

Del neoliberalismo al pos-neoliberalismo: una aproximación al cambio de paradigma político e institucional en Argentina.

Juan Ignacio Estévez Rubín de Celis¹

Universidad Complutense de Madrid

juaest01@ucm.es

Abstract

La crisis de 2001 en Argentina representa un momento de quiebre social, económico e institucional. Tras dicha crisis, los consensos sociopolíticos se resquebrajan y emergen nuevas configuraciones de sentido en el plano social y político. En este sentido, la presente ponencia, que forma parte de una investigación doctoral más amplia, intenta ser una aproximación al estudio del cambio en las instituciones políticas desde una perspectiva de la “escuela de las ideas” (ideational school) y, más precisamente, desde el Institucionalismo Discursivo o Institucionalismo Constructivista. Siguiendo los trabajos de teóricos/as como Schmidt (2006, 2010a, 2010b), Hay (Hay, 2001, 2006, 2011), Bèland y Cox (2016), Mehta (2011) entre otros/as, intentaremos comprender la dimensión de las transformaciones institucionales que se dan en Argentina tras la crisis del 2001 y la llegada al poder de Néstor Kirchner y más tarde Cristina Fernández. La perspectiva desde la que partimos nos permitirá aproximarnos al estudio del cambio institucional a partir de una crítica a las rigideces de los neoinstitucionalismos de primera generación y, al mismo tiempo, prestar atención a las ideas en tanto marcos cognitivos desde los cuales se construyen los sentidos políticos dominantes que dan forma y significación al entorno en el que nos desenvolvemos.

Palabras clave:

Institucionalismo, ideas, discursos, constructivismo, kirchnerismo, sentido.

Introducción

La llegada del kirchnerismo al poder de la mano de Néstor Kirchner en 2003 estuvo marcada, como no podía ser de otra manera, por el recuerdo más inmediato de la crisis económica que atravesaba el país en 2001 y de las movilizaciones que acompañaron el proceso de quiebre

¹ Investigador predoctoral (FPU) en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM).

del orden político, social e institucional. Tal proceso de quiebre sociopolítico es atribuido a las políticas del expresidente Carlos Menem, quien había llegado al poder en 1989 presentándose como el heredero de los progresos en materia de justicia social del peronismo clásico, mientras era percibido por la sociedad como el heredero de los sueños justicialistas (Barros, 2002, p. 128). Sin embargo, su acción de gobierno se alejó radicalmente del modelo de Estado interventor del primer peronismo y, por el contrario, llevó a cabo un proceso de convergencia entre la desregulación económica y la reforma del Estado, lo que se tradujo en una privatización de empresas estatales, la apertura comercial asimétrica, la instauración del régimen de Convertibilidad y el denominado Plan Brady (Basualdo, 2006, p. 154). Si bien este no es el lugar para hacer un análisis en profundidad de las diferentes dimensiones y consecuencias que tuvo el periodo menemista, es sintomático del nivel de polarización política que se vivió en el contexto de la crisis del 2001 y que, tras la llegada de Fernando de la Rúa al poder, se saldase con una sucesión de 5 presidentes en menos de 15 días para finalmente convocarse elecciones presidenciales para abril de 2003, contienda en la que se enfrentarán más de nueve candidatos, entre ellos Carlos Menem y Néstor Kirchner².

Por otro lado, tras la crisis del 2001, la emergencia del kirchnerismo ha sido ampliamente discutida y analizada. Sin embargo, el contexto en el que el kirchnerismo ha sido analizado está estrechamente vinculado con lo que vino a conocerse como el “giro a la izquierda latinoamericano” o el tránsito del estado neoliberal al estado pos-neoliberal (Belloni & Wainer, 2014; Sader, 2008; Stefanoni, 2012; Stoessel, 2014; Thwaites, 2010). En este sentido, la discusión teórica que introduciremos a continuación intenta ser un aporte al estudio del cambio institucional desde una perspectiva centrada en las ideas políticas y el discurso posestructuralista.

Ideas, discursos e instituciones: una aproximación teórica

Este trabajo se enmarca en la conocida como escuela de las ideas (*Ideational School*) (Béland & Cox, 2011, 2016) o el giro ideacional (*Ideational Turn*) (Larsson, 2015). Estos enfoques centran su atención en las ideas políticas como la principal variable tanto del análisis político en

² Consciente de las escasas posibilidades que tenía de hacerse con la presidencia producto del profundo rechazo que despertaba su candidatura ante el electorado, Menem decide no presentarse a la segunda vuelta a disputar con Kirchner y este último resulta electo con tan solo el 22% de los votos obtenidos en primera vuelta (Cheresky, 2009, p. 21).

