primeras elecciones directas para alcalde.

Si esto es así, entonces los motivos de la desafección del electorado respecto de los partidos tradicionales deberían buscarse más bien en la vida política misma, tanto en las características particulares del distrito como en procesos políticos específicos registrados a nivel local. Fundamentalmente debemos considerar la influencia que ejercen los casos de corrupción cada vez más frecuentes detectados en la administración local, en particular entre los funcionarios designados por los Ejecutivos nacionales, y la preocupación de este electorado urbano por los

⁴ La relación entre voto a la oposición y nivel de ingreso es establecida claramente para el Distrito Federal y otros estados mexicanos en Ai Camp (1995: 201-2): en los distritos con mayores ingresos el PRI reunió 37% de los votos en 1988 y 53% en 1991, mientras que a nivel nacional sumaba 50 y 61% respectivamente. Desde la década del cuarenta que en México DF las fuerzas de oposición reúnen alrededor del 30% de los votos, pasando a ser mayoritarias en 1988.

problemas vinculados a la baja calidad de las instituciones y la amenaza de las libertades públicas. Así como la intensificación de la competencia política y el debate público por la influencia combinada de un espacio público mediático y una intensa actividad electoral de los partidos. obviamente ambas dimensiones se interrelacionan.

Respecto del primer punto, es evidente que a medida que se democratiza la vida política, se comienza a exigir a las instituciones mayor eficacia para atender las demandas de la ciudadanía. Sobre todo cuando los problemas macroeconómicos dejan de monopolizar la atención de los gobernados y comienza a percibirse que la baja calidad de la administración puede afectar seriamente la calidad de vida de la población. Los reclamos dirigidos a los gobernantes en pro de cambios en las prioridades, más transparencia y honestidad en el manejo de los recursos públicos y mayor responsabilidad en la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos, no siempre encuentran receptividad. Y esto se agrava cuando las autoridades locales no son electas en forma directa, como era el caso en Buenos Aires hasta 1996 (y lo fue en Ciudad de México hasta 1997). Entonces la disposición a retirar el apoyo a los partidos tradicionales puede hacerse más intensa de lo que ya de por sí era: se trata de abrir la competencia política a nuevas alternativas para forzar a los gobernantes a actuar más responsablemente. Esta parece haber sido la conclusión a la que arribaron muchos electores porteños ante las evidentes falencias de las administraciones municipales y nacionales en atender a sus demandas de un “mejor gobierno”, a lo que se sumaba la multiplicación de los escándalos de corrupción tanto a nivel local como nacional.

Esto está evidentemente relacionado con el segundo punto: en las grandes ciudades como Buenos Aires (también en México DF) se verifica con mayor intensidad que en otras áreas la mediatización de la vida política, y los consecuentes efectos de sobreinformación y “transparentización” de la vida pública, que activan el juicio político de los ciudadanos (De la Torre, 1997). Las denuncias de corrupción que registran la TV y los periódicos, la necesidad de los políticos de actuar permanentemente en los medios y la generación por parte de los mismos, y ante el público, de una permanente confrontación discursiva y cara a cara entre las figuras políticas son elementos fundamentales en este sentido. Con respecto a la intensificación de la competencia política debe considerarse también el hecho de que desde 1991 se han realizado elecciones locales y nacionales en la ciudad de Buenos Aires con una frecuencia inusitada (al menos una por año), y ello obligó a las fuerzas políticas del distrito a embarcarse en una dinámica de “campaña permanente”.

Precisamente las elecciones más significativas en la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto a la emergencia de comportamientos electorales que quebraron tendencias anteriores y la aparición de fenómenos locales que se destacan respecto de los resultados a nivel nacional, han sido las que se realizaron fuera de la serie de renovación regular del Parlamento nacional y los comicios presidenciales. Nos referimos a la elección de Senador de 1992, la de Convencionales Constituyentes de 1994, la de Senador nuevamente en 1995 y las de Estatuyentes y Jefe de Gobierno en 1996. A ellas nos abocaremos ahora para considerar la crisis de los partidos tradicionales y la emergencia de la nueva coalición de centroizquierda.

En 1992 el partido radical estaba atravesando una fuerte crisis en el país, consecuencia de las sucesivas derrotas ante el peronismo en los tres turnos electorales anteriores. Sin embargo, en las elecciones para senador nacional por la Capital Federal esta situación no influyó. El

candidato de la UCR era Fernando De la Rúa, una prestigiosa figura que había perdido su banca años antes a raíz de una maniobra perpetrada por el PJ con la colaboración de la UCD. Los resultados de los comicios rompieron con la tendencia a la baja de la UCR, superando incluso sus mejores guarismos de principios de la transición. Dos años después, sin embargo, las cosas son bastante más complicadas para el radicalismo.

Curadro 3: Porcentaje de votos por partido

	Senador 1992	Convenc.1994	Senador 1995	Estatuyen. '96	Jefe de gob. '96
Partido Justicialista	31,67	24,56	22,59	15,04	18,61
Unión Cívica Radical	50,01	15,22	24,26	27,26	39,88
Frente del Sur/FG/Frepaso Alianza T, J y E.	7,47	37,41	45,67	34,75	26,53
Unidad Socialista	3,12	7,74			
Alianza de Centro Nueva Dirig.		6,13		3,58 8,15	13,09
Modin	5,62	4,95			
Asistencia	77,22	78,54			
Voto en blanco	2,15	3,69			

Fuente: Dirección Nacional Electoral.

En abril de 1994, al elegirse los Convencionales Constituyentes para llevar a la práctica la reforma constitucional que ya habían pactado la UCR y el PJ, los electores de Capital Federal se inclinan inesperada y masivamente por el Frente Grande, encabezado por Carlos “Chacho” Álvarez. El mayor perjudicado es el radicalismo, que pierde más de la mitad de su caudal de votos “histórico” en el distrito a manos de esta nueva fuerza, cayendo a poco más del 15%. El FG también obtiene buenos resultados en otros distritos, pero nada comparable con este resonante triunfo en Buenos Aires. Claramente el electorado de la ciudad se pronunció en oposición al gobierno y por la alternativa más consistente de rechazo a la reelección del presidente. Y así seguiría siendo en el futuro: en mayo de 1995, en la elección presidencial que otorgó la reelección a Menem por cerca del 50% de los votos, la ciudad de Buenos Aires fue el único distrito en el que triunfó el candidato del Frepaso; en octubre de ese año nuevamente la candidata del Frepaso, Graciela Fernández Meijide, obtuvo una senaduría por Capital Federal con una amplia diferencia (más que duplicó a los candidatos peronista y radical) y se consolidó la nueva mayoría y la identificación del distrito como una ciudad “opositora”.

La autonomía de la ciudad fue, como adelantamos en la introducción, uno de los resultados de la reforma de 1994, concedida por el oficialismo a la UCR a cambio de la reelección. Sin embargo ella se concretó con cierto retraso debido a las diferencias que surgieron en el Congreso a la hora de precisar las condiciones y alcances de la misma. El PJ se resistía a reconocerla y trató de limitarla lo más posible, mientras que la oposición, tanto radical como frepasista, presionaba para que fuera lo más amplia posible. Simultáneamente los escándalos de corrupción en la administración municipal y en el Concejo Deliberante (dominado por representantes peronistas y radicales) se multiplicaron y agudizaron el desprestigio de esas

instituciones ante el electorado. A principios de 1996 finalmente el gobierno nacional se resignó a perder el control de la ciudad, y convocó a elecciones el 30 de junio. La coalición de centroizquierda encabezada nuevamente por Fernández Mejjide alcanzó la primera minoría en la Convención Estatuyente (con 34,8% de los votos, contra 27,3% del radicalismo y 15% del PJ) aunque al mismo tiempo cayó derrotada ante De la Rúa en la disputa por la Jefatura de Gobierno (el candidato frentista fue el socialista Norberto La Porta, que recibió sólo 26,5% de los sufragios, contra el 39,9% del radical). Este resultado confirmaba, al mismo tiempo, la presencia protagónica del Frepaso y la sobrevivencia y capacidad de recuperación de la UCR, a través de una figura que ya había demostrado su credibilidad en el electorado porteño.

3. Una perspectiva comparada sobre la centroizquierda en grandes ciudades

La ciudad de Buenos Aires fue durante los años noventa el centro de una agitada movilización política, que tuvo por exponentes más significativos la crisis de confianza en los partidos tradicionales, la emergencia de nuevas fuerzas y liderazgos políticos y procesos de innovación institucional de gran trascendencia. Nos referiremos a continuación a la emergencia del Frente Grande–Frepaso, la coalición de centroizquierda de inéditas características y no menos sorprendentes resultados en esta ciudad, y a su desarrollo a partir de las elecciones a Convencionales Constituyentes en abril de 1994, para establecer similitudes y diferencias con el nacimiento y desarrollo del Partido de la Revolución Democrática, sus características y su presencia en México DF hasta su triunfo en las elecciones de 1997.

El frente de centroizquierda es el resultado de la convergencia de grupos disidentes del peronismo y el radicalismo, la Unidad Socialista y otros agrupamientos menores (la Democracia Cristiana, el Partido Intransigente y sectores del Partido Comunista) más una amplia gama de dirigentes y cuadros provenientes de diversas experiencias de militancia social e intermedia. Se trata de una fuerza con escasa organización y presencia territorial, que ha fundado su éxito básicamente en el prestigio de un puñado de dirigentes (Carlos Alvarez y Graciela Fernández Mejjide, fundamentalmente) con una gran eficacia comunicacional. Tanto en la campaña electoral a convencionales constituyentes de 1994 como en la presidencial de 1995, la receptividad de los medios de comunicación y, a través de ellos, de un sector de la opinión pública al discurso opositor de los dirigentes de esta corriente fue decisiva para su éxito en las urnas. A ello colaboró también la demanda de una oposición progresista y republicana en momentos en que la UCR parecía haber abandonado, o al menos no estar en condiciones de cumplir adecuadamente, un rol opositor con esa orientación.

El Frente Grande, antecesor inmediato del Frepaso, tuvo origen en un sector de disidentes del peronismo que se aleja de ese partido tras la asunción de Menem y la puesta en marcha del programa de reformas promercado. Este sector, denominado “Grupo de los 8”, por ser encabezado por ocho diputados nacionales, tenía presencia en Capital Federal y Gran Buenos Aires, principalmente, y tendió a converger con sectores de la izquierda tradicional y organizaciones sindicales que compartían su rechazo a la orientación neoliberal del gobierno nacional. Tal como se observa en los cuadros de resultados electorales, sin embargo, durante los primeros años (entre 1991 y 1993) no lograron hacer mella en los partidos tradicionales. Ni siquiera entre los votantes porteños, que como vimos eran habitualmente receptivos a propuestas alternativas a las fuerzas del bipartidismo (los porcentajes obtenidos en la provincia de Buenos Aires y en el interior del país fueron aun peores).

Su inesperado triunfo en 1994 en la ciudad de Buenos Aires se explica principalmente, como hemos dicho, por la firma del Pacto de Olivos entre el jefe del radicalismo, el ex presidente Raúl Alfonsín, y Carlos Menem. En dicho pacto se acordó realizar una reforma constitucional que otorgaba a éste la posibilidad de presentarse un año después por su reelección, mientras que el primero obtenía a cambio una serie de modificaciones que debían moderar el presidencialismo (sistema de doble vuelta para la elección del presidente, creación de la figura de Jefe de Gabinete, senadurías para la minoría de cada distrito, regulación de los decretos de necesidad y urgencia, autonomía para la ciudad de Buenos Aires, creación de un Consejo de la Magistratura, etc.). Buena parte de la opinión pública, sin embargo, vio en ello un gesto de debilidad del partido radical, y una resignación injustificada de la defensa de los principios constitucionales. El Frente Grande ocupó entonces el lugar de oposición, afirmado ya no tanto en el rechazo a las reformas promercado, como en la denuncia de un poder que tendía a barrer todos los límites institucionales y pretendía conformar una hegemonía imperecedera.

¿Por qué surgió en la Capital Federal, de forma tan abrupta y logró sobrevivir en el tiempo? Era precisamente en esta ciudad donde la cuestión republicana concitaba la atención de una mayor proporción de electores. Esto le proporcionó una base sólida a la nueva coalición, y le permitió ampliar su agenda política desde la cuestión de los límites políticos e institucionales del ejercicio del poder hacia los temas del “buen gobierno”: respeto de la ley, transparencia, control de la corrupción, eficacia de la administración y calidad de los servicios públicos. Sin embargo, también ello implicaba un peligro, porque el frente de centroizquierda nacía con una marca de origen que podía limitarlo a cumplir un rol de fiscal, ajeno al ejercicio del gobierno. Además, a pesar de la creciente representatividad electoral que el Frente Grande y el Frepaso obtenía, efectivamente la coalición carecía de experiencias de gobierno que lo avalaran y de presencia territorial significativa en la mayor parte del país.

La elección del jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en junio de 1996, pondría en evidencia estas limitaciones del frente y, a la vez, la revitalización de uno de los partidos tradicionales, la UCR. Aun cuando el Frepaso gozaba de una amplia ventaja en el consenso de los electores, su candidato fue superado con comodidad por el radical Fernando De la Rúa. Tuvo un peso importante en el resultado, sin duda, la muy buena imagen de este candidato. Pero era muy discutible que la situación hubiera variado de haber sido Alvarez o Fernández Meijide el postulante frepasista: simplemente sucedía que los electores no terminaban de confiar en la capacidad de gobierno de la coalición. El impacto público de la derrota en un distrito que el frente consideraba "propio" fue morigerado por el triunfo en la elección de convencionales estatuyentes, pero ello no redujo la dimensión del problema.

A este respecto es conveniente volver a la comparación con la situación del PRD en México, y especialmente en el Distrito Federal. Este partido sí logró triunfar en una elección para cargos ejecutivos, pero enfrentó problemas en cierto sentido similares a los del Frepaso. Ante todo es conveniente hacer un poco de historia.

El PRD es el resultado de un desprendimiento del PRI encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas en 1987, ante la nominación de Carlos Salinas de Gortari como sucesor en la presidencia de Miguel de la Madrid y la evidencia de que se profundizaría desde el partido de gobierno la política de ajuste y reformas estructurales. Cárdenas era heredero de una tradición populista y estatista reacia a asumir estos cambios como necesarios y muchos menos deseables y, como en

el caso de los líderes del FG y el Frepaso, su corriente adoptó en un primer momento una posición antirreformista y, en cierto sentido al menos, “tradicionalista”. Como veremos, al igual que en el caso del FG-Frepaso, su evolución electoral está atada bastante estrechamente a la capacidad de adaptarse a las reformas y ofrecer una propuesta centrada en la democratización, la cuestión republicana y la inclusión social.

El sector cardenista se había diferenciado internamente en el PRI también por sus posiciones favorables a la democratización: Cárdenas integraba la Corriente Democrática, un grupo formado en 1986 que no estaba satisfecho con las reformas realizadas por Miguel de la Madrid desde 1977: la ley electoral dictada ese año había creado el sistema de diputados plurinominales y estabilizó la representación de la oposición en la Cámara de Diputados; también se le permitió a la misma el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales; pero desde 1979 este proceso de apertura había perdido ímpetu. El oficialismo toleraba avances de la oposición a nivel local (y gracias a ello en muchos municipios, algunos de ellos importantes, como Ciudad Juárez, el Partido de Acción Nacional, la oposición de centroderecha, logró cargos ejecutivos y legislativos durante los ochenta), pero a nivel nacional los partidos opositores no crecieron demasiado: en conjunto pasaron de reunir el 17% de las bancas de diputados en los setenta al 26% en la década siguiente (Air Camp, 1995: 191-2). Y en las elecciones a gobernadores se siguió practicando el fraude de un modo más o menos sistemático. Como fuera, la cuestión democrática se volvió central para el cardenismo recién a partir de las elecciones de 1988. Las sospechas de que se había cometido un fraude de proporciones que le habría arrebatado la victoria a su coalición (integrada por pequeños partidos de izquierda, como el PPS, el PARM, el PSUM y el PFCRN, y numerosos movimientos sociales, reunidos en un comienzo bajo la sigla “Frente Democrático Nacional”) motivó una serie de movilizaciones y protestas que se repitieron en los años siguientes luego de cada elección estatal (Barberán, 1988; Air Camp, 1995). Fue esta disputa en el terreno de la democratización institucional, finalmente, lo que le permitiría sobrevivir a pesar del fracaso rotundo de su posición respecto de las reformas económicas, y al éxito de Salinas de Gortari en su implementación. Ello permite explicar que, mientras en 1988 el cardenismo había expresado un conjunto de movimientos sociales y fuerzas tradicionales de la izquierda unidos en la canalización de demandas sociales y económicas, a mediados de los noventa (y luego de la eficaz cooptación de muchos de esos movimientos sociales por el gobierno de Salinas, véase al respecto Bruhn, 1997 y Fox, 1997) el PRD era ya mucho más un partido institucionalizado, que definía su agenda tomando cierta distancia de las demandas sociales y centraba su estrategia en la lucha político-electoral y en las reformas institucionales.

El Partido de la Revolución Democrática, fundado en 1989, no tuvo inicialmente una inserción acotada territorialmente, aunque desde un principio obtuvo resultados muy desiguales según los estados, y se destacó entre ellos el respaldo recibido en el Distrito Federal: la presencia de un electorado de clase media, atento a los déficits institucionales y la garantía de los derechos civiles y políticos, junto a la mayor presencia y pluralismo de los medios de comunicación y dificultades relativas para la manipulación de los resultados electorales, permitieron que el cardenismo obtuviera el primer lugar en la elección presidencial de 1988 en esa ciudad (recibió 49,2% de los votos contra 27,3% del candidato priísta y 22% del PAN, mientras a nivel nacional se le reconocía al FDN sólo el 32% de los votos y al PRI el 51%). Más aún, a partir de la recuperación experimentada por el PRI en la primera mitad de los noventa (el PRD obtuvo un magro 8,3% en las elecciones de 1991 y en 1994 el PRI ganó limpiamente las

elecciones presidenciales con el 62% de los votos), se redefine como partido fuertemente anclado en Ciudad de México y su periferia. Es de destacar que, luego de los resultados muy magros de 1991 y 1994, el PRD moderó sus posiciones en el terreno de las políticas económicas y sacó provecho de la legitimidad democrática que había adquirido y de los avances en la negociación de las reformas electorales, lo que combinado tuvo una importancia fundamental para el triunfo de 1997.

Esta victoria confirma, además, la disposición del partido de gobierno a aceptar una competencia más abierta y mayor presencia de la oposición en los niveles locales de gobierno, continuando una tendencia iniciada en los ochenta y en el marco de la “transición pactada” entre el oficialismo y las fuerzas opositoras, principalmente el PAN. Si el PRD pudo beneficiarse de esta situación en 1997, y lograr la elección como alcalde de Cuauhtémoc Cárdenas (a diferencia del Frepaso que fracasó en su intento de acceder a un cargo ejecutivo relevante), fue en parte porque sus principales dirigentes contaban en su haber con alguna experiencia de gestión (en el caso de Cárdenas, había sido gobernador de Michoacán, y Porfirio Muñoz Ledo, el segundo líder en importancia, se había desempeñado como ministro).

Hemos visto que el Frepaso nace en la ciudad capital y tiende, a la inversa que el PRD, a extenderse territorialmente, a pesar de no haber logrado acceder al gobierno en el distrito que lo vio nacer. Sin embargo, es también en otras grandes ciudades donde logra mejorar su *performance* en estos años (sobre todo en la segunda ciudad del país, Rosario). Cabe por lo tanto una reflexión sobre la fertilidad del espacio político de las grandes ciudades para la implantación de estas fuerzas. En parte, como dijimos, esto puede explicarse por la presencia decisiva de los medios de comunicación en la vida política de esos distritos (Calderón y Cazés, 1994), y el correspondiente menor peso relativo de los recursos políticos tradicionales, aparatos partidarios, sindicales, control del Estado. En parte es allí donde más ha avanzado el fenómeno de crisis de las formas tradicionales de representación política y donde la desafección de los electores respecto de los partidos tradicionales, la preocupación por la limpieza de las elección y el pluralismo político de la sociedad son también más marcados (Air Camp, 1995: 198).

La gestión local es, además, una oportunidad para fuerzas relativamente jóvenes que deben demostrar su capacidad de gobierno y de diferenciación respecto de los partidos tradicionales. Electorados que pueden ser renuentes a confiar en una fuerza excesivamente joven los destinos de la nación, suelen estar más dispuestos a “hacer la experiencia” en el nivel local, donde se percibe además como más decisiva la honestidad de los funcionarios, la disposición a atender las demandas de la sociedad y a crear espacios de participación. Es la experiencia, por ejemplo, de los gobiernos municipales del Partido dos Trabalhadores (PT) en algunas importantes ciudades de Brasil. A pesar de sucesivas derrotas para elecciones nacionales, los candidatos del PT han logrado acceder a cargos ejecutivos locales y en algunas ocasiones revalidar sus títulos luego de experiencias relativamente exitosas, en las que se introdujeron innovaciones que el electorado valora positivamente (en la gestión de los servicios públicos y los mecanismos de toma de decisiones, por ejemplo a través de los presupuestos participativos, etc.).

4. La innovación política e institucional y las perspectivas

En los dos casos que analizamos, la reforma institucional que permitió la elección de autoridades autónomas locales resultó de acuerdos entre las fuerzas políticas a nivel nacional. En Argentina fue una concesión del partido de gobierno a la oposición para obtener a cambio la aquiescencia respecto de la reelección presidencial. Y en México fue uno de los pasos acordados en dirección a la democratización y la apertura de la competencia interpartidaria luego de las conflictivas elecciones de 1988.

Se insertan, por lo tanto, ambos procesos en una ingeniería institucional que da cabida a acuerdos interpartidarios, una competencia cada vez más abierta por el acceso y control del poder e instituciones de gobierno más descentralizadas. No por ello, sin embargo, debe ignorarse el cúmulo de dificultades que encuentran los partidos y líderes que lograron imponerse en las elecciones locales y han comenzado a administrar estos centros urbanos.

Algunos de los problemas que están experimentando los partidos de centroizquierda y en general la oposición política en el gobierno de grandes ciudades como Buenos Aires y México son aleccionadores para el posible acceso de estas fuerzas a los ejecutivos nacionales de estos países. Entre estos problemas no son despreciables la dificultad para formar mayorías cohesionadas en las cámaras legislativas y la fragilidad de los liderazgos.

Tal como han sostenido diversos autores (véase Weldon, 1997 para México; y Palermo y Novaro, 1996, para Argentina), los poderes institucionales de los ejecutivos en estos países no son tan descollantes como el ejercicio personalista y en cierto sentido extrainstitucional de esas atribuciones por parte de líderes populistas o neopopulistas podrían hacer creer. En verdad cabe dudar de que fuerzas políticas que no son los tradicionales partidos de gobierno de esos países (el PRI y el PJ), y líderes que no gocen de la delegación de poder que recibieron Carlos Salinas de Gortari o Carlos Menem en años recientes, puedan desempeñar funciones de gobierno y en particular tomar decisiones radicales con la libertad y eficacia que lo hicieron estos gobernantes.

En el caso de las ciudades que consideramos esta dificultad para gobernar que pueden encontrar los líderes y partidos que son oposición a nivel nacional se refuerza por el hecho de que hasta ahora los intendentes contaban con el respaldo de los ejecutivos nacionales (no sólo financiero sino también de legitimidad, recursos de personal, de uso de la coerción, etc.), condiciones que han desaparecido con la autonomía que, precisamente, permitió el acceso al gobierno de estas fuerzas. Los gobernantes locales y las fuerzas políticas que los respaldan pueden encontrar dificultades crecientes para imponer su autoridad, para transformar sus propuestas en leyes, para contar con los fondos necesarios para llevarlas a la práctica. Y debe tenerse en cuenta el alto nivel de las expectativas existentes en cuanto a la concreción de cambios visibles en la orientación y los resultados de las políticas locales. Estas ciudades son además, enormemente complejas, requieren cuantiosas inversiones públicas y arrastran décadas de escasez en este sentido, de mala gestión y pobre mantenimiento de sus redes de servicios. Por lo que gobernarlas de un modo eficiente e innovador no es algo sencillo.

Siempre es difícil para una fuerza política sostener un gobierno local de distinto signo al gobierno nacional, y lo es mucho más cuando no existen recursos institucionales suficientes

para garantizar prestaciones básicas de servicios y la satisfacción de expectativas mínimas. Debe anotarse en este sentido la dificultad suplementaria que significaría para la oposición en el futuro tener sobre sus espaldas la carga de una gestión poco feliz en estos distritos, que como dijimos son la vidriera pública central en nuestros países.

La ciudad de Buenos Aires ha seguido siendo el centro de la actividad política en los últimos años. Fue en ella donde tuvieron lugar los primeros pasos hacia la formación de la Alianza opositora en agosto de 1997. Un año antes se había concretado un “pacto de gobernabilidad” en la estatuyente porteña, refrendado por De la Rúa y Fernández Meijide, que permitió agilizar el diseño institucional de la ciudad autónoma y la puesta en funciones del gobierno radical de la ciudad. Al mismo tiempo que se firmaba este pacto, Carlos Alvarez motorizaba junto a Rodolfo Terragno, entonces presidente de la UCR, el Foro Multisectorial, asamblea de organizaciones sociales, gremiales y empresarias, más las fuerzas de la oposición, que concretó una serie de creativas manifestaciones de protesta contra las políticas gubernamentales, algunas de ellas con una repercusión inesperada incluso para sus organizadores (como el “apagón” del 12 de setiembre de 1996 y el “cacerolazo” contra el incremento de las tarifas telefónicas, realizado el 10 de febrero de 1997). El éxito del “apagón”, principal aunque no únicamente en Buenos Aires, significó un punto de ruptura en el clima político, al poner en evidencia el crecimiento del consenso opositor, aun en el terreno económico, hasta entonces el punto fuerte del gobierno, y profundizó el acercamiento entre radicales y frentistas, lo que conduciría a la formación de la Alianza por el Trabajo la Justicia y la Educación. En suma, la vida política, sobre todo en sus dimensiones activas y democráticas, parece seguir necesitando de los espacios urbanos, y así seguirá siendo seguramente en el futuro.

Bibliografía

Adrogué, Gerardo (1993): “Los ex militares en política. Bases sociales y cambios en los patrones de representación política”, en **Desarrollo Económico**, Nro. 131, vol. 33, oct-dic. 1993.

Ai Camp (1995): La política en México, Siglo XXI, México.

Barberán, José et al (1988): Radiografía del fraude, Editorial Nuestro Tiempo, México.

Biorcio, Roberto (1991): “The rebirth of populismo in Italy and France”, en **Telos**, Nro. 90, Winter 1991-92.

Braud, Philippe (1985): “Introduction” en F. D'Arcy y G. Saez, La représentation, Ed. Economica, Paris.

Bordogna, Lorenzo y Giancarlo Provasi (1984): Politica, economia e rappresentanza degli interessi. Uno studio sulle recenti difficoltà delle democrazie occidentali, Il Mulino, Bologna.

Bruhn, Kathleen (1997): “The Seven-Month Itch? Neoliberal Politics, Popular Movements, and the Left in Mexico”, en AAVV, The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation, Oxford University Press, Oxford.

Calderón, Enrique y Daniel Cazés (1994): Tecnología ciudadana para la democracia, La Jornada Ediciones, México.

Carr, Barry (1996): La izquierda mexicana a través del siglo XX, Ediciones Era, México.

Catterberg, Edgardo (1989): Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia, Planeta, Buenos Aires.

Couffignal, Georges (compil.) (1993): Democracias posibles. El desafío latinoamericano, FCE, Buenos Aires.

Dahrendorf, Ralph (1990): "Caminos hacia la libertad: la democratización y sus problemas en la Europa central y oriental", en **Pensamiento Iberoamericano**, N° 18.

De la Torre, Carlos (1997): "The Mass Media and 'New' Political Leaderships", mimeo.

Fox, Jonathan (1997) : "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: lessons from Mexico", en Chalmers, Douglas et al (comp.) The New Politics of Inequality in Latin America, Oxford University Press, Oxford.

Gallagher, Michael, Michael Laver y Peter Mair (1992): Representative Government in Western Europe, McGraw Hill Inc, New York.

Heredia, Blanca (1994): "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience", en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (comp.) Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America, North-South Center, Lynne Rienner, Florida.

Ilardi, Massimo (1983): "I luoghi della Rappresentanza", en **Democrazia e Diritto**, Nro. 2, Año XXIII.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995): "Introduction: Party Systems in Latin America", en Building Democratic Institutions, Stanford University Press.

Mair, Peter (1995): "Political Parties, Popular Legitimacy and Public Privilege", en **West European Politics**, Vol. 18, Nro. 3, July 1995.

McGuire, James W. (1995): "Political Parties and Democracy in Argentina", en Building Democratic Institutions, Stanford University Press.

Merino, Mauricio (1994): "¿El conflicto como condición de la democracia? Límites y expectativas de la transición democrática en México", en **Política y Gobierno**, Vol. 1, N° 1, México, En-Jun.

Meyer, Lorenzo (1992): La segunda muerte de la Revolución Mexicana, Cal y Arena, México.

Molinar Horcasitas, Juan (1991): El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México, Cal y Arena, México.

Novaro, Marcos (1994): Pilotos de tormenta. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1994), Letra Buena, Buenos Aires.

Novaro, Marcos y Vicente Palermo (1998): Los caminos de la centroizquierda: dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza, Losada, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (1992): "¿Democracia delegativa?", en **Cuadernos del Clae**, Nro. 61.

Offe, Claus (1985): Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Sistema, Madrid.

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996): Política y poder en el gobierno de Menem, Editorial Norma, Buenos Aires.

Panbianco, Angelo (1982): Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici, Il Mulino, Bologna.

- Panebianco, Angelo (1989): "Le Struttura di Rappresentanza", en Morlino, L. (a cura di), Scienza politica, Ed. Agnelli, Torino.
- Paramio, Ludolfo (1993): "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo"; en **Cuadernos del CLAEH**, núm. 68, Montevideo.
- Pasquino, Gianfranco (1981): Crisi dei partiti e governabilità, Il Mulino, Bologna.
- Pasquino, Gianfranco (1982): Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali, Laterza, Roma-Bari.
- Rosanvallon, Pierre (1988): "Malaise dans la représentation", en Rosanvallon et al, La République du Centre, Hachette, Paris. Versión castellana en ¿Qué queda de la representación política, Calderón y Dos Santos (comp.).
- Rose, Richard y Ian McAllister (1986): Voters Begin to Choose. From Closed-Class to Open Elections in Britain, Sage Publications, London.
- Rose, Richard y Ian McAllister (1990): The Loyalties of Voters. A Lifetime Learning Model, Sage Publications, London.
- Sartori, Giovanni (1998): Homo Videns. La sociedad Teledirigida, Taurus, Madrid.
- Torre, Juan Carlos (1991): "América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles", en **Revista de Estudios Políticos**, N° 7, Madrid, oct-dic.
- Weiler, J.H.H., Ulrich R. Haltern y Franz C. Mayer (1995): "European Democracy and Its Critique", en **West European Politics**, Vol. 18, Nro. 3, July 1995.
- Weldon, Jeffrey (1997): "Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comp.) Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zermeño, Sergio (1989): "El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden", en **Revista Mexicana de Sociología**, Nro. 51/4, México.