

Meyer, John W. y Rowan, Brian (1977), "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, 83.

Nam, Moss (1993), "Latin America: post adjustment blues", *Foreign Policy*, 92.

OECD (1995), *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.

Perrow, Charles (1986), *Complex Organizations, a critical essay*. New York: Random House.

Przeworski, Jon, ed. (2000), *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2000), *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the public service*. Oxford: Blackwell.

Poste, Thierry (1996), "Public Sector Reform in France". En Lane, Jan-Eric. *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Londres, Sage.

Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the market*. Cambridge: Cambridge University Press.

Risley, D. (1996), "The new public management in Europe: comparative perspectives". *Public Policy and Administration*, Primavera, No.11.

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia, Open University Press.

Stallings, Barbara (1992), "International Influence on Economic Policy". En Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (eds): *The politics of economic adjustment*. Princeton, Princeton University Press.

Wright, Vincent (1997), "The paradoxes in administrative reform". En Walter, J.M. (ed): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cornwall, Edward Elgar.

## ENTRE MOVIMIENTO Y PARTIDO: UN ANÁLISIS DE LAS TRANSFORMACIONES ORGANIZATIVAS DEL PERONISMO (1983-1995)

Ricardo Gutiérrez

### Introducción

Uno de los temas predominantes en las discusiones políticas y en los debates académicos sobre la política argentina de los años 80 y 90 ha sido la transformación del peronismo. ¿Cambió el peronismo contemporáneo respecto de su homónimo antepasado? Las respuestas a ese interrogante —las cuales no son necesariamente académicas— suelen ir desde cierto realismo crítico que entiende que todo cambio no es más que un *agiotamiento* y una ratificación de la materalista maximadora de los animales políticos, hasta las acusaciones más despectivas de que "desde entonces" o "desde entonces" no perdurara ni menestismo lo que consistieran una alta traición a la doctrina histórica del peronismo y de Juan Perón. En el medio tenemos, entre otras, a aquellas posiciones que simplemente tratan de encontrar la mejor etiqueta para lo que entendían es un fenómeno nuevo. Más allá de la clasificación de posiciones y respuestas, lo interesante es lo que ese debate y esas discusiones expresan: es claro que, cuando Menem obtuvo en 1995 el mayor triunfo político al que un dirigente partidario puede aspirar bajo un régimen democrático —la reelección presidencial<sup>1</sup>, muchas cosas ya no eran como antes ni en el peronismo ni en la sociedad argentina.

Pero, ¿en qué sentido cambió el peronismo? ¿qué consecuencias tuvo ese cambio? Este artículo está ordenado a responder esas preguntas a partir del análisis de la estructura organizativa del peronismo entre 1982 y 1995. Nuestro argumento general puede resumirse en dos proposiciones:

(1) Entre 1982 y 1995, el peronismo protagonizó dos grandes transformaciones que forman parte de lo que Angelito Panebianco (1990) llama un "cambio organizativo": la "desinstitucionalización" de la conducción partidaria y la "neoliberalización" de la línea programática del partido.

(2) El cambio organizativo del peronismo favoreció la estabilización democrática en la medida en que implicó tanto el abandono de la orientación movimentarista de la organización como una contribución en el fortalecimiento del sistema de partidos.

Nuestro análisis, en lugar de centrarse en la relación del partido con los grupos sociales y con la sociedad en la dinámica del sistema político, aborda una de las lenguas más evidentes del estudio de los partidos políticos: el análisis de los partidos *qua* organizaciones y su relación con el medio ambiente. Tal como señala

<sup>1</sup> Este artículo está basado en resultados obtenidos mediante una investigación que, gracias al financiamiento del Programa UBACYT de la Universidad de Buenos Aires, fue realizada entre 1997 y 1999 en el marco de la Maestría en Investigación Social de esa universidad.

<sup>2</sup> Profesor e investigador de la Escuela de Políticas y Gobierno de la UNSAM y de la John Hopkins University donde es candidato al doctorado en Ciencias Políticas. E-mail: guri@juia.edu.

Peter Mair respecto de los partidos europeos (1994:1-2), sabemos más sobre la relación de los partidos con la sociedad o sobre la dinámica de los sistemas partidarios de lo que sabemos sobre la vida organizativa de los partidos. Esa es una primera razón para tomar a la organización partidaria como objeto de análisis, pero no la única. Como advierte Panehianno (1990:487-488), el estudio de las transformaciones organizativas de los partidos constituye también un modo de abordar los cambios del sistema político y del régimen de gobierno en que esos partidos operan. Por ambas razones, entonces, consideramos relevante el estudio de las transformaciones organizativas del peronismo y su incidencia en el funcionamiento del sistema político.

Con todo, cabe destacar que existen diversas maneras de abordar tanto la vida organizativa de un partido como su relación con el medio ambiente. Respecto de la primera, optamos por el modelo de partidos de Panehianno por considerar que su concepto de cambio organizativo es apropiado, como tipo ideal, para comprender las transformaciones del peronismo en el período de referencia. Nuestra opción responde a algo más que la mera adaptabilidad de los acontecimientos relacionados a las características típico-ideales del modelo de Panehianno. La interpretación de las transformaciones analizadas como fases de un mismo proceso de cambio organizativo permite resaltar, desde una perspectiva teórica, un fenómeno que no ha sido suficientemente considerado por la bibliografía sobre el peronismo contemporáneo y sobre la reforma económica de cunlo neoliberal: la relación existente entre la pérdida de predominio partidario del sindicalismo peronista y la neoliberalización de la política económica. Entendemos que la pérdida de predominio partidario del sindicalismo peronista—anterior a 1989— es un elemento clave, junto con otros factores, para entender cómo pudo el mentemismo subvertir exitosamente los pilares económicos de la doctrina partidaria sin tener que enfrentar una seria oposición interna.

Respecto de la relación entre la vida organizativa y su medio ambiente, nuestra opción por la relación entre el cambio organizativo del peronismo y la estabilidad del régimen de gobierno no puede ser justificada más que apelando al principio weberiano de «relación al valor». Nuestro análisis no pretende agotar las distintas relaciones que pueden establecerse entre las transformaciones organizativas del peronismo y las características de su medio ambiente político y social. De las múltiples selecciones posibles, hemos preferido aquella más próxima a nuestro interés y nuestra preocupación por la estabilidad de las instituciones democráticas.

En la sección 1 de este artículo se analizarán las transformaciones del peronismo a partir del concepto de cambio organizativo. Para ello, se presenta primero un resumen del modelo de partidos de Panehianno de manera tal que resulte claro qué entendemos cuando hablamos de cambio organizativo. En la sección 2 se analiza la relación entre el cambio organizativo del peronismo y la estabilización del régimen democrático, haciendo referencia a los enfoques generalmente utilizados para abordar la relación entre peronismo y democracia. Por último, se ofrece una breve conclusión sobre los resultados presentados en las secciones previas.

Debe advertirse, antes de continuar, que centrarse en el estudio de las transformaciones organizativas de un partido no implica ignorar los condicionamientos ambientales de esas transformaciones ni los atributos específicos del liderazgo partidario. Tal como se verá en las secciones siguientes, ambas variables son introducidas

operativamente como condiciones necesarias para explicar las transformaciones organizativas del peronismo y su incidencia en la estabilización democrática. Solo que no es nuestro propósito abordar esas variables más allá de su relevancia respecto del objeto propuesto. Lo más importante desde el punto de vista de nuestra meta es considerar cómo las presiones ambientales son “procesadas” por la organización partidaria y cómo los liderazgos emergentes operan sobre la base de las características organizativas y de las estrategias previas del partido.

## 1. El cambio organizativo del peronismo

### a) El modelo de Panehianno

Según el modelo de partidos de Panehianno, los partidos políticos son organizaciones que se diferencian de otras organizaciones por desarrollar una actividad específica en un escenario específico: la competencia electoral en un régimen democrático (1990: 34).

A su vez, los partidos políticos se diferencian entre sí por su estructura organizativa y lo que distingue a una estructura organizativa de otra es «la fisonomía de la coalición dominante» (Panehianno, 1990: 92). La coalición dominante está integrada por aquellos actores que, pertenecan o no formalmente a la organización, controlan los recursos de poder de la misma y constituyen, por lo tanto, el centro de distribución de los incentivos organizativos del partido (Panehianno, 1990:91-92).

La fisonomía de la coalición dominante, por su parte, se define sobre la base de tres factores: el grado de cohesión interna de los intercambios verticales, el grado de estabilidad de los intercambios horizontales y el mapa de poder de la organización (Panehianno, 1990:315-334).

Desglosamos brevemente en el tercer factor. El mapa de poder de la organización expresa la configuración de las relaciones de poder entre los distintos órganos dirigentes del partido. El mismo se define en función de dos aspectos: (1) la relación entre los distintos cargos y órganos existentes en la organización—el «organigramma»— y (2) la relación entre la organización y otras organizaciones sociales y/o centros institucionales. Una relación de cooperación entre dos organizaciones implica siempre un intercambio de recursos de poder. Dicha relación se basa en el hecho de que una organización necesita de los recursos que la otra posee, siendo que ninguna de ellas puede procurárselos por sí misma. Un partido y un sindicato, por ejemplo, pueden colaborar entre sí intercambiándose recursos: el partido proporciona legitimidad política al sindicato a cambio de la movilización de los recursos sindicales en apoyo a la actividad partidaria. Las relaciones de poder entre el partido y las otras organizaciones pueden ser favorables para el partido, favorables para la otra organización o equilibradas. El balance de esas relaciones es importante porque condiciona tanto las estrategias políticas como la línea “programática” del partido.

Los partidos políticos, como toda organización, pueden adaptarse a las transformaciones periféricas del ambiente y al hecho pueden cambiar sus propias características organizacionales. Como esto último sucede, Panehianno habla de «cambio organizativo» (1990: 448-483). Pero no toda adaptación al ambiente constituye un

cambio organizativo. Lo importante, en este punto, es distinguir un cambio organizativo de las modificaciones menores que un partido puede experimentar continuamente. Estamos ante un cambio del orden organizativo de un partido cuando se cumplen dos condiciones: (1) una transformación en la fisonomía de la coalición dominante y (2) una transformación o redefinición de los «objetivos oficiales» del partido y/o, más probablemente, de su línea «programática».

La fisonomía de la coalición dominante se transforma, en principio, cuando se modifica la relación entre los grupos existentes en la organización, esto es, cuando se altera el control de los recursos e incentivos organizacionales y se reestructuran los juegos de poder tanto verticales como horizontales. La fisonomía de la coalición dominante se modifica, entonces, cuando se producen variaciones en el grado de cohesión interna en el grado de estabilidad horizontal y en el mapa de poder de la organización. Este último punto es decisivo puesto que la transformación del mapa de poder es lo primero que distingue un cambio organizativo de un mero recambio de cúpula; no se trata solamente del recambio de los dirigentes partidarios sino de la reestructuración del organigrama del partido y/o de las relaciones del partido con otras organizaciones sociales.

Los objetivos oficiales constituyen los fines últimos que un partido declara perseguir (lo que podríamos identificar como la «causa» del partido). La línea programática<sup>2</sup> se define por el conjunto de acciones y programas que la organización y/o ejecuta para alcanzar sus eventuales objetivos oficiales. Existen dos razones por las cuales es más probable una transformación programática que una transformación parcial o *in toto* de los objetivos oficiales. En primer lugar, el costo de transformar los objetivos oficiales puede ser muy alto en la medida en que éstos están estrechamente vinculados con la identidad partidaria—aunque no la agotan. En este sentido, modificar los objetivos oficiales puede equivocar a la disolución de la organización partidaria y a la creación de una nueva, siendo que sólo circunstancias muy singulares parecen justificar un cambio de esa envergadura. Así, mientras una transformación generalizada de los objetivos oficiales podría implicar una reorganización de la identidad partidaria, los cambios en la línea programática pueden ser presentados como un necesario *aggiornamento* de esos objetivos a las transformaciones ambientales. En segundo lugar, la formulación de los objetivos oficiales de un partido tiende a ser o bien muy abstracta, o bien muy ambigua y poco sistemática. Esto quiere decir que, en muchos casos, transformaciones importantes en la línea programática pueden ser justificadas, no sólo sobre la base del sentido de la oportunidad, sino también gracias al carácter extremadamente general de los objetivos oficiales o a las ambigüedades e inconsistencias propias de la formulación de estos últimos.

Pero, ¿por qué el proceso de cambio organizativo comprende la redefinición de, al menos, la línea programática del partido? Los comportamientos de los miembros, los objetivos oficiales y la fisonomía organizativa de un partido forman un «sistema de equilibrio» que resulta de los esfuerzos de la coalición dominante por lograr

una combinación de esos tres factores que le permita asegurar la estabilidad organizativa y su propio control sobre el partido (Panbabeano 1990: 438-461). Cuando dicho equilibrio se rompe, se abre el camino por el cual los grupos hasta entonces marginados o secundarios pueden acceder a la coalición dominante, desafiando no sólo a los líderes hasta ese momento oncupados sino también la estabilidad del mapa de poder que los beneficiaba. Cuando los efectos de ese desafío se extienden hasta la transformación del mapa de poder de la coalición dominante, se establece un nuevo sistema de equilibrio que implica, casi necesariamente, la redefinición de los objetivos oficiales o, en la mayoría de los casos, la transformación de la línea programática del partido. Ello se debe a dos razones complementarias. Por un lado, los miembros de la nueva coalición dominante suelen percibir la necesidad de ofrecer un programa diferente que legitime el desplazamiento de la coalición anterior y que permita sostener el nuevo sistema de equilibrio. La pérdida de autoridad de la cúpula desplazada supone la falta de aceptación de sus propuestas programáticas y, en casos extremos, de su definición de los objetivos oficiales. Por eso, dada una transformación del mapa de poder, la nueva cúpula tiende a justificar su encumbramiento mediante una redefinición programática. Por otro lado, la transformación de dicho mapa abre un campo de posibilidades para que el partido persiga líneas de acción antes impensables. Eso quiere decir que esa transformación no sólo reclama la definición de un nuevo programa político, sino que además brinda nuevas oportunidades para que ello suceda.

¿Por qué y cómo se produce un cambio organizativo? La hipótesis central de Panbabeano sostiene que el cambio organizativo es la consecuencia de un estímulo externo que se inserta en un conjunto de factores de tipo interno que ya están de por sí socavando la estructura de poder del partido (1990: 453). El estímulo externo actúa como catalizador de las precondiciones internas, acelerando un proceso de transformación del mapa de poder de la organización ya latente. Por lo tanto, para que se produzca un cambio organizativo, son necesarias tanto la emergencia del desafío externo como la existencia de precondiciones internas. Los efectos del desafío externo serán más o menos profundos en función de tres factores: la gravedad del desafío mismo, el grado de madurez de las precondiciones internas para el cambio y el nivel de institucionalización del partido.

En su versión tipo-ideal, un cambio organizativo se compone de tres fases «lógicas» que pueden tener lugar diacrónica o sincrónicamente (Panbabeano 1990: 454-457). Esas fases son: (1) la crisis organizativa, (2) la sustitución del grupo dirigente y la formación de nuevas alianzas y (3) la reestructuración de la organización. La crisis organizativa es el momento en que un fuerte desafío externo actúa como catalizador de una serie de precondiciones internas favorables para el cambio organizativo. La derrota electoral constituye un ejemplo clásico del tipo de desafío exterior capaz de provocar una crisis organizativa. Por supuesto, no toda derrota en elecciones constituye un desafío externo de ese tipo. El potencial transformador de un revés electoral o, en términos generales, de cualquier desafío externo sólo puede evaluarse sobre la base de la trayectoria del partido en cuestión y de la historia del

<sup>2</sup> Panbabeano habla en realidad de «líneas políticas». Preferimos hablar de líneas programáticas porque ese término denota mejor la función «operativa» que se supone relaciona a las propuestas y programas partidarios con los objetivos oficiales.

<sup>2</sup> Si bien ambas razones son complementarias, en la práctica no necesitan ser concurrentes. En nuestro caso de estudio, por ejemplo, la segunda razón parece haber pesado mucho más que la primera.

sistema político en el cual ese partido está inserto. La segunda fase abarca el recambio de cúpula que tiene lugar como consecuencia de la crisis organizativa. La crisis organizativa implica que la autoridad horizontal y vertical de la coalición dominante es entrinada por grupos secundarios o marginales del partido. Cuando ese desafío se extiende al conjunto del partido, la coalición dominante pierde su carácter de tal y se reemplaza por una nueva coalición. Sólo raramente se produce una sustitución total de la élite partidaria, siendo la «anagnama» el resultado más probable. La tercera fase, la reestructuración de la organización, es lo que diferencia un cambio organizativo de un recambio de cúpula. Además del recambio o la «renovación» de dirigentes, un cambio organizativo afecta simultáneamente a dos aspectos básicos de la organización partidaria ya mencionados: el mapa de poder de la organización y, cuando menos, la línea programática del partido.

Si bien Paribianco está pensando en los partidos europeos y norteamericanos, su modelo de cambio organizativo puede aplicarse satisfactoriamente para interpretar, por aproximación, la trayectoria del peronismo entre 1983 y 1995. Como veremos, la derrota electoral de 1983 provocó una fuerte crisis organizativa dentro del peronismo, la cual desencadenó a su vez un importante proceso de recambio o «renovación» de cúpula. Ese proceso de recambio comenzó en 1984 con la lucha entre ordoxos y renovadores y concluyó en 1988-89 con la formación de una nueva cúpula partidaria: el llamado «nuevismo».

A pesar de que la renovación peronista no logró subsistir como corriente interna del partido, el proceso de recambio de cúpula impulsado por los renovadores tuvo dos consecuencias decisivas desde el punto de vista de las características organizacionales del peronismo. En primer lugar, significó la transformación del equilibrio de poder entre los dirigentes sindicales y los dirigentes políticos. Por primera vez en toda la historia del peronismo, la clase política pasó a controlar la conducción partidaria y el sindicalismo comenzó a desempeñarse como un actor secundario subordinado a las decisiones de los dirigentes políticos del partido. En segundo lugar, el proceso de recambio de cúpula y la pérdida de predominio partidario de las 62 Organizaciones y de su orientación corporativo-populista favorecieron la emergencia de un nuevo campo de posibilidades para los dirigentes del partido en materia de propuestas programáticas y de condiciones sociales. En ese contexto, la llamada cúpula nuevista pudo instrumentar una política económica neoliberal que subvertía las tradiciones doctrinarias y programáticas del partido. Se cumplen, así, las dos condiciones que, siguiendo el modelo de Paribianco, nos permiten hablar de cambio organizativo como algo diferente de un mero recambio de cúpula: la transformación del mapa de poder de la organización -la desinstitucionalización-<sup>1</sup> y la transformación de la línea programática del partido -la neoliberalización-.

#### b) Crisis organizativa y recambio de cúpula

El proceso de cambio organizativo del peronismo comenzó, como en el modelo de Paribianco, con la pérdida de poder de la organización en su totalidad por cambios en el «equilibrio» que por la transformación del balance de fuerzas entre los grupos partidarios y el sindicalismo «suavizó» el rol social asociado al partido.

lo de Paribianco, con una crisis organizativa provocada por dos factores: la pre-existencia de una disputa trasnquila por la sucesión de Perón -muerto en 1974- y la emergencia de un desafío externo -la derrota electoral de 1983- que, canalizando la lucha interna por la sucesión, actuó como detonante de la crisis.

Mercé a la proscripción de las actividades partidarias y sindicales, la dictadura instaurada por el Proceso Militar en 1976 logró congelar la disputa por la sucesión de Perón pero no erradicarla. La apertura política dispuesta por el presidente militar Reynaldo Bignone en julio de 1982 ofreció una nueva oportunidad para que la lucha intrapartidaria volviera a florecer. En esa oportunidad, el eje de la disputa fue la competencia entre el sindicalismo militante y la dispersa clase política por el control del partido y por la definición de sus candidaturas generales.

Hacia 1982, quedaban indistintamente dos actores relevantes en el peronismo: los sindicalistas y los dirigentes políticos. De ellos, sólo las organizaciones sindicales combatían con recursos suficientes -no sólo materiales- para sostener la vida partidaria y encarar una campaña electoral. Si bien todos los presentados presidenciales eran reconocidos dirigentes políticos del partido, ninguno de ellos combatía con la suficiente fuerza organizacional como para imponerse sobre los demás por sus propios méritos. De los cuatro presentados, sólo uno combatía con una agrupación propia de cierta envergadura -A. Caffero-. Los otros tres -I. Luder, A. Robledo y R. Malena- eran promovidos directamente por organizaciones sindicales.

En 1983, la disputa interna se saldó rápidamente -aunque de forma provisoria- con el predominio partidario de la principal agrupación política del sindicalismo peronista, esto es, las 62 Organizaciones Peronistas lideradas por Lorenzo Miguel. Luego de casi tres décadas de luchar por la conducción del movimiento, el sindicalismo «venció» logrando de esa forma su anhelado objetivo de controlar el peronismo. Si bien el encuadramiento partidario de las 62 Organizaciones dejó demasiados resentimientos tanto en las filas sindicales como entre los dirigentes políticos, las partes en conflicto suspendieron su disputa en aras de las elecciones. Todo ello tuvo como correlato la estrecha asociación de la imagen de la candidatura generalista de 1983 tanto con el poder sindical como con la adhesión activa: «ordo-xos», al pasado peronista, incluido el despreciado gobierno de Isabel Perón.

La cúpula partidaria comandó la campaña electoral de 1983 con la creencia práctica de que la invocación ordo-xa del pasado peronista garantizaría el triunfo electoral. Los resultados electorales del 30 de octubre de 1983 no sólo demostraron el error de esa creencia sino que, además, reactivaron la lucha por el liderazgo partidario y desencadenaron una crisis organizativa que también consumaría sus precedentes desde el punto de vista de la configuración de la coalición dominante del partido.

Bajo el predominio partidario de Miguel y las 62 Organizaciones Peronistas, el peronismo sufrió, frente al candidato presidencial de la UCR, Raúl Alfonsín, la primera derrota electoral en comicios libres de toda su historia. El 30 de octubre de 1983, la fórmula presidencial Raúl Alfonsín-Victor Martínez recogió el 51,74 % de los votos, mientras el binomio Iaino Luder-Deolindo Bittel obtuvo el 40,15 %. La UCR, además, logró la mayoría absoluta de la cámara de diputados gracias al 50,80 % de los votos (contra el 45,30 % obtenido por el PJ y sus aliados). En lo que respecta a las elecciones provinciales para gobernador, el PJ se impuso en 12 provincias. La