general, como del análisis del comportamiento político en particular. Al mismo tiempo, de estas corrientes analíticas ideacionales se desprende un enfoque neoinstitucionalista centrado en estudiar las ideas y discursos como base de constitución, cambio y continuidad de las instituciones políticas. Con independencia del objeto de estudio que pretenda abordar – instituciones políticas, comportamiento político, construcción de identidades, etc.–, la *ideational school* y *el ideational turn* plantea que son las ideas políticas las variables centrales de su análisis empírico. Para esta tradición de pensamiento, las ideas y los discursos no son entendidos como epifenómenos que simplemente reflejan la realidad material o los intereses materiales de los actores. Por el contrario, las ideas son construcciones políticas, sociales e históricas que se expresan en forma de marcos interpretativos que nos sirven para entender el sentido que adquiere el mundo que nos rodea. De esta manera, las ideas son la base de construcción de nuestras formas de entender los problemas políticos, dando definición a nuestros objetivos e intereses. Como señalan Béland y Cox (2011, p. 3), las ideas son importantes en política porque no entendemos la política como una competencia entre actores que tienen intereses claros y estables y estrategias bien definidas para alcanzar estos objetivos, sino como una lucha por el poder y el control entre actores motivados por innumerables ideas que dan forma a nuestras creencias y a lo que consideramos apropiado y legítimo. Por tanto, las ideas no solo nos permiten interpretar el mundo en el que vivimos, sino que también se convierten en valores para la acción política. Dado su carácter histórico, contingente y socialmente construido, las ideas entran en conflicto con otras ideas, buscando hegemonizar el campo de representaciones de lo posible o legítimo. En relación con el estudio de las instituciones políticas, cuestión sobre la que profundizaremos más adelante, Béland y Cox sostienen que las ideas son el fundamento de las instituciones (*ideas are the foundation of institutions*), ya que los actores políticos buscan cristalizar en instituciones sus interpretaciones acerca de lo que son o deberían ser las cosas (ibid 2011, pp. 8–9). En el mismo sentido se expresa Larsson (2015, p. 175) cuando plantea que el *ideational turn* supone otorgar un estatus ontológico y metodológico. A las ideas y, en el terreno institucional, permite explicar el cambio institucional sin necesidad de recurrir a factores externos que expliquen el cambio (golpes de estado, revoluciones, etc.). Pensemos, por ejemplo, en el supremacismo racial en Estados Unidos o Sudáfrica: durante décadas, las ideas supremacistas formaron parte de los esquemas dominantes para entender las relaciones sociales a tal punto que llegaron a institucionalizarse y a legitimar las diferencias de poder y las desigualdades. Sin embargo, la propia contingencia e historicidad de las ideas permite que puedan ser cuestionadas y remplazadas por otras, como ocurrió con las ideas relativas a los derechos

humanos, que, dependiendo de los contextos, consiguieron institucionalizarse para revertir la legitimación de las desigualdades raciales, pudiendo, sin embargo, enmarcarse en otras construcciones discursivas que reflejaban y legitimaban otras diferencias de poder –guerras en nombre de los derechos humanos, por ejemplo–.

Dado que nuestro objetivo central es estudiar el cambio (o continuidad) de las instituciones políticas a la luz de las ideas políticas y los discursos políticos, conviene que definamos qué entendemos por institución. De acuerdo con uno de los trabajos a nuestro juicio más influyentes en el estudio de las instituciones políticas desde una perspectiva discursiva, las instituciones deben ser entendidas como “*discursos sedimentados*, es decir como discursos cuyas relaciones de *sentido se han vuelto relativamente estable y permanentes*” (Panizza, 2002, p. 63 énfasis en el original). De esta forma, el autor señala que todo discurso que articula un proyecto de aspiración hegemónica debe encontrar arraigo en las instituciones, esto es, debe encontrar un “hogar institucional” que le permita adquirir consistencias presente y perpetuación de futuro (ibídem). En otras palabras, las instituciones no se entienden como neutrales, ni productos inmutables de la “cultura”, ni inherentemente buenas (o malas), sino como reflejo de las relaciones de poder que se dan en un contexto histórico determinado y como conjuntos de ideas o “memorias colectivas” en las que se puede confiar o desconfiar y que son modificables a lo largo del tiempo (Schmidt, 2010a). Al contrario de lo que plantean otros enfoques, especialmente el de la acción racional, las instituciones no son instancias de reducción de las incertidumbres (a mayor institucionalidad, menos incertidumbre para los actores), sino que se entiende como el foco de la lucha política, que es de carácter contingente, y cuyos resultados no pueden entenderse en función al contexto institucional (Hay, 2011, pp. 67–68). En consecuencia, la institucionalización de determinadas ideas sería el reflejo de la consolidación del poder de los actores que representan dichas ideas y que establecen nuevas formas de entender los límites de lo posible, lo deseable, lo factible o legítimo (Hay, 2006), esto es, que establecen unos nuevos principios de lectura del orden político (Panizza, 2002) o nuevos paradigmas políticos (Hall, 1993), que en última instancia legitiman las desigualdades y diferencias de poder (Béland & Cox, 2011, p. 9).

Es en este punto donde los enfoques neoinstitucionalistas de segunda generación se aproximan al estudio de las instituciones políticas desde perspectivas discursivas/constructivistas. Uno de los autores más representativos en este terreno es Colin Hay, quien acuñó el concepto de institucionalismo constructivista (Hay, 2006). La propuesta

analítica de Hay concede cierto valor explicativo y predictivo a los modelos clásicos del neoinstitucionalismo, sobre todo al históricos y al sociológico, pero subraya que es poco probable que puedan aportar información relativa al cambio institucional pos-formativo, es decir, al cambio institucional endógeno (Hay, 2001, 2011). En este sentido, se centra en entender el cambio institucional atendiendo no solo a la arquitectura institucional, sino también –y sobre todo– a los marcos cognitivos y paradigmas políticos dominantes en un momento y contexto determinado. Para los constructivistas, señala el autor, la política o el análisis político no puede centrarse en estudiar de forma ciega cuáles son los intereses materiales que afectan en los deseos, preferencias, motivaciones y decisiones estratégicas de los actores, sino más bien en entender el proceso de formación, identificación y puesta en marcha de las concepciones y percepciones que tienen del contexto social en el que se desenvuelven (Hay, 2006, pp. 63–64). Por esta razón, no son las instituciones las que constriñen sus preferencias o lógicas de conducta, sino las ideas y percepciones que sostienen. En este sentido, el autor reemplaza el concepto de *path-dependency* utilizado por los institucionalistas históricos para proponer un concepto más amplio al que denomina *ideational path-dependency* y que haría referencia a las ideas como cimientos sobre los que se diseñan, construyen y desarrollan las instituciones. Así, las instituciones no actuarían como los dispositivos limitadores de la autonomía política de los actores involucrados, sino que son las propias ideas en las que se fundamentan las instituciones las que limitarían dicha autonomía política. Sin embargo, los constructivistas no solo están preocupados por identificar y detallar las ideas que construyen el “sentido común de las cosas”, sino también las condiciones bajo las cuales estos filtros cognitivos o paradigmas son impugnados, cuestionados o reemplazados. En otras palabras, estas ideas son el equivalente a un paradigma político o hegemonía política, lo que quiere decir que un cambio paradigmático implica un cambio en los esquemas interpretativos que tienen los actores en relación con su entorno – lo que Panizza (2002) denomina los “principios de lectura de un orden político”– y, al mismo tiempo, anuncian cambios institucionales significativos (Hay, 2006, pp. 65–66).

