

LEVITSKY, Steven, **La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999**. Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2005.

Por Mauricio Correa (UNR-CONICET)

Steven Levitsky es Profesor de la Universidad de California-Berkeley, y Profesor Asociado en Instituciones de Gobierno en la Universidad de Harvard y se especializa en política comparada y política de América Latina. Sus trabajos de investigación se concentran en el estudio de los partidos políticos, los procesos de democratización y las instituciones políticas informales.

En este libro, Levitsky se propone llenar el vacío existente sobre estudios que abordan la historia y el funcionamiento del Partido Justicialista (PJ) en Argentina en los años ochenta y noventa. La novedad más importante de su trabajo radica en el hecho de historizar y sugerir hipótesis sobre el desenvolvimiento de dicho partido desde un enfoque centrado en la “organización”, es decir, en comprender al partido a través de las relaciones de poder que se manifiestan al interior del mismo, para de esta manera poder ir más allá de ver a una organización como manifestaciones de las divisiones sociales, como el producto de las demandas de los grupos sociales que éstas representan. Es desde esta perspectiva, entonces, que el autor indaga sobre una serie de problemas y temas ligados al Justicialismo y a su relación con los sindicatos y con el clientelismo político.

Situado en el campo de la Sociología de las Organizaciones, el escrito de Levitsky continúa en la senda de estudios sobre el movimiento peronista llevados a cabo por autores extranjeros, como el británico Daniel James, el japonés Hiroschi Matsushita o el sociólogo alemán Peter Waldman. Y como la mayoría de los estudios sobre el fenómeno peronista, este trabajo se inscribe también en el marco más amplio de los escritos que indagan al peronismo en tanto variedad de “populismo” latinoamericano, centrado en este caso no tanto en los factores ideológicos o sociales sino en el PJ como organización, y en una clave explicativa que va más allá de la estructura burocrática formal, para examinar en cambio las pautas informales de organización. En este sentido, Levitsky intenta tender un puente entre la bibliografía –

predominantemente europea- sobre las organizaciones partidarias y los casos que se presentan en América Latina, para mostrar de qué manera el caso del PJ puede ayudar a refinar las teorías contemporáneas sobre la relación existente entre organización y adaptación de un partido.

El libro está estructurado en nueve capítulos, acentuando en algunos de éstos las cuestiones teórico-metodológicas; en otros, los procesos y acontecimientos históricos más importantes que hacen a la vida del peronismo en las décadas del ochenta y noventa; y por último, capítulos dedicados a una perspectiva comparada con los casos de partidos de base sindical de otros países latinoamericanos. En lo que hace al trabajo de fuentes utilizado por el autor, el núcleo duro de las mismas está constituido por entrevistas personales –tanto formales como informales- realizadas a legisladores, integrantes de los órganos directivos del PJ y ex dirigentes partidarios, sindicales y de organizaciones políticas armadas, todos pertenecientes a tres distritos urbanos: Capital Federal, La Matanza y Quilmes. Utiliza además encuestas con el fin de elaborar cuadros estadísticos con pretensiones de representatividad de la dirigencia local, provincial y nacional peronista.

La hipótesis fuerte que introduce Levitsky para explicar los cambios sufridos por el Justicialismo a partir de 1983, y que va a culminar, a su entender, con la transformación del PJ de “partido sindical” a “partido clientelista”, es la siguiente: las organizaciones partidarias poco institucionalizadas suelen estar mejor preparadas para adaptarse a los desafíos de su contexto económico y político de lo que lo están las que tienen estructuras más burocratizadas. Esta estructuración interna a la que el autor califica de “desorganización organizada”, habría permitido la realización de grandes cambios programáticos y coalicionales gracias a los cuales el peronismo pudo sobrevivir e incluso ganar cuatro elecciones nacionales consecutivas en la era neoliberal. A partir de esta hipótesis central se interpreta los acontecimientos que marcaron el predominio de las políticas de mercado en los años noventa liderados por el gobierno de Menem como producto, en gran medida, de la particular historia de la estructura organizativa del PJ, deudora de un partido con raíces populistas en el cual el fuerte liderazgo carismático ejercido por Perón impidió la institucionalización de reglas y procedimientos de funcionamiento y selección de dirigentes.

