"Los tres peronismos"

"The three Peronisms"

Gabriel Ernesto Tolosa

Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales UCES

gabrielernestotolosa@gmail.com

Fecha de recepción: 1 de diciembre de 2017

Fecha de aprobación: 23 de febrero de 2018

Resumen

El presente trabajo plantea las disputas políticas, económicas y sociales, propias del curso de la política argentina posterior a la crisis de 2001-2002. Dicha crisis puso en tensión las ideas tradicionales acerca de la ideología, así como de las decisiones políticas y económicas, al no facilitar a los grupos en el poder herramientas o capacidades para controlar la profunda crisis económica y social que se gestaba de mucho antes, pero que el contexto político llevó a detonar con efectos amplificadores y coyunturales. En este sentido, habiendo transcurrido dieciséis años y cuatro períodos de gobierno, se hace inevitable reconocer que la atmósfera política continúa signada por tensiones y conflictos que responden al impacto de esas transformaciones sociales, económicas y de carácter cultural que modificaron el entramado social y político anterior a la crisis mencionada. En consecuencia, resulta interesante preguntarnos acerca de la vigencia de esas corrientes teóricas tradicionales para analizar aquellos efectos y, resulta indispensable, adecuar las diferentes perspectivas teóricas a los fenómenos observados a fin de determinar qué otro tipo de herramientas de intervención política permitirá plantear y explicar los problemas estructurales que determinan los principales desafíos de la acción de gobierno.

Palabras Clave: Gobernabilidad, proceso político, crisis, integración, problemas estructurales, decisionismo, excepcionalidad.

Abstract

The present work raises the political, economic and social disputes typical of the course of Argentine politics after the 2001-2002 crisis; which put into tension traditional ideas about ideology, as well as political and economic decisions, apparently not giving by the groups in power tools or capabilities to control the deep economic and social crisis, which was brewing a lot before, but that the political context led to detonate with amplifying and conjunctural effects. In this sense, having spent sixteen years and four periods of government, it is inevitable to recognize that the political atmosphere continues marked by tensions and conflicts that respond to the impact of these social, economic and cultural changes that modified the previous social and political fabric to the mentioned crisis. Consequently, it is interesting to ask about the validity of these traditional theoretical currents to analyze those effects and, it is essential, to adapt the different theoretical perspectives to the phenomena observed in order to determine what other types of political intervention tools will allow to raise and explain the structural problems that determine the main challenges of government action.

Keywords: Political process, Crisis, Social integration, Structural issues.

Los márgenes del dilema

Dinámica de variabilidad y creciente complejidad del espectro sociopolítico e ideológico se erigen como características propias de la arquitectura política argentina; y esto se explica, en gran medida, debido a una inestabilidad política coyuntural originada durante las diferentes crisis económicas y sociales que se han producido a lo largo de los últimos treinta años. Habiendo transcurrido dieciséis años y cuatro períodos de gobierno, el mapa de las relaciones políticas entre los distintos sectores de la sociedad deja vislumbrar permanentes tensiones y conflictos propios de una realidad impactada por cambios sociales, económicos y de naturaleza cultural que modificaron drásticamente el patrón de integración de la sociedad previa a la crisis. Por lo tanto, resulta imperioso repensar las perspectivas teóricas para analizar los fenómenos observados actualmente y determinar las herramientas de intervención política mediante las cuales se puedan abordar los problemas estructurales, que constituyen los principales desafíos de cualquier acción de gobierno.

Es posible afirmar, a grandes rasgos, que durante la última década han aumentado no solo las expectativas y demandas de inclusión social, sino también, las referidas a políticas públicas de salud, educación, empleo y vivienda. Requerimientos que se fueron incrementando, por un lado, a medida que estos beneficios estructurados a partir de una ampliación de derechos se fueron materializando y, por otro, estimulados desde lo discursivo por parte del gobierno. En estas demandas es posible observar una doble dimensión: por una parte, reconstituir los pisos históricos en materia de empleo y recuperación del ingreso¹, exigencias que se respaldaban en la coyuntura económica del país². Por otra parte, mejorar niveles de inclusión y de equidad en el conjunto de la sociedad³. Paralelamente a este fenómeno puede afirmarse que el derrotero democrático argentino, desde la recuperación del Estado de Derecho, se ha consolidado en la búsqueda y configuración de un paradigma de gobernabilidad que, con avances y

1 Según datos del Centro CIFRA, del sector de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), el salario real del total de la economía cayó en 2010, 2013 y 2014, mientras que el salario real promedio de los trabajadores registrados del sector privado disminuyó solamente en 2014. Centro de Investigación y formación de la República Argentina. *Informes de Coyuntura*. Web.

2 Esta coyuntura quedaría explicitada, según afirma Matías Kulfas; con marcados índices de crecimiento del PBI durante el gobierno de Néstor Kirchner y primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner. El empleo privado formal creció un 10,6% durante el gobierno de Néstor Kirchner, 1,9% en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y el 0,4% en su segundo mandato. La reducción del desempleo, quizás el aspecto más virtuoso de este ciclo, fue del 11,4% al final del gobierno de Néstor, 7,8% al final del primer gobierno de Cristina y de 7,2% a fines de 2015. Matías Kulfas, *Los tres kirchnerismos* (Buenos Aires. Siglo veintiuno Editores, 2017).

3 Las mediciones del INDEC, a través de la Encuesta Permanente de Hogares, muestran que el índice de Gini, que estima la desigualdad en una escala de 0 a 1 donde el 0 es la igualdad absoluta, pasó de 0,534 en 2003 a 0,420 a fines de 2015. Instituto Nacional de Estadística y Censos, República Argentina. *Informes técnicos*. Web. Consultado el 30 de noviembre de 2017.

retrocesos, logró perfeccionar el funcionamiento del propio sistema democrático a través de:

(I) desarrollo de la capacidad y legitimidad de las instituciones democráticas a la hora de restaurar garantías individuales y derechos sociales, en el marco de un orden democrático atravesado por profundas disputas entre distintos sectores; (II) Búsqueda de mecanismos de regulación y control de factores de inestabilidad socioeconómica⁴. (III) Finalmente, reconstrucción de un sistema político que reconoce la diversidad de actores en competencia, legitimando la negociación política a la hora de formación de consensos, promoviendo controles democráticos.