Si bien Hay señala la importancia de estudiar los paradigmas políticos dominantes en los que se inscriben las ideas políticas, es importante estudiar las ideas políticas en diferentes niveles de generalidad. A esta cuestión dedica su reflexión Jal Mehta (2011) cuando nos habla de los niveles de generalidad de las ideas. El autor diferencia entre tres niveles de generalidad; a saber, las ideas como soluciones políticas (*ideas as policy solutions*), las ideas como la definición de los problemas (*ideas as problema definitions*) y las ideas como filosofías públicas o zeitgeist (*ideas as public philosophies or zeitgeist*). Estos tres niveles de generalidad son los que terminan

definiendo el tipo de gobernanza posible y deseable que se da en un contexto particular y son analíticamente importantes porque expresan tanto los elementos estructurales de las ideas políticas, como también los elementos contextuales e individuales (Larsson, 2015, p. 179). Asimismo, para Mehta, uno de los terrenos más importantes de la lucha política está referido a la definición de los problemas políticos. Ser capaz de imponer una visión dominante acerca de cómo definir los problemas implica tener la capacidad de configuración de la agenda y, al mismo tiempo, implica la exclusión de todo tipo de políticas que no sean coherentes con la forma hegemónica de definir los problemas (Mehta, 2011, p. 33). Pensemos, por ejemplo, en la cuestión de la pobreza en un país como Argentina: el repertorio de políticas que se puedan llevar a cabo dependerá en gran medida de si la cuestión de la pobreza se define de forma hegemónica como algo relativo a la poca capacidad de generar riqueza de los grandes capitales o, por el contrario, de la ausencia de justicia social redistributiva. En el proceso de definición de un problema están involucrados muchos actores, algunos intencionalmente y otros no –los medios de comunicación es posible que no tengan intención de definir un problema cuando informan sobre una problemática, pero en última instancia contribuyen de alguna u otra forma–, por lo que es importante resaltar que, como hemos venido haciendo, se trata de un proceso contingente, que no responde a los intereses materiales de los actores involucrados –no son objetivables en términos racionales– y que la definición de los problemas se hace a la luz del imaginario o paradigma político dominante.

Las filosofías públicas, entendidas como el conjunto de opiniones e intenciones políticas expresadas por un gobierno, pero en especial los zeitgeist, entendidos como conjuntos de intereses sociales, culturales y económicos abrumadoramente dominantes en el discurso público, son ideas políticas que operan en el nivel del paradigma político. Como hemos señalado, un zeitgeist, un paradigma político o, en última instancia, una hegemonía política, no solo son variables dependientes, es decir, que deben ser estudiadas en sí mismas –cómo surgen o cómo se han construido–, sino también variables independientes en la medida en las que nos ayudan a comprender cómo afectan en la arena política en sentido amplio (Mehta, 2011, pp. 27/40-42). En definitiva, un zeitgeist debe ser entendido como un sentido sedimentado, como un conjunto de asunciones expandidas y compartidas y poco permeables a la crítica. Sin embargo, lo que realmente nos interesa comprender es que las soluciones políticas, la definición de los problemas o las filosofías públicas no suelen estar a la altura del zeitgeist, sino que adquieren un nivel de generalidad menor. Ahora bien, existen momentos en los que se puede dar una coincidencia, de tal manera que la forma de definir

un problema –el problema de acceso a la vivienda, por ejemplo– adquiere tal dimensión que se eleva a la categoría de filosofía pública –el problema de acceso a la vivienda tiene que ver con los problemas de regulación del capitalismo– y, finalmente, puede elevarse a la categoría de zeitgeist –el capitalismo debe estar regulado por el Estado–. Todo esto nos lleva a concluir que, para poder entender el proceso de construcción de una hegemonía política, debemos poner el foco en los diferentes niveles de generalidad de las ideas políticas y, de esta manera, saber rastrear el momento en el que la impugnación de un orden establecido se ve sometido a cierta crítica, caracterizada por un proceso de dislocación de los marcadores de certeza de una sociedad (Barros, 2002), que a su vez ofrece las posibilidades a que un nuevo sentido común³ o sentido de orden se instale en la sociedad, alcanzando tal éxito en la construcción de sentido que finalmente se eleva a la categoría de zeitgeist de una sociedad. Sin embargo, como señala Hay (2001, p. 206), el proceso de cambio institucional que sigue a un momento de declive de un paradigma y emergencia de otro es probable que sea mucho más lento, y los procesos de cambio en la arquitectura institucional no siempre responde a procesos graduales y paulatinos, como si se diese una analogía con el proceso de cambio de paradigma, sino que son más bien iterativos y acumulativos, lo que Hay denomina “evoluciones puntuadas/puntuales” (*punctuated evolution*).