A diferencia de los partidos Comunistas y Socialdemócratas, tanto de Europa como de América Latina, en los que predomina un tipo de organización partidaria fuertemente centralizada y disciplinada, el Justicialismo argentino es un ejemplo de partido de masa de clase obrera con una fuerte organización

informal y un bajo nivel de institucionalización de normas y procedimientos. Este bajo nivel de “rutinización” se debe a que sus reglas y procedimientos internos no son conocidos, aceptados ni acatados a nivel general, sino que son más bien fluidos, cuestionados y en gran medida ignorados y evadidos. Por lo tanto, la débil rutinización del PJ habría permitido, para Levitsky, que los dirigentes reformistas emprendieran a fines de los ochenta y principios de los noventa, veloces y profundos cambios tanto en la estructura como en la estrategia del partido. Esta fluidez brinda al partido una dosis sustancial de flexibilidad estratégica, que ha contribuido, al menos en tres aspectos, a la adaptación y supervivencia del partido. En primer término, los lazos débilmente institucionalizados con los sindicatos permitieron el rápido desmantelamiento de los mecanismos tradicionales de participación sindical, cuando la influencia de los sindicatos comenzó a obstaculizar el desempeño electoral del partido. En segundo término, la ausencia en el seno del partido de carreras políticas estables y de pautas regulares para la obtención de cargos facilitó la remoción de los dirigentes de la vieja guardia y permitió la infusión de sangre nueva en sus capas dirigentes. En tercer término, la falta de normas definidas de rendición de cuentas, o de reglas rutinizadas para la toma de decisiones, dio al presidente Menem un amplio margen de maniobra para elaborar y poner en práctica un programa de vastas reformas económicas. No es que Menem iniciara con su viraje esta transformación, sino que la misma ya había sido comenzada a mediados de los ochenta con el surgimiento de la línea interna “renovadora” en el peronismo, que desplazó de la conducción del partido al sector ortodoxo alineado con los sindicatos peronistas.

En lo que hace a las relaciones Estado-partidos políticos-sindicatos, este libro introduce hipótesis explicativas novedosas para comprender tanto el rol jugado por los sindicatos peronistas en los noventa como las relaciones de estos gremios con el peronismo. En este sentido, el autor nos brinda una clave de comprensión que viene a complementar a los estudios de corte más ligado a la historia social que intentan desentrañar la actuación del movimiento sindical argentino durante el menemismo. Además de las historias de los sindicatos y de sus dirigencias en clave social y político-ideológica, una mirada en las estructuras organizativa del PJ en el sentido en que lo hace Levitsky enriquece y matiza los estudios llevados a cabo sobre la dinámica Estado-sindicatos, al remarcar la pérdida de influencia de las organizaciones obreras al interior del peronismo y en el marco de la sociedad argentina de ese entonces. La rapidez y amplitud de la desindicalización del PJ obedeció, según el autor, a dos factores: la débil rutinización de los vínculos partido-sindicatos y un cambio sustancial en el equilibrio de recursos entre el partido y los dirigentes sindicales. A partir de 1985, el vínculo partido-sindicatos que hasta el momento se fundaba en dos mecanismos

“informales”, las “62 organizaciones” (es decir, la representación sindical en la conducción del partido) y el sistema del “tercio” (cantidad de representantes sindicales en el partido y el parlamento), se va a reformular en detrimento de la participación de los trabajadores a través de sus dirigentes sindicales. Como un ejemplo de esta pérdida de influencia el autor menciona que el año 1999 encontrará a la cámara de diputados de la nación con un solo representante sindical proveniente de los cinco distritos más grandes del país, en comparación con los 19 que tenía en 1983.

Las causas que llevan al cambio partidario pueden analizarse en distintos planos. En este enfoque, las causas “últimas” radican en el medio externo –“el entorno”-, sobre todo en el peso de la competencia “electoral”. Este entorno es concebido por Levitsky como elemento catalizador del cambio partidario, y explicaría el cambio en el PJ luego de la derrota electoral de 1983, iniciado con los renovadores en 1987 y aprovechado por Menem a partir de 1989 a través de una estrategia audaz que fue posibilitada por el tipo de estructura organizativa interna del partido, de débil institucionalización de reglas. El acceso del PJ a cargos públicos alteró de modo fundamental la dependencia entre el partido y los dirigentes sindicales en materia de recursos. A medida que los dirigentes partidarios asumían cargos en los gobiernos provinciales y locales, reemplazaban los recursos sindicales por recursos del Estado, construyendo organizaciones clientelistas al margen de los sindicatos. Esta situación le permitió al Justicialismo redefinir su relación con el movimiento obrero, desmantelando los mecanismos tradicionales de participación sindical –que existían desde siempre, pero de “hecho” y no de “derecho”- y reemplazando sus vínculos con los trabajadores sindicalizados por organizaciones territoriales basadas en el patronazgo.

Esta forma de comprender los factores que posibilitaron el giro programático del gobierno de Menem, lleva a Levitsky a hacer hincapié en el éxito de la dirigencia en reemplazar las estructuras de base sindical por organizaciones territoriales clientelistas. De esta manera, el PJ habría generado vínculos con las masas más compatibles con la desindustrialización y el neoliberalismo.

Ahora bien, respecto a esta argumentación se pueden realizar algunas observaciones. Si bien es indudable el fuerte vínculo que caracterizó al Justicialismo en los años noventa con las redes clientelares (cuyo ejemplo paradigmático lo constituye el PJ de la provincia de Buenos Aires liderado por Eduardo Duhalde), este vínculo de tipo clientelar no nace en los ochenta-noventa, ni tampoco es una característica que desplace necesariamente a los vínculos del peronismo con los sindicatos. Por supuesto que Levitsky no

ignora la existencia de dichos vínculos clientelares anteriores al período por él abordado, pero el hecho de que defina de manera categórica a las bases de sustento más importantes del Justicialismo de los años noventa en un sentido clientelar, a diferencia de lo sucedido en los años anteriores, en los cuales el sustento era sindical, simplifica las relaciones del partido con sus bases sociales, sobre todo porque le otorga un peso explicativo central a este nuevo núcleo de sustentación en relación al éxito de Menem en llevar adelante las reformas económicas.

Estos son algunos de los riesgos que conlleva un enfoque que privilegie las estructuras internas de una organización por sobre las relaciones de dicha organización con los demás actores sociales, si bien el autor justifica su postura teórica argumentando que “este enfoque evita, tanto el estructuralismo excesivo de los enfoques centrados en el entorno, como el voluntarismo excesivo de muchos enfoques centrados en los dirigentes”. Si bien es cierto que la modificación de las relaciones de fuerza entre el partido y los sindicatos son un factor central a la hora de comprender la escasa oposición de los gremios a las políticas neoliberales, esto no quiere decir que el partido haya modificado radicalmente sus bases de apoyo, y que por lo tanto las redes clientelistas estén ahora actuando como su soporte más importante. Más allá de que a la hora de ganar elecciones esta élite política saque provecho del control de los punteros y sus clientelas, el movimiento sindical -si bien disminuido en su peso económico, organizativo y político- siguió ocupando un papel central a la hora de entender los éxitos políticos y electorales, pero acentuando ahora uno de los roles de las organizaciones sindicales de masas: “disciplinar” y “contener” a los trabajadores en los innumerables conflictos suscitados por la reconversión productiva, con sus consecuentes despidos masivos. Es decir, más que hablar de pérdida de peso de los sindicatos habría que hablar de modificación del rol de los mismos en la nueva coyuntura, o mejor dicho, de acentuación del rol de “contención” que cumplen los mismos en una sociedad industrial.

Otra observación crítica que se puede realizar a su línea argumentativa, tiene que ver con el exagerado énfasis explicativo otorgado al debilitamiento de la incidencia de los dirigentes sindicales al interior del Justicialismo en los años noventa. Es un dato sumamente importante para medir la pérdida de influencia sindical el descenso de la representatividad de la dirigencia gremial tanto en los órganos partidarios como en las bancadas de diputados y senadores. Levitsky remarca con acierto esta característica del peronismo de los años noventa pero, a mi entender, confunde esta escasa representatividad dirigenal del período asimilándola a una modificación en la estructura organizativa respecto a las etapas anteriores

del partido. El grado de representatividad fue históricamente el más bajo desde el nacimiento del peronismo en el año 1945, pero ello no quiere decir que este cambio cuantitativo nos hable de un cambio cualitativo. Una cosa es la representatividad sindical como signo de su fuerza en la sociedad, y otra distinta es extraer de esta situación conclusiones en lo que hace al funcionamiento interno del peronismo, ya que una característica fundacional de este movimiento tiene que ver con bloquear la autonomía política de los sindicatos cuando el partido está en el poder. Desde su nacimiento hasta nuestros días, la representatividad política y socio-económica del movimiento obrero peronista no siempre corrieron por los mismos carriles, y lo sucedido durante las presidencias de Menem puede entenderse dotado de una lógica de la relación Estado-sindicatos similar a las anteriores presidencias peronistas, en el que éste último queda subsumido en su estrategia al primero. Si bien el autor resalta las modificaciones estructurales socioeconómicas con la consecuente disminución del peso de los trabajadores en el mercado de trabajo, situación estructural que sumada a la escasa institucionalización del vínculo sindicatos-PJ debilitó la influencia del movimiento obrero en la estructura partidaria, esto no quiere decir que estemos en presencia de un cambio organizativo estructural dentro del PJ, sino más bien de una modificación coyuntural de la incidencia interna de los sindicatos en el marco de una continuidad histórica de subordinación del movimiento obrero peronista al partido cuando éste gobierna.

Más allá de no coincidir con algunas de las apreciaciones del autor, sobre todo en lo que hace al excesivo peso explicativo que le otorga a la desindicalización del Partido Justicialista en el éxito de Menem en llevar adelante las reformas neoliberales, es innegable el aporte de este estudio respecto a una problemática poco estudiada hasta el momento, como es la del rol del peronismo en los años ochenta y noventa en una clave explicativa que prioriza los aspectos organizativos de los partidos políticos. Representa sobre todo un oportuno acercamiento teórico e histórico a la estructura interna del PJ, considerándola como una variable interviniente de suma importancia para comprender la actuación de un partido político en el contexto latinoamericano de reformas neoliberales de los años noventa. Y significa, además, un avance en lo que respecta a los estudios sobre el fenómeno peronista, tanto sindical como político.