En este contexto, podemos recuperar el accionar del peronismo durante los últimos cincuenta años. Ya sea en un rol de gobierno o de oposición, parece haberse instituido como un fenómeno hegemónico en lo político y como intermediario indiscutido en el planteo y resolución de demandas socioeconómicas de diversos grupos o sectores sociales. A partir de haberse evidenciado su intervención en situaciones que se asocian estrechamente con su protagonismo, y consolidan su existencia en el escenario socio-político, el imaginario político pareciera atribuirle la capacidad de garantizar gobernabilidad, en relación a la aptitud expuesta para operar la “capacidad de gobierno”⁵ en situaciones de excepcionalidad. Se entenderá como “gobernabilidad” la capacidad del sistema político para preservar el equilibrio dinámico e inestable, entre las demandas de la sociedad, por una parte, y la disposición del poder público para adoptar decisiones oportunas y eficaces, por otro⁶.

De confirmarse esta presunción, se podría ensayar una conclusión anticipada, en el sentido de considerar al Peronismo como una fuerza política que ha logrado concitar un “quantum” de expectativas favorables en la sociedad, debido a cierta elasticidad para representar y gestionar las demandas de actores colectivos que pugnan por realizar sus derechos de integración social. Actores colectivos que se movilizan organizadamente, para confrontar aquellas decisiones del poder público que son percibidas como amenazas al sistema básico de garantías y derechos socio-laborales que, a su vez, constituyen un fundamento imprescindible para sostener la estabilidad democrática.

No constituye uno de los ejes principales del trabajo ahondar en torno a la naturaleza sociopolítica del peronismo, ni tampoco sobre la articulación entre partido y

4 En el contexto específico de la crisis inflacionaria, el periodo de endeudamiento externo – a fines de los años 80 – y, posteriormente, la prolongada recesión que desembocó en la debacle del programa de “convertibilidad monetaria” (2001).

5 La capacidad del gobierno se define como la combinación experticia – conocimiento técnico - y liderazgo político que resulta en la capacidad de tomar decisiones y lograr asentimiento democrático. Carlos Matus, *Los tres cinturones del gobierno* (Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza; Fundación CIGOB; Fundación ALTADIR. 2007).

6 Antonio Camou, ed., *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés. 2002.

movimiento que deja transparentar la problemática del liderazgo carismático como legitimador de la práctica política. Más allá de diversas experiencias históricas, se puede decir que el peronismo, ya sea gobierno u oposición, simboliza una estructura verticalista y concentrada de movilización social y política, cuya praxis exige el liderazgo unipersonal, demostrada capacidad a la hora de impulsar alianzas contingentes, cimentadas entre dirigentes con poder territorial y sindical. Si bien estas características pueden aparentar ser limitativas, en términos de su funcionamiento como estructura de poder, no parece errado sostener que el peronismo tiende a exteriorizarse como una confederación de dirigentes, que se reconocen, y auto reconocen, en sus respectivas capacidades de convocar y movilizar actores colectivos con la finalidad de hacerlos partícipes de la dialéctica del poder político. Es decir, que hablamos de la conformación de redes en las que los actores populares se sienten implicados en los espacios de participación que se reconocen en una determinada modalidad de toma de decisiones. A esto se refiere Laclau, para quien el populismo se define a partir de cómo los sectores populares se sienten interpelados por el proyecto político encarnado en la voluntad del líder⁷.

A partir de estas consideraciones, cabe preguntarse si aquel atributo de gobernabilidad que se puede reconocer en el peronismo se limita al modo de gobernar las crisis en situaciones de excepcionalidad, y por tal vamos a entender lo que inicialmente se percibe como una situación resultante de la espiral de ingobernabilidad, como lo sucedido a finales de los 80 o principios del siglo XXI, que suscita inicialmente la apelación a fórmulas de liderazgo carismático y centralizado para remontar la emergencia. Este decisionismo, como mecanismo de gobierno en situaciones de excepción, se definirá a partir de una estrategia del gobierno “en tiempos difíciles”, como característica principal o núcleo de la doctrina filosófico-jurídica que fundamenta un nuevo modelo estatal. Dicho modelo se corresponde con una forma de democracia “delegativa”, aquella que habilita la arrogación de facultades discrecionales a la instancia suprema de gobierno; que también evalúa la decisión eficaz como principal prueba de legitimidad política, y que logra un umbral de aquiescencia popular sostenido en el tiempo⁸. Por otro lado, también podemos preguntarnos si, por el contrario, aquella gobernabilidad característica del peronismo se entiende como cierta capacidad para formular e implementar políticas públicas que hagan sustentable un nuevo ordenamiento socioeconómico y político; es decir, que las expectativas y demandas de creciente inclusión social son orientadas a lograr niveles más consistentes de integración socioeconómica mediante decisiones públicas eficaces en función de promover una dinámica de gobierno centrada en la obtención de resultados que transformen los problemas estructurales.

7 Ernest Laclau, *La razón populista* (México: Fondo de Cultura Económica, 2005).

8 Guillermo O'donnell, “Delegative Democracy” *Journal of Democracy* 5.1. (1995): 55-69.

Coyunturas de lo excepcional

Con el objetivo de reflexionar respecto al rol del peronismo y su capacidad de gobernabilidad en situaciones de crisis, se van contrastar tres experiencias de gobierno que confluyen en un modo de excepcionalidad política, aunque con resultados asimétricos en términos de sustentabilidad de los ordenamientos postcrisis:

- I. Período 1989 – 1991, crisis inflacionaria.
- II. Período 2001 – 2002, crisis del modelo de convertibilidad monetaria.
- III. Período 2003 – 2007, primer período del gobierno electo postcrisis 2001.

Comprender este escenario admite pensar al Peronismo como usufructuario de la capacidad para proclamar liderazgos que logran hegemonizar el gobierno. La contracara de esta eficacia se presenta como la característica de obstaculizar la construcción de escenarios de negociación y búsqueda de consensos con el fin de consolidar la estabilidad de las políticas que les posibilitaron superar las situaciones de excepcionalidad. Por “situación de excepcionalidad” vamos a entender lo opuesto a la “normalidad”, que queda expresado en la observancia de la legalidad y de las instituciones. Resulta válido considerar a la “excepcionalidad” como una contingencia que puede configurarse en función de un caso de necesidad extrema con el fin de preservar la estabilidad del sistema político. Ahora bien, se hace necesario aclarar que el concepto de “excepcionalidad” utilizado en este texto busca diferenciarse del “Estado de excepción” Schmittiano, ya que este se ocupa de una situación de máxima gravedad que puede tener como desenlace un Estado fallido.

Para que una situación sea calificada de excepcional, no basta con que se presente un caso no previsto por el ordenamiento institucional. Además es necesario que se de en un contexto de una lucha por el poder de tal magnitud que sea capaz de agrupar a los oponentes en amigos y enemigos⁹.

Partiendo de la aclaración anterior, es posible sostener que en situaciones de excepción, históricamente disímiles (por ejemplo las crisis del 89 y de 2001) el Peronismo consiguió restablecer el orden político y social mediante bases mínimas de consenso¹⁰. Estos procesos de estabilización se pudieron conseguir mediante la integración de demandas básicas de amplios sectores sociales movilizados. Diversos tipos de demandas populares se constituyeron en el eje de la nueva agenda política. Desde esta perspectiva, es posible razonar que la actuación de gobiernos peronistas, con su

9 Carl Schmitt, *El concepto de lo político* (Madrid: Alianza, 1998).

10 Consenso, como ausencia de oposiciones o impugnaciones de un acto del poder político. Luciando Elizalde, Pedemonte Fernández y Mario Riorda, *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental* (Buenos Aires: La Crujía, 2006).

capacidad para decidir en tales situaciones, hicieron posible la recuperación de niveles de gobernabilidad compatibles con procesos democráticos.

La perspectiva propuesta en este trabajo no pretende situar como núcleo la dimensión ideológica, en lo que refiere a una lógica entre ideología y práctica política. Mucho menos posicionarse en un ángulo de observación político institucional en relación a la dinámica de fortalecimiento de las instituciones de representación. Lo que se intenta abordar es el análisis de los procesos de toma de decisiones en situaciones de crisis, para lo cual es necesario tener en cuenta tres cuestiones principales: (I) Inteligencia para decidir el momento político de ruptura con el “status quo”; (II) Estrategias para definir antagonistas en la competencia política; (III) Y voluntad de imponer hegemonía mediante refundación de valores, poderes y alianzas.

Las crisis argentinas de las últimas décadas se han caracterizado, por un lado, por las “inconsistencias propias del sistema de toma de decisiones”¹¹, y, por otro, por el incremento y recrudecimiento de demandas de una multiplicidad de actores sociales que, debido a la complejidad de esas demandas, disputan la capacidad de gobernabilidad. Por lo tanto, resulta sumamente complejo determinar si el éxito de la gestión de la crisis responde a la capacidad del gobierno a la hora de la toma de decisiones de excepción sobre una situación heredada, o, también, la capacidad para generar condiciones de dicha excepcionalidad. Así podría preparar, con mayor libertad, estrategias de intervención. Ya sea por una cuestión u otra, el quid de la cuestión se encuentra en la capacidad del actor político para restaurar el equilibrio del sistema y hacerlo sostenible en el sentido de conservar adhesiones de los distintos actores colectivos. En esta circunstancia se puede apreciar que la cuestión ideológica y representativa queda muchas veces de lado, lo evidencia claramente el *giro ideológico* del gobierno de Car-

11 Las causas de la crisis radican en la estructura y el funcionamiento de ciertas instituciones argentinas. Son las instituciones políticas y fiscales federales las sujeciones que impiden alcanzar consensos políticos inter-temporalmente consistentes y, por ello, hacen imposible el desarrollo de políticas públicas eficientes. Esta proposición tiene su origen en dos presupuestos teóricos precisos. Uno, extraído de la teoría de los costos de transacción en economía, establece que los costos de transacción (política o económica) serán menores cuanto mejor especificados y garantizados se encuentren los derechos de propiedad, ya que su especificación y su garantía determinarán el grado de credibilidad intertemporal de los acuerdos. El otro presupuesto consiste en una distinción jerárquica de tipos de reglas institucionales: las reglas de bajo nivel (*lower level rules*), que regulan de manera inmediata el comportamiento de los agentes; las reglas de nivel intermedio (*intermediate level rules*), que determinan quién tiene el poder y bajo qué procedimientos puede utilizarlo para regular el comportamiento de los agentes; y las reglas de alto nivel (*high-level rules*), que establecen cómo son determinadas las reglas de nivel intermedio. Combinando ambos presupuestos, se postula que lo importante a la hora de reformar la economía de un país son las reglas de alto nivel, pues ellas condicionan no solo las elecciones de política en sentido amplio sino, más importante aún, la efectividad en la implementación de las políticas. El caso argentino mostraría, desde este punto de vista, lo que ocurre cuando no se reforman las reglas de alto nivel. La estructura institucional que gobierna la formulación e implementación de políticas públicas en Argentina conduce a una generalizada incapacidad para realizar transacciones políticas intertemporales eficientes.

los Menem: la promesa de una “revolución productiva” quedó obstruida por una serie de decisiones que se inclinaron a subordinar al Estado a los intereses de la expansión económica – financiera transnacional.

Resta analizar la problemática que representa el peronismo en su rol de oposición, en el sentido de una oposición comprometida con la estabilidad política (“estabilidad leal” en palabras de Linz¹²). Podría suponerse que, en situaciones de normalidad, la probabilidad de impulsar una alternativa política de gobierno sería una estrategia empobrecida, sin embargo, la “voluntad de poder” que caracteriza al peronismo busca explotar condiciones de excepcionalidad que exhiba la coyuntura y así evidenciar sus habilidades para ejercer el poder en tiempos de crisis. Esta deducción es acreditada ciertamente por la observación de circunstancias sociopolíticas que desembocaron en situaciones de excepcionalidad y que fueron intensificadas por la acción político – sindical, lo que afectó la gobernabilidad de turno. Cabe recordar, en este punto, el desarrollo del mandato presidencial del Dr. Raúl Alfonsín y la situación que determinó el cese anticipado de su mandato. Años después, la renuncia del presidente Fernando De la Rúa en el contexto de una crisis social, económica y política que definió el colapso del programa de convertibilidad.

En este escenario, el peronismo se revela como una fuerza política que exterioriza su voluntad de poder al definir las estrategias de acceso al gobierno y de continuidad. En palabras de Pierre Bourdieu, el campo político es un espacio de juego históricamente constituido con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias; en su aprehensión sincrónica se trata de un espacio estructurado en posiciones en las cuales se encuentra definido qué está en juego y los intereses específicos del campo, como también sus reglas de funcionamiento¹³. Entre los distintos actores que operan dentro del campo, se encuentra uno que es quien establece o delimita esas reglas y los modos de disputarlas, ese es el papel del peronismo. Su accionar no llega a menoscabar totalmente las instituciones democráticas, sin embargo, llega a tensarlas al límite.

Como lo apuntamos anteriormente, este análisis se inclina por una perspectiva “realista” sin referir a una valoración ideológica. Sin embargo, esto no imposibilita calificar conforme el eje (izquierda – derecha) las experiencias de gobierno en función de la distinción que comprende estructurar un conflicto de poder entre aliados/ opositores y, conforme las decisiones que se adopten, desembocará la dicotomía beneficiados/perjudicados. Sin embargo, al examinar los distintos procesos históricos se puede confirmar que el Peronismo siempre propuso la confrontación ideológica en términos antagónicos, si bien esta práctica se acerca más a una competencia política de tipo “agonista”, en términos de Mouffe¹⁴— o entre reconocidos adversarios, acorde

12 Juan Linz, *La quiebra de las democracias* (Buenos Aires: Alianza Universidad, 1991).

13 Pierre Bourdieu, *Campo de poder, campo intelectual* (Buenos Aires: Ed. Quadrata, 2004).

14 Chantal Mouffe, *En torno a lo político* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007).

al “realismo político” que opone amigo/enemigo¹⁵.

Entendiendo que constituyeron “situaciones de excepción”: presidencia de Carlos Menem – 1989/91 –; posteriormente, Eduardo Duhalde – 2002/03 –, y de Néstor Kirchner – 2003/2007 – y que las mismas fueron controladas mediante la eficacia del Peronismo a la hora de contener y encauzar la conflictividad social y al mismo tiempo crear las condiciones para nuevos ordenamientos socioeconómicos y políticos, se puede reconocer a la fuerza política peronista como un actor político con marcada capacidad de gobernar “situaciones de excepción” determinadas por crisis agudas que ponen en riesgo la estabilidad del sistema político. Dicha aptitud se sustenta en tres pilares que conforme los procesos históricos enunciados anteriormente, se pueden contemplar que están presentes en la configuración de los nuevos gobiernos¹⁶:

Seleccionar los problemas críticos y determinar el orden de prioridades: estabilidad cambiaria y monetaria (1990 – 1991), suspensión del pago de la deuda externa y devaluación monetaria con efectos competitivos en la economía (2002) y vinculación del crecimiento de la economía a la distribución de la renta con el propósito de la inclusión social (2003).

Evaluación estratégica; identificación de las variables y recursos susceptibles de mayor o menor control directo; desregulación/privatización de la economía (1991), regulación del Estado sobre los procesos económicos (2002) y nuevos lineamientos económicos; desendeudamiento, fomento de la producción nacional, creación de empleo formal y libre negociación de paritarias (2003).

liderazgo político y experiencia de gobierno que facilita la toma de decisiones; al referirnos al liderazgo, se debe tener presente que los tres casos reflejan diferentes contextos: en el primero, hubo un ejercicio del poder en clave decisionista posibilitado por la mayoría electoral obtenida (1989); en el segundo, el déficit de legitimidad que aquejaba al gobierno debido a no haber sido electo por el voto popular sino por una Asamblea Legislativa exigió que las posibilidades “decisionistas” fueran atenuadas por las necesarias negociaciones parlamentarias; el tercer caso reveló un nuevo decisionismo político debido a la necesidad de asegurar el control del poder público sobre la economía a fin de asignar recursos a políticas de inclusión social.

En el primer caso, el gobierno del presidente Alfonsín, a pesar de todas las dificultades, podrían destacarse resultados positivos: tras el golpe de Estado y la violencia, se consigue estabilizar el sistema democrático y el imperio de la ley, a su vez, también se consigue acotar el poder militar, castigándose la violación de derechos humanos. En cambio en lo económico, los resultados de las políticas gubernamentales arrojaban poco más que decepciones: el pesado endeudamiento externo y un marco

15 Schmitt, *El concepto...*

16 Estas variables son postuladas por Matus para caracterizar al gobierno: proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad del sistema. Matus, *Los tres...*

internacional desfavorable (bajos precios de las exportaciones y altas tasas de interés) frustraron los esfuerzos del gobierno, ya de por sí poco consistentes por la tensión entre las promesas de una rápida reactivación y la progresiva toma de conciencia de la necesidad de un ajuste, que frenara la galopante inflación y el enorme déficit fiscal. De esta manera, el Peronismo asumía el gobierno en una “situación de excepción” que precisaba una concentración efectiva del poder político. Tres problemas centrales constituían la agenda del nuevo gobierno: primero, anular la capacidad desestabilizadora de ciertos sectores de las fuerzas armadas; segundo, aplicar un programa de estabilización antiinflacionaria; tercero, cambiar las condiciones para una renegociación de la deuda externa, todo esto en un marco de apertura de los mercados a la inversión externa y reactivación del consumo.

El intervalo 1989-91 refleja los objetivos más importantes del Menemismo a fin de alejar el riesgo inflacionario. Aplicación del Plan Bonex, posterior esquema de “ajuste fiscal” que incorporó devaluación de la moneda y retracción del gasto público, a esto se sumó la designación de Domingo Cavallo como Ministro de Economía que llevaría adelante el Programa de Convertibilidad Monetaria. La aplicación de este régimen monetario posibilitó la estabilización de precios y salarios, recuperación de niveles de ingresos y el financiamiento de la “reconversión laboral”. En este contexto, el PBI exhibía un importante crecimiento que duraría hasta la crisis financiera internacional de 1995, punto de inflexión para el inicio de un proceso recesivo que duraría hasta 2002.

Luego, el 1 de enero de 2002, con el propósito de dar respuesta a la crisis gestada por el debacle del sistema de convertibilidad monetaria durante diciembre 2001, otra administración peronista volvería hacerse cargo del gobierno. A partir de este momento, se inaugura un proceso de recuperación de la capacidad reguladora del Estado sobre la economía y el control de la conflictividad social. El gobierno del presidente Duhalde – 1° de enero de 2002 - 25 de mayo de 2003 – tiene como característica propia un escenario de excepcionalidad que reclama decisiones concretas conforme la emergencia de la crisis: en primer término, reducir niveles de conflictividad social que se evidenciaban en las protestas generalizadas y aumentaban las deslegitimación política; en segundo lugar, atenuar la emergencia social con políticas subsidiadas de contención; el tercer ítem consistía en devaluar la moneda para devolverle competitividad a la economía. En todas estas maniobras reflejan la intervención de la clase política conjuntamente con otros actores sociales, como agentes de mediación y pacificación.

Ipso facto, la presidencia de Néstor Kirchner simboliza la recuperación de la legitimidad de la acción política, para lo cual requirió apelar a recursos marcadamente ideológicos, operar desde imaginarios políticos que se habían intentado deslegitimar, reformular los roles institucionales y la prédica en busca de la movilización de organizaciones. Todo este entramado había sido desechado por más de una década con la finalidad de reforzar la matriz neoliberal. A partir de este momento, el significativo de lo político se posiciona como un vínculo particular con la realidad histórica. No

solamente por la radical conciencia acerca de la facticidad histórica, sino porque incorpora el mandato de un pronunciamiento frente a las fuerzas históricas en conflicto que estructuran el presente. Capacidad de intervención del Estado y la política como arena de confrontación y negociación de los actores de poder.

La acción política como excepcionalidad es la característica primordial que distingue a estas tres situaciones, si bien es perceptible la disparidad de agentes que operaron a la hora de originar la crisis. Esto implicó la cimentación de una nueva arquitectura desde el punto de vista institucional, de acción política, de equilibrio con los actores económicos y consolidación de una base social de apoyo a la construcción de políticas públicas. Esto se pudo llevar adelante a partir de dos maniobras, en primer lugar, la contención de efectos desestabilizadores de la crisis; en segundo lugar, el cambio de paradigma económico conjuntamente con la consolidación de un modelo político que tiene como objetivo fortalecer y sostener en el tiempo el proceso de cambios que se emprendió durante la crisis.

Paradigma de excepción

Desde dos dimensiones se puede plantear el análisis de los procesos antes expuestos: (I) desde lo institucional de la acción política (negociación y decisión) y, (II) desde la inclusión/exclusión de factores de poder y actores sociales.

“La excepción califica de decisión, como acción plenamente soberana”,¹⁷ autónoma, que reconoce grados de libertad a pesar de las restricciones impuestas por la coyuntura. Por lo tanto, gobernar la excepción no puede caracterizarse como el manejo coyuntural de la crisis. Las decisiones que se agotan en el manejo coyunturalista son decisiones incrementales, es decir, no alteran la dinámica de actuación de los actores de poder, respetan la correlación de fuerzas, no generan rupturas y, por lo tanto, no alcanzan para sustentar un nuevo ordenamiento sociopolítico. Solamente buscan corregir el proceso pero no modificar su direccionalidad. En oposición, las decisiones de ruptura determinan las bases de un nuevo ordenamiento que establece la inclusión/exclusión de determinados actores. Inclusión/exclusión, desde el enfoque del “realismo político”, tiene como eje la distinción amigo/enemigo. Amigos son aquellos cuyos intereses convergen con el destino de las políticas o son afectados de un modo positivo. Por otro lado, el antagonista asume el costo de mis políticas, justamente, porque su condición de enemigo deviene de la oposición radical a mi proyecto político.

Partiendo de este criterio, al examinar el comportamiento del primer caso, el menemismo no define un cambio contundente desde el inicio de su gestión. Intentando una administración más eficiente de los recursos económicos y con la creencia de poder introducir variables del modelo desarrollista a la estructura político-económica

17 “Soberano es quien decide en el estado de excepción”—Schmitt, *El concepto...*

del país, intentó implantar un programa de reactivación y reconstitución del aparato productivo recurriendo al Plan Bunge y Born¹⁸. La resistencia de los actores con poder económico de plegarse a un modelo de desarrollo nacional cuando se anunciaban las nuevas condiciones impuestas por la globalización de los mercados, se constituyó en determinante de la decisión que finalmente asumió el Gobierno de impulsar un viraje drástico, una decisión de ruptura con la idea del desarrollismo. La Convertibilidad Monetaria se transformaría en el pilar del nuevo ordenamiento económico, lo cual permitiría la inclusión de nuevos actores – emergentes del ámbito transnacional – y, conjuntamente, la exclusión de otros – industria nacional y sindicatos – que habían alimentado el modelo económico y social del último siglo.

El año 2002 revela una situación de “excepcionalidad en lo político”: acefalía del Gobierno; en lo económico: virtual paralización de la actividad económica por falta de circulante monetario, y en lo social: la emergencia planteada por imposibilidad de satisfacer demandas sociales básicas. El brevísimo lapso en que desempeñó la presidencia Adolfo Rodríguez Saa (2001), cubriendo la acefalía del Gobierno, reflejaba que las decisiones que adoptaría, a fin de resolver la crisis, serían de carácter incremental, no rupturistas. En aquel momento, el peronismo enfatizaba respecto a la naturaleza política de la crisis y juzgaba que el cambio de gobierno, anclado a suspender el pago de la deuda externa, permitiría construir otro escenario de negociación con acreedores externos, exponiendo la capacidad soberana de Argentina para negociar nuevas reglas de juego. El resultado fue muy distinto, emergió una crisis de gobernabilidad caracterizada por acumulación de anomalías y tensiones que evidenciaron la impericia del Gobierno a la hora de responder mediante políticas públicas las demandas de la sociedad. La estrechez al observar la verdadera dimensión de la crisis llevó a intensificarla declarando el *default* a los compromisos externos, sin llevar adelante el cambio del programa de la convertibilidad monetaria que constituía el núcleo del problema. Posteriormente, Eduardo Duhalde se hace cargo del gobierno y decide abandonar el programa de convertibilidad. Sin embargo, para que la capacidad del aparato productivo recuperara competitividad en el sector externo, se requería una decisión de ruptura con la direccionalidad del proceso económico, generar un efecto de shock: devaluar.

Es posible distinguir la proyección de dos momentos durante los procesos de crisis que se caracterizan por las rupturas de orden sociopolítico. El primero refleja las posiciones moderadas, de cambios incrementales, generalmente de corta duración y

18 En el período de julio de 1989 a diciembre de 1989, se intentó estabilizar los precios internos mediante la reducción del desequilibrio externo y fiscal, incluyendo subas en las tarifas públicas y combustibles, y una fuerte devaluación del austral. Este plan económico fue denominado “Plan BB”, por Bunge y Born ya que los dos primeros ministros de economía de Menem eran altos ejecutivos de ese grupo agro industrial (Miguel Roig y Néstor Rapanelli)

condenadas al fracaso. A partir de esta situación se da lugar al comienzo del segundo momento, fase de características rupturistas que funda las bases del nuevo ordenamiento socioeconómico y político. Los gobiernos de Carlos Menem, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner se fundaron a través de rupturas políticas con el ordenamiento precedente, determinando nuevas exclusiones e inclusiones de actores sociales y de poder.

La característica básica del Gobierno de Néstor Kirchner será su “eficacia decisional”¹⁹ a la hora de ejecutar decisiones relevantes que radicarán en la racionalidad del cambio de paradigma prefigurado por las políticas de excepción e inaugurar la direccionalidad del proceso político. Esta operación comprenderá disputas de intereses sostenidos por *actores con poder de veto* (veto player²⁰) a las decisiones del poder público. Estas controversias se fueron incrementando en intensidad, un punto alto de las mismas representó el conflicto con el sector agropecuario, donde la competencia dio lugar a mensajes que el Gobierno leyó como “destituyentes”²¹.

En los períodos analizados, es posible observar cierta coherencia entre las decisiones que posibilitaron la salida de la crisis y las políticas que se llevaron adelante en términos de consolidar un nuevo modelo socioeconómico y político. Así, en el gobierno de Carlos Menem, el programa de convertibilidad requería la continuidad de un conjunto de políticas públicas definidas por la “desestatización”, mediante privatizaciones y desregulaciones, que sujetaron la problemática de la integración económico – social de distintos actores sociales, excluidos a partir de estas medidas, a las nuevas reglas de competencia impuestas por la hegemonía de mercado.

El entramado discursivo de los inicios de la administración de menemista, su programa político, dejaba manifiesta la voluntad de incluir a los sectores más afectados por la crisis hiperinflacionaria, “revolución productiva y salarizado”, conjuntamente con empresarios industriales que, debido al sector donde desplegaban su actividad, hacía proyectar un crecimiento económico más dinámico. Rápidamente se pudieron evidenciar las restricciones establecidas por el endeudamiento externo y la coacción de los agentes financieros internacionales que insistían en que se estableciera un modelo neoliberal bajo la arquitectura de la globalización de los mercados. Por lo tanto, el modelo de convertibilidad redefinió las reglas de inclusión/exclusión cimentando

19 Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de ciencia política* 10ª. ed (México: Siglo veintiuno editores, 1998), 539.

20 Específicamente, un veto player puede parar el cambio de un statu quo. Es análogo a participantes en una negociación en la que todos deban llegar a un acuerdo. Un punto a destacar es que tienen preferencias sobre las consecuencias de políticas públicas que a su vez intervienen sobre elecciones políticas a las que estos veto players se encaran.

21 “La contraposición política es la más extrema e intensa de todas y cualquier otra contraposición concreta es tanto más política cuanto más se acerca al punto extremo: el de reagrupamiento basado en los conceptos de amigo y enemigo”. Carl Schmitt, *Teología Política*. (Buenos Aires. Ed. Struhart & Cía, 1985), 112.

una nueva hegemonía que se inscribía en la dominación del capital financiero y otros sectores económicos que se encargaron de la gestión del Estado, invalidando el rol de la mediación política y social. La vinculación con el Estado se abrevió a dos canales: la relación Estado – cliente (servicios públicos) y la relación Estado – beneficiario (subsidios compensatorios). Paulatinamente el Congreso se convirtió en un ámbito de negociaciones de intereses corporativos, contextualizado en un supuesto admitido por la mayoría: la no “injerencia” de la política en el funcionamiento de la matriz económico – monetaria.

La emergencia de la crisis 2001/2002 estará determinada por dos aspectos nucleares, por una parte, el agotamiento del esquema neoliberal y la necesidad de enfrentar la hegemonía constituida a partir de la dominación del poder financiero asociado a organismos internacionales y, por otro lado, se establecerá el inicio de un cambio en los patrones de inclusión social y política que será posible con la implementación de un nuevo esquema de crecimiento económico. La frustración y el descalabro producido por una economía desregulada permitieron el reposicionamiento del Estado en su rol de intermediación con la sociedad.

El triunfo de Néstor Kirchner en las elecciones de mayo de 2003 dejaba en evidencia que su gobierno estaría signado por la excepcionalidad de su origen²², lo que exigiría decisiones dinámicas y oportunas; las urgencias conspiraban contra la conveniencia de buscar consensos con los actores de poder. También resultaba evidente que estos alimentaban posiciones inflexibles en busca de maximizar la puja de intereses sectoriales. Visiblemente este comportamiento no tenía en vista la necesidad prioritaria de reconstituir los equilibrios sociales en un marco de restablecimiento del papel estratégico del Estado, para establecer nuevas reglas de juego que estarían dirigidas al crecimiento de la economía, centrada en el mercado interno y, consecuentemente, en la inclusión de segmentos sociales que habían sido desplazados en el pasado.

A medida que el ejercicio del gobierno se fue consolidando, las perspectivas del proceso de gobierno se fortalecieron, mientras la crisis dejaba atrás sus manifestaciones más disruptivas. Desde entonces, la preocupación por la gobernabilidad democrática se orientará en orden a la sustentabilidad de las políticas adoptadas, al tiempo que aparecen fuertes cuestionamientos al modelo de liderazgo hegemónico edificado por el kirchnerismo.

22 La legitimidad de la conducción para gobernar el proceso de transición posterior a la crisis era muy cuestionada en relación a los bajos guarismos obtenidos por la “fórmula ganadora (22%)”, sin embargo, su desempeño sería evaluado de modo positivo en los comicios de 2005 y 2007.

Institucionalidad y peronismo

Conforme a lo expuesto, cabe formularse una pregunta fundamental: ¿tiene el Peronismo capacidad de gobernar fuera de la excepcionalidad? Esta pregunta se vincula en forma directa con el fortalecimiento de la institucionalidad democrática; aunque esto no se puede disociar de las singularidades propias de la sociedad, resultaría desacertado llevar adelante esta reflexión desatendiendo la realidad de una sociedad con marcadas tensiones internas, y caracterizada por pronunciadas contradicciones socioeconómicas. Por lo tanto la pregunta que debería formularse es: ¿qué institucionalidad es la más eficaz a la hora de mejorar la sustentabilidad de las políticas que aseguraron la superación de la crisis?

Existe una multiplicidad de opiniones al respecto, pero en términos generales se agrupan en: quienes enfatizan en la restitución de las instituciones con el fin de consolidar el orden republicano sin perjudicar los grados de expansión democrática, y aquellos que sostienen que es necesario alimentar un modelo concentrado – liderazgo – de decisión política. De esta manera se podrían garantizar las transformaciones estructurales y sustentar la cohesión de la sociedad. Ambas perspectivas condensan las orientaciones discursivas, en general, de los actores políticos. Estos discursos reflejan en cierto sentido una “conciencia práctica” que, de acuerdo a Giddens,²³ refleja un conocimiento implícito que los actores ponen en juego en la interacción social.

Debemos dejar fuera de consideración todo planteamiento ideológico radicalizado, sea extrema derecha o izquierda que, invocando la representación de actores económicos o sociales buscan posicionarse en el ámbito político, ya sea con fines de regresión a la utopía perdida de la sociedad de mercado o aspirando a un recrudescimiento extremo de la movilización social que desemboque de modo azaroso en un cambio del régimen político. Por lo tanto, la cuestión medular sigue gravitando respecto de quien o quienes puedan garantizar la gobernabilidad democrática sin peligros de reproducción de escenarios de crisis ya superadas.

Este entramado tiende a vincularse con los márgenes de acción que puede ofrecer una próxima gestión peronista, teniendo en cuenta dos características que le son muy propias: por una parte, una concepción “realista” del fenómeno político y, por otra, capacidad de monopolizar la decisión política para estabilizar desequilibrios originados por la dinámica que impone la puja de intereses sectoriales. A su vez, estos atributos, propios de un modelo de acción política, son cuestionados en sus intenciones de pasar por encima de la dinámica de las instituciones republicanas, lo que fortalecería aún más, la capacidad de Gobierno para tomar decisiones y ejercer el poder de un modo más concentrado.

23 Giddens distribuye tres niveles de conocimiento: 1) Nivel de conciencia discursiva: El agente puede poner en palabras su conciencia si se le interroga sobre algo. 2) Nivel de conciencia práctica: Es la más importante y supone que el agente conoce y desarrolla una acción en el transcurso de la práctica sin ser capaz de expresar lo que está haciendo. 3) Nivel inconsciente: Refiere a experiencias restringidas de la persona. Anthony Giddens, *Sociología*. 6ta. Ed. (Madrid: Alianza Editorial, 2010).

Desde el punto de vista institucionalista, el Peronismo se ha caracterizado por el manejo discrecional de los arreglos institucionales, lo cual terminó privilegiando la imposición de intereses sectoriales o corporativos. Conforme esta perspectiva, que se pretende comprensiva de las expectativas democráticas, la concreción de acuerdos societales que reflejen el “interés común” resulta cada vez más dificultoso. Por lo tanto, desde el enfoque institucionalista, la gobernabilidad democrática en Argentina precisa de actores racionales, que se orienten hacia mecanismos de negociaciones políticas, en las que se resguarde ese “interés general”. En relación a esto, es necesario plantearse la idea de fortalecer la práctica de negociación en el interior de cada espacio político, de manera que estas negociaciones puedan diversificarse en búsqueda de consensos entre los actores políticos y sus estructuras partidarias. Lo cual redundará en fortalecer la capacidad de mediación política para lograr mayor gobernabilidad.

Si se analiza el contexto histórico argentino y regional, se puede observar que los procesos políticos de la última década se caracterizaron por el incremento de las prácticas “decisionistas” en el ejercicio del poder. Esto implicó resignificar la política como espacio de confrontaciones y de acuerdos. Los cambios sociales y reestructuraciones económicas que se llevaron adelante en los distintos sistemas democráticos tuvieron como finalidad obtener una mayor integración de las demandas que las sociedades planteaban al poder político.

Si se considera al peronismo como una fuerza política que se reconfigura, en función de la correlación de fuerzas e intereses y cuya representación se expresa en la ampliación de los contenidos democráticos, en términos de mayor equidad social, la negociación de las cuotas de poder en el interior del partido no puede ir separada de la participación de los distintos actores colectivos que la componen ni de los programas que representa cada uno. Una de las cualidades principales del peronismo es que no hay un jefe que determine la arena de la negociación. El factor determinante está constituido por las cuotas de poder que están en juego y la capacidad para representar las preferencias de un sujeto colectivo. Es decir, la dinámica de las negociaciones internas tiende a un equilibrio de tipo cooperativo.

Pensar al peronismo referencia a un pasado modélico, en el que su fuerza ideológica es la restitución de una conquista histórica (la justicia social) que en cada período histórico plantea conceptos y estrategias de mayor heterogeneidad. Así, los distintos escenarios históricos han motivado la profecía de la muerte del peronismo, un ejemplo claro de esto resulta de la experiencia “transformista” del menemismo cuando asume el credo neoliberal con la muerte del Estado y las ideologías, “El fin de la historia” en palabras de Francis Fukuyama²⁴. Sin embargo la dinámica de la conducción política se enfrenta a la rigidez de las instituciones y a las restricciones que éstas sue-

24 Ricardo Sidicaro, *Los tres peronismos: Estado y poder económico 1946 – 55/ 1973 – 76/ 1989 – 99* (Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2002).

len imponer a los procesos de cambio y de transformación de las estructuras sociales. La delegación del poder en el peronismo obedece a una negociación entre pares y la garantía de dicha negociación está constituida por la eficacia en el ejercicio del poder hacia adentro del Gobierno y de cara a la sociedad, lo determinante en el peronismo es la eficacia del gobierno antes que el apego a una doctrina. La representatividad en el peronismo tiene que ver con la capacidad del dirigente de solucionar problemas en su comunidad.

Contingencias y desenlaces

Argentina posee un presidencialismo fuerte²⁵ asentado en una débil institucionalización tanto del régimen democrático²⁶ como del sistema de partidos²⁷. Desde el regreso de la democracia, en 1983, estos rasgos lejos de debilitar al peronismo en términos de representatividad, gobernabilidad y estabilidad, lo han mantenido e incluso reforzado. El liderazgo estructura al peronismo como organización política, fundando su legitimidad última en el voto ciudadano, en la competencia interna y en la elección general. Este liderazgo organiza las relaciones horizontales y verticales que se despliegan dentro del interior de la fuerza política. Al frente del Estado, el peronismo ensambla liderazgo presidencial y jefatura partidaria. Esta imbricación favorece el ejercicio concentrado del poder presidencial permitiendo, a su vez, que el peronismo emerja con diferentes caras (del neoliberalismo al populismo económico) que simbolizan las de sus liderazgos circunstanciales. Si bien el liderazgo se constituye en una parte central del peronismo, otra reside en su morfología. Ambas resultan inseparables. Así, el clásico trabajo de Panebianco, permite ubicar al peronismo en una perspectiva teórica que combina los tres modelos de partido que confluyen en su fundación: carismático, de masas y de gobierno.

Luego de 1983, el peronismo transita hacia un liderazgo temporal, carismático de situación²⁸, sin perder el rasgo de concentración de poder personal. Conforme Tucker²⁹, este carisma se más por un estado de predisposición de la comunidad que por características mesiánicas del líder, quien ofrece una salida a la situación del malestar por la que atraviesa la colectividad. El surgimiento del carisma de situación responde a “un estado de stress agudo en la sociedad que inclina a sus miembros a percibir como extraordinariamente cualificado y a seguir con lealtad entusiástica un liderazgo

25 Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, comps., *Presidencialismo y democracia en América Latina*. (Paidós: Buenos Aires, 2002).

26 O'donnell, “Delegative...”.

27 Marcelo Cavarozzi y Juan M. Abal Medina, comps., *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (Rosario: Homo Sapiens, 2002).

28 Angelo Panebianco, *Modelos de partido* (Madrid: Alianza, 1982).

29 Robert Tucker, “The theory of charismatic leadership”, en *Philosopher and kings: studies in leadership* editado por D. Rustow (Nueva York: George Braziller, 1970).

que ofrece una vía de salvación de la situación de stress”. Tanto Menem, Duhalde y Kirchner llegan al gobierno luego de severas crisis económicas.

Durante la última década, la gestión del Peronismo reconfiguró los ejes del modelo de “sociedad de mercado” por un nuevo paradigma que tiene en su centro la recuperación de la soberanía de lo político. Esto comprendió desplegar una agenda de consenso que pueda abordar la dinámica del ejercicio del poder político en un escenario de creciente confrontación de intereses sectoriales.

Bibliografía

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci, y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de ciencia política* 10ª. ed. México: Siglo veintiuno editores, 1998.

Bourdieu, Pierre. *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Ed. Quadrata, 2004.

Camou, Antonio, ed. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés. 2002.

Cavarozzi, Marcelo y Juan M. Abal Medina, comps. *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens, 2002.

Centro de Investigación y formación de la República Argentina. *Informes de Coyuntura*. Web. Consultado el 30 de noviembre de 2017.

Elizalde, Luciando, Pedemonte Fernández y Mario Riorda. *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía, 2006.

Giddens, Anthony. *Sociología*. 6ta. ED. Madrid: Alianza Editorial, 2010.
Instituto Nacional de Estadística y Censos, República Argentina. *Informes técnicos*. Web. Consultado el 30 de noviembre de 2017.

Kulfas, Matías. *Los tres kirchnerismos*. Buenos Aires. Siglo veintiuno Editores, 2017.

Laclau, Ernest. *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. Buenos Aires: Alianza Universidad, 1991.

- Matus, Carlos. *Los tres cinturones del gobierno*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza; Fundación CIGOB; Fundación ALTADIR. 2007.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, comps. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós: Buenos Aires, 2002.
- Mouffe, Chantal. *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- O'donnell, Guillermo. "Delegative Democracy" *Journal of Democracy* 5.1. (1995): 55-69.
- Panbianco, Angelo. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza, 1982.
- Schmitt, Carl. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza, 1998.
- . *Teología Política*. Buenos Aires. Ed. Struhart & Cía, 1985.
- Sidicaro, Ricardo. *Los tres peronismos: Estado y poder económico 1946 – 55/ 1973 – 76/ 1989 – 99*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2002.
- Tucker, Robert. "The theory of charismatic leadership", en *Philosopher and kings: studies in leadership* editado por D. Rustow. Nueva York: George Braziller, 1970.