Otra de las consideraciones teóricas que queremos recoger tiene que ver con la forma de abordar el estudio de ciertas ideas o discursos de aspiración hegemónica en diferentes contextos. Un trabajo seminal en este sentido es el de Peter Kjaer y Ove Pedersen (2001) en el que intentan explicar la traducción de las ideas neoliberales en la economía danesa. En su texto, parten de una crítica a los enfoques que busca hacer generalizaciones acerca de la difusión de políticas/ideas (*policy diffusion*) a lo largo de la historia y de diferentes países, al tiempo que defienden que el fenómeno del neoliberalismo debe ser analizado en términos de cómo este fenómeno se tradujo (*translated*) en contextos particulares y en situaciones históricas particulares. Esta postura, sobre la que ahondaremos a continuación, es de especial relevancia en nuestro caso, ya que estudiaremos el tránsito del neoliberalismo al posneoliberalismo en argentino, siendo conscientes que las narrativas posneoliberales fueron recurrentes en diferentes gobiernos latinoamericanos enmarcados en lo que vino a denominarse el giro a la izquierda en la región (Belloni & Wainer, 2014; Sader, 2008;

³ Una reflexión en profundidad sobre la noción de “sentido común”, entendido como un conjunto de interpretaciones que organizan nuestro modo de darle sentido al mundo y que cuando tiene éxito y se generaliza termina siendo constitutiva de la realidad en la que nos movemos, puede verse en el libro de José Nun dedicado a esta cuestión (2015).

Stefanoni, 2012; Stoessel, 2014; Thwaites, 2010). Si bien llevaremos a cabo un estudio de caso, serán recurrente la generalización respecto del posneoliberalismo en la bibliografía con la que trabajaremos.

Para Kjaer y Pedersen, la traducción (*translation*) es un proceso a través del cual ciertos conceptos y concepciones provenientes de contextos sociales diferentes entran en contacto y desencadenan un cambio en el orden de interpretación de las cosas en un contexto concreto. Desde esta perspectiva, los autores rechazan una visión de los paradigmas como un conjunto de ideas que tiene un mismo núcleo de significado en cualquier lugar –el neoliberalismo no es lo mismo en todas partes–. Las ideas o paradigmas no se entienden como plenamente definidos y fácilmente identificables, lo que permitiría que puedan ser trasladados de un contexto a otro a lo largo del tiempo, sino que deben ser entendidos como fenómenos históricamente constituidos, situados, contingentes y, por tanto, específicos de cada lugar y momento (Kjær & Pedersen, 2001, pp. 219–220). Por esta razón, las ideas neoliberales o posneoliberales no pueden asimilarse como conjuntos definidos, cerrados y con propiedades universales que simplemente entran en contacto con una sociedad y producen cambios políticos. Por el contrario, ideas como las planteadas deben estudiarse en contextos teóricos más amplios que tengan en cuenta la producción de significados/sentidos. Así, los autores apuestan por estudiar las ideas desde la perspectiva de los discursos, entendidos como sistemas de significados que ordenan la producción de concepciones e interpretaciones sobre lo social en un contexto determinado. De acuerdo con esto, las ideas se entienden como insertas en sistemas de significación, en discursos y, en lugar de asumirlas como fuerzas exógenas con autonomía propia, lo que buscamos es saber cómo las ideas se convierten en fenómenos sociales significativos (ibídem). El concepto de discurso que trabajan los autores, de corte posestructuralista, entronca directamente con la teoría del discurso posestructuralista de la Escuela de Essex (*Post-structuralist Discourse Theory–PSDT*). Si bien Kjaer y Pedersen no se remiten a los trabajos de la PSDT, su aproximación ontológica a la idea de discurso está en la línea de lo que plantea la PSDT y esto resulta especialmente llamativo ya que la noción de discurso con la que trabajaremos a la hora de referirnos al institucionalismo discursivo será precisamente esta. En esta línea, uno de los autores de referencia en la PSDT, David Howarth, nos plantea que la teoría del discurso está orientada a entender e interpretar la producción social de sentidos/significados, es decir, las reglas y convenciones que permiten que emerja una estructura productora de sentido en un contexto histórico concreto y, en consecuencia, entender cómo, en qué formas y por qué razones un

agente social puede sentirse identificado con una determinada estructura de sentido (Howarth, 2000, 2005; Howarth & Stavrakakis, 2009).

Si bien el concepto de discurso posestructuralista adquiere un nivel de abstracción tal que podría llevarnos a perder capacidad de análisis empírico⁴, el texto de Kjaer y Pedersen intentan resolver esta cuestión cuando plantean que las ideas se estabilizan solo si se institucionalizan como parte de arreglos institucionales concretos y particulares (Kjær & Pedersen, 2001, p. 220); que es el mismo argumento que defiende Panizza cuando sostiene que el proceso de institucionalización de una idea debe ser entendido como el grado máximo de sedimentación de la misma (Panizza, 2002). Sin embargo, Kjaer y Pedersen defienden que los discursos (paradigmas) y las instituciones deben ser tratados con un estatus teórico diferenciado –no son lo mismo los discursos que las instituciones. Por esta razón, al estudiar el cambio institucional, enfatizan que no podemos considerar que lo que constituye un cambio en un lugar también cuenta como un cambio en otro lugar. Al dotar de un estatus diferenciado a la noción de discurso/paradigma, debemos conceptualizar qué entendemos por cambio en cada contexto. Es decir, que el “cambio” no se puede determinar fuera de un contexto discursivo particular precisamente porque el significado del cambio –lo que los actores locales interpretan como cambio– puede variar respecto de otros contextos de acuerdo con la concepción de “cambio” incrustada (*embedded*) en cada paradigma particular. De acuerdo con este razonamiento, no podemos estudiar en términos generales las dimensiones del cambio en América Latina durante los gobiernos posneoliberales –¿qué cambios produjo el posneoliberalismo en América Latina?–, puesto que el “cambio” en unos contextos puede estar representado por el empoderamiento y reconocimiento de comunidades indígena originario campesinas, mientras que en otros puede estar representado por el reconocimiento de la justicia social como derecho universal.

En lo referido al cambio institucional desde perspectivas discursivas es igualmente importante la obra de Vivien Schmidt quien acuñó y popularizó el concepto de Institucionalismo Discursivo (*Discursive Institutionalism*). Para Schmidt, al igual que al resto de autores citados, las ideas representan las condiciones necesarias para la acción colectiva dentro del Estado, ya que en función a estas ideas los actores (re)definen sus intereses y se

⁴ La TDP es una corriente de pensamiento habitualmente criticada por su alto desarrollo teórico, pero escaso desarrollo metodológico. El mismo Howarth apunta a que “la teoría del discurso ha sido casi unánimemente criticada por no haber desarrollado de manera adecuada una reflexión metodológica que de alguna manera ‘ponga a trabajar’ los postulados teóricos de su sofisticada ontología” (Howarth, 2005, p. 40). Algunas reflexiones en torno a esta cuestión pueden consultarse en Fair (2013), Howarth (1997, 2005) y Howarth y Stavrakakis (2009).

(re)configuran las coaliciones basadas en intereses (Schmidt, 2006, p. 111). En consecuencia, su enfoque de corte constructivista le lleva a pensar en las ideas como algo dinámico, esto es, como normas, marcos y narrativas que no solo establecen los parámetros de cómo los actores conceptualizan el mundo, sino también como la condición de posibilidad para reconceptualizarlo, sirviendo como un recurso para promover el cambio (Schmidt, 2006, p. 112). En su trabajo, Schmidt se propone explicar las dinámicas de cambio y continuidad institucional a través del análisis del contenido sustantivo de las ideas y del proceso interactivo del discurso como base para la generación de esas ideas y de comunicación de estas en la esfera pública (Schmidt, 2010a, p. 47). Para ello desarrolla una teoría en la que diferencia dos dimensiones de análisis: el enfoque discursivo coordinado o esfera de coordinación (*Coordinative Discourse Approach*) y el enfoque discursivo comunicativo o esfera de comunicación (*Communicative Discourse Approach*). El objetivo de la autora con este método de aproximación es demostrar que las instituciones cambian a lo largo del tiempo en la medida en la que las ideas y los discursos que los actores tienen sobre ellas cambian. La esfera de coordinación (*Coordinative Sphere*) (Schmidt, 2010a, pp. 56–57) se refiere a los grupos de personas que generan las ideas en tanto bases para la acción colectiva. Estos grupos son lo que promueven las políticas y pueden estar conformados por personas que comparten un conjunto de ideas (comunidades epistémicas); por personas más estrechamente vinculadas con el objetivo de poner en acción ciertas ideas (coaliciones de promoción/presión o *advocacy coalitions*); o grupos de personas con ideas convergentes (redes de promoción/presión o *advocacy networks*). Por otro lado, la esfera de comunicación (*Communicative Sphere*) (Schmidt, 2010a, pp. 57–58) se refiere a aquellos procesos masivos de presión y persuasión pública en la esfera política. Por lo tanto, la esfera coordinativa es una interacción discursiva de tipo *top down*, mientras que la esfera comunicativa es de tipo *bottom up*.

Si bien el modelo de análisis que ofrece Schmidt es de gran alcance a la hora de ofrecernos una estrategia de investigación que tenga en cuenta el proceso interactivo que se da en las sociedades a través de la producción de discursos, la noción de discurso con la que trabaja rompe con la noción posestructuralista de discurso que se refiere a la producción de sentido/significado. En este sentido, Francisco Panizza y Romina Miorelli llevan a cabo una revisión crítica de la obra de Schmidt, al tiempo que proponen una idea de institucionalismo discursivo que recoja la propuesta teórica de Schmidt, pero que incorpore la noción de discurso posestructuralista (Panizza & Miorelli, 2013). En consecuencia, sostiene que los elementos de un discurso están articulados de forma diferente por diferentes actores y, por tanto, los significados cambian en función de los factores contextuales en los que se

desenvuelven⁵. En otras palabras, los discursos no pueden asumirse simplemente como receptáculos comunicativos que se caracterizan por su contenido y su forma y que, por tanto, son neutrales. Para la noción posestructuralista no es suficiente con que los actores políticos, a través de un proceso de discusión y deliberación, sean capaces de demostrar que las ideas que defienden son las más apropiadas para resolver los conflictos, como si se tratase de un modelo cognitivo de acumulación y adquisición de hechos. Por el contrario, los cambios institucionales deben entenderse en el marco de procesos de dislocación por los que las perspectivas respecto de lo posible, deseable o legítimo cambian (Panizza & Miorelli, 2013, pp. 309–311).

Por su parte, Oscar L. Larsson plantea su crítica a los modelos teóricos de Schmidt (Institucionalismo Discursivo) y de Hay (Institucionalismo Constructivista) también desde una postura posestructuralista centrada en el elemento intersubjetivo de lo discursivo. Para Larsson (2015), tanto Schmidt como Hay conceptualizan las ideas como elementos subjetivos en forma de creencias o intereses construidos individualmente; una visión que tiende a minimizar los aspectos sociales e intersubjetivos de las ideas y, en consecuencia, descuida los elementos estructurales de las ideas/discursos. Siguiendo la influencia en el terreno posestructuralista del concepto de performatividad de Butler, señala que las ideas ejercen influencia en sí mismas, trascendiendo del poder de quienes las originan. Por esta razón, las ideas intersubjetivas apuntan a la dimensión social y estructural de las ideas y, por tanto, las ideas existen más allá de la mente individual de quien produce, difunde o promueve una idea (Larsson, 2015, pp. 179–180). En definitiva, el autor aboga por poner en marcha enfoques que tengan en cuenta tanto las ideas subjetivas –ideas que poseen y promueven actores individuales– como las ideas intersubjetivas –ideas que son aceptadas por amplios sectores sociales y que existen en por sí mismas en la medida en la que no dependen demasiado de un solo individuo–. En este sentido, ideas como el “choque de civilizaciones” no solo actúan en un plano subjetivo (individual), sino también y, sobre todo, en un nivel macro intersubjetivo. Así, Larsson señala que el “choque de civilizaciones” no ocurrió porque fuese real, sino porque la gente aprendió a interpretar y actuar en el mundo de acuerdo con este enfoque. De esta forma, cuando asumimos que la afirmación de “choque” es cierta,

⁵ Panizza y Miorelli ejemplifican su crítica a la noción de discurso habermasiano de Schmidt planteando que, dependiendo del orden de significación en el que inscribamos la realidad, su sentido será uno u otro. Así, una montaña, como realidad material, puede estar inscrita en un orden de significación (discurso) religioso o de explotación económica. Mientras que para los indios, que inscriben la montaña en el discurso religioso, dicha montaña no podría ser comercializada, sino más bien adorada, para los colonos estaría disponible para su explotación y comercialización (Panizza & Miorelli, 2013, p. 303).

nuestras acciones tienden a producir una realidad a partir de un concepto de, *a priori*, solo tenía pretensiones de descripción de una realidad sociopolítica (ibid 2015, p. 183)

A partir de las ideas y conceptos desarrollados en los párrafos anteriores, llevaremos a cabo alguna aproximación tentativa al caso argentino, intentando comprender el proceso de transformación institucional durante los gobiernos kirchneristas y atendiendo a los cambios paradigmáticos, de estructuras de sentido o dislocaciones que se dan en el país en el contexto de la crisis del 2001 y el tránsito del estado neoliberal menemista al estado posneoliberal kirchnerista.

De la caída del menemismo a la emergencia kirchnerista: apuntes para pensar el cambio institucional

Como hemos señalado al principio de este trabajo, la llegada del kirchnerismo al poder de la mano de Néstor Kirchner en 2003 estará marcada por el recuerdo más inmediato de la crisis económica que atravesaba el país en 2001 y de las movilizaciones que acompañaron el proceso de quiebre del orden político, social e institucional. Tal proceso de quiebre sociopolítico es atribuido a las políticas del expresidente Carlos Menem, quien había llegado al poder en 1989 presentándose como el heredero de los progresos en materia de justicia social del peronismo clásico, mientras era percibido por la sociedad como el heredero de los sueños justicialistas (Barros, 2002, p. 128). Sin embargo, su acción de gobierno se alejó radicalmente del modelo de Estado interventor del primer peronismo y, por el contrario, llevó a cabo un proceso de convergencia entre la desregulación económica y la reforma del Estado, lo que se tradujo en una privatización de empresas estatales, la apertura comercial asimétrica, la instauración del régimen de Convertibilidad y el denominado Plan Brady (Basualdo, 2006, p. 154). Si bien este no es el lugar para hacer un análisis en profundidad de las diferentes dimensiones y consecuencias que tuvo el periodo menemista, es sintomático del nivel de polarización política que se vivió en el contexto de la crisis del 2001 y que, tras la llegada de Fernando de la Rúa al poder, se saldase con una sucesión de 5 presidentes en menos de 15 días para finalmente convocarse elecciones presidenciales para abril de 2003,

contienda en la que se enfrentarán más de nueve candidatos, entre ellos Carlos Menem y Néstor Kirchner⁶.

La asunción como presidente con un apoyo electoral de tan solo el 22% de los votos vendría acompañado de un importante vacío de poder, ya que Kirchner “apareció en el mapa político argentino sin un dominio real sobre el país federal, [y] como parte de un movimiento político sin conducción hegemónica y extraordinariamente dividido” (Moreira & Barbosa, 2011, p. 194). A pesar de ello, Néstor Kirchner llevará a cabo un giro programático muy significativo: “se expresó a favor de reconstituir el proyecto nacional, subordinar la economía a la política y, por último, remarcó su intención de fortalecer los vínculos con otros países latinoamericanos en una alianza estratégica regional” (Pérez & Natalucci, 2010, p. 98). A este proyecto se irán sumando la mayoría de los dirigentes y legisladores peronistas, construyendo un discurso que buscaba revitalizar la política argentina, recuperando la tradición movimentista de los años setenta y recuperando consignas históricas como soberanía política, independencia económica y justicia social (ibíd. p. 99).

La debilidad inicial de Kirchner también debe ser entendida en un contexto de importantes fracturas en las identidades políticas de la población y de la dislocación de sentidos hasta entonces altamente sedimentados. Sin embargo, esta dislocación de los marcadores de certeza y horizontes políticos ofrece, a su vez, las posibilidades a que un nuevo sentido de orden se instale en la sociedad, abriendo, de esta forma, la oportunidad a la creación de una nueva posibilidad política, una nueva hegemonía (Barros, 2002). La pérdida de certezas y horizontes se vio reflejada en el rechazo ciudadano hacia la clase política bajo la consigna del “que se vaya todos”. Esta ruptura con el orden establecido es la que permitiría iniciar un proceso de reconstrucción hegemónica por parte de Néstor Kirchner. En palabras de Diego Raus, el reto al que se enfrentaba Kirchner presentaba una doble oportunidad: por un lado, la crisis de legitimidad de la política se presentaba como un instrumento privilegiado para desarrollar un nuevo contrato social y, por el otro, se encontraba en disposición de organizar el conflicto social sobre nuevos ejes (Raus, 2008, p. 85).

⁶ Consciente de las escasas posibilidades que tenía de hacerse con la presidencia producto del profundo rechazo que despertaba su candidatura ante el electorado, Menem decide no presentarse a la segunda vuelta a disputar con Kirchner y este último resulta electo con tan solo el 22% de los votos obtenidos en primera vuelta (Cheresky, 2009, p. 21).

Este contexto de construcción de una nueva hegemonía política o emergencia de un nuevo paradigma que reorganiza los límites de lo deseable y legítimo debería tener una expresión en el terreno institucional. Como ha señalado Svampa, la acción de gobierno de Néstor Kirchner estuvo marcada por la construcción progresiva de un discurso institucionalista en el que abogaba por llevar a cabo las reformas políticas y económicas necesarias, lo que más tarde se tradujo en una reconfiguración del aparato político-institucional (Svampa, 2014, pp. 159–160). Todas las políticas llevadas a cabo, desde las alianzas multilaterales con gobiernos latinoamericanos en detrimento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, las políticas de derechos humanos que revierten las leyes de obediencia debida y punto final, las políticas orientadas a la universalización de derechos en contraposición a las políticas focalizadas, las reformas en la Suprema Corte de Justicia, hasta la subversión de las relaciones entre el Estado y la economía; fueron acciones de gobierno que se impulsan en relación con un pasado y con proyección de presente y futuro. En este sentido, es evidente que el espejo en el que se mira el kirchnerismo para construir su hegemonía política es la conocida como larga década neoliberal o hegemonía menemista. Este espejo, este elemento de exterioridad que permite cierta coherencia en la construcción discursiva del kirchnerismo, actúa como un dispositivo estructurador de sentido. En otras palabras, la disolución de todas las certezas que pudo proveer en algún momento la hegemonía menemista deviene en el elemento a partir del cual Kirchner y más tarde Fernández introducen en la sociedad argentina unos nuevos principios de lectura. Estos principios de lectura del orden social son lo que permitirán dar un sentido a su acción de gobierno y generarán, a partir de relaciones de antagonismo, los consensos necesarios para construir una nueva hegemonía política. A pesar de que los gobiernos kirchneristas han sido habitualmente calificados, ya sea en sentido peyorativo o no, de populistas –en el sentido anti-institucionalista del término–, no podemos obviar que el paradigma posneoliberal no solo transformó las ideas dominantes y procesos de identificación política, sino que también tuvo algún tipo de traducción en el entramado institucional. En su análisis del kirchnerismo como expresión populista, Miorelli (2017) señala que el populismo en el gobierno transita en una especie de péndulo entre su promesa de ser una fuerza política anti-statu-quo, pero a la vez gobernar siendo statu-quo. Esto se traduce en que su carácter anti-institucional debe ser compatible con su capacidad de dar respuesta a las demandas de emancipación popular por las que llega al poder. Por ello, a pesar del carácter inestable o ambiguo que en algunos momentos puedan tener las nuevas formas institucionales del kirchnerismo, estas existen y su estudio empírico es importante.

Palabras finales

En este trabajo hemos llevado a cabo un esfuerzo por recoger las principales aproximaciones teóricas al estudio de las instituciones políticas desde perspectivas discursivas o constructivistas. Estos enfoques se caracterizan por poner en el centro del análisis las ideas políticas como variable fundamental del análisis político, institucional y del comportamiento. En este sentido, enfatizan en la necesidad de comprender el cambio o continuidad institucional a la luz de los cambios que se dan en el orden de las ideas políticas dominantes. En este sentido, el institucionalismo constructivista/discursivo se convierte en un potente aparato conceptual orientado al estudio de la relación que existe entre las ideas políticas y las instituciones, concediendo a las primeras un estatus ontológico de primer orden, y diferenciándose de otros enfoques que tratan las ideas políticas como epifenómenos que simplemente reflejan intereses materiales objetivables. Aunque no han sido tratadas en este texto, las premisas teóricas con las que trabajamos se inscriben, en mayor o menor medida, en el conocido como “giro lingüístico o giro discursivo” de las ciencias sociales. Esto obliga a llevar a cabo investigaciones fuertemente críticas con el positivismo de la ciencia social, al tiempo que proponen desarrollar estrategias de investigación y metodologías cualitativas de corte interpretativista.

Por otro lado, la revisión teórica realizada hasta el momento nos permite concluir que tanto Vivien Schmidt como Colin Hay son los autores de referencia en esta nueva generación de estudios neoinstitucionalistas. Sin embargo, sus trabajos han recibido pertinentes críticas que también hemos querido recoger. En concreto, los trabajos de Larsson (2015), Kjaer y Pedersen (2001) Panizza y Miorelli (2013) y Panizza (2002) especialmente importantes a la hora de entender la dimensión discursiva de las instituciones desde una perspectiva del discurso posestructuralista que nos habla del discurso como un “orden de sentido” y no simplemente como un debate que producen actores individuales a partir de sus propias subjetividades.

Asimismo, hemos esbozado en líneas generales y de manera muy sucinta algunos argumentos que justifican la pertinencia de nuestra propuesta de investigación, de la que se desprendería nuestra pregunta de investigación –¿cómo se construye el posneoliberalismo en Argentina durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández y que cambios institucionales acompañan este proceso de cambio de los sentidos políticos?–. Los procesos políticos que vive Argentina desde finales de los años noventa, pero en especial en el contexto

de la crisis del 2001, han sido ampliamente estudiados desde diferentes perspectivas y qué duda cabe de que siguen despertando el interés de la academia. Sin embargo, el trabajo de revisión bibliográfica llevado a cabo hasta ahora nos permite afirmar con cierta seguridad de que son muy escasos los estudios en profundidad respecto del cambio institucional en Argentina desde una perspectiva como la que proponemos. De hecho, la ciencia política castellanoparlante prácticamente no se ha hecho eco de estos enfoques neoinstitucionalistas de segunda generación, lo que supone abandonar un rico aparato conceptual que, además de innovador, asume como propios muchos de los postulados y desarrollos teóricos de los primeros neoinstitucionalismos. Se trata, en consecuencia, de un enfoque que se aleja de los determinismos en los que suelen incurrir los neoinstitucionalismos de primera generación –determinismo económico, histórico o cultural–, presentándose como un enfoque innovador y sobretodo dinámico a la hora de explicar el cambio o continuidad institucional.

Finalmente, cabe señalar que los estudios referidos al cambio político en Argentina desde perspectivas discursivas posestructuralistas han estado habitualmente centrados en la cuestión del populismo y de las identidades políticas. Estos trabajos, por lo general, han obviado la cuestión de las instituciones políticas por asumir que el populismo es, en términos teóricos, anti-institucionalista. Al mismo tiempo, aquellos trabajos que partían de perspectivas teóricas diferentes, pero que estudian el cambio político en Argentina en términos populistas –en sentido peyorativo– igualmente señalan el anti-institucionalismo como un rasgo característico del populismo. Ambas perspectivas, aunque críticas las unas respecto de las otras, han apuntado a la anti-institucionalidad de los gobiernos populistas en América Latina en general y en Argentina en particular, lo que se ha traducido en una suerte de vacío empírico a la hora de estudiar el cambio institucional. Con esto no queremos afirmar que no existan estudios que aborden las reformas del Estado o el cambio institucional en Argentina, sino que en particular los estudios centrados en el populismo, sobre todo los de corte posestructuralista, han dejado de lado el interés por esta cuestión. En este sentido, consideramos que la propuesta teórica que llevamos a cabo contribuye a enriquecer el debate en torno a las instituciones políticas en general y a los estudios que relacionan populismo e instituciones políticas en particular.

Bibliografía

- Barros, S. (2002). *Orden, Democracia y Estabilidad. Discurso y política en la Argentina entre 1976 y 1991*. Córdoba: Alción Editora.
- Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera. In E. Basualdo & E. Arceo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Béland, D., & Cox, R. H. (2011). Introduction: Ideas and Politics. In D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 3–22). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.001.0001>
- Béland, D., & Cox, R. H. (2016). Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. *Journal of European Public Policy*, 23(3). <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115533>
- Belloni, P., & Wainer, A. (2014). El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal. *Problemas Del Desarrollo*, 45(177), 87–112. [https://doi.org/10.1016/S0301-7036\(14\)70864-8](https://doi.org/10.1016/S0301-7036(14)70864-8)
- Cheresky, I. (2009). ¿El fin de un ciclo político? In I. Cheresky (Ed.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Fair, H. (2013). Propuesta interdisciplinaria para una operacionalización de la teoría del discurso de Ernesto Laclau. *X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires*.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hay, C. (2001). The “Crisis” of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach. In J. L. Campbell & O. K. Pedersen (Eds.), *The Rise of neoliberalism and Institutional analysis* (pp. 193–218). Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Hay, C. (2006). Constructivist Institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 56–74). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001>
- Hay, C. (2011). Ideas and Construction of Interests. In D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 65–82). New York: Oxford University Press.

- Howarth, D. (1997). La teoría del discurso. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Howarth, D. (2000). Developing Discourse Theory. In D. Howarth (Ed.), *Discourse* (pp. 126–142). Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Howarth, D. (2005). Aplicando la Teoría del Discurso: el Método de la Articulación. *Studia Politicae*, 5, 37–88. <https://doi.org/10.22529/sp>
- Howarth, D., & Stavrakakis, Y. (2009). Introducing discourse theory and political analysis. In D. Howarth, A. Norval, & Y. Stavrakakis (Eds.), *Discourse Theory and political analysis. Identities, hegemonies and social change*. Manchester: Manchester University Press.
- Kjær, P., & Pedersen, O. K. (2001). Translating Liberalization. Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy. In J. L. Campbell & O. K. Pedersen (Eds.), *The Rise of neoliberalism and Institutional analysis* (pp. 219–248). Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Larsson, O. L. (2015). Using Post-Structuralism to Explore The Full Impact of Ideas on Politics. *Critical Review*, 27(2), 174–197. <https://doi.org/10.1080/08913811.2015.1073883>
- Mehta, J. (2011). The Varied Roles of Ideas in Politics. From “Whether” to “How.” In D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 23–46). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.001.0001>
- Miorelli, R. (2017). Populismo en el poder: el problema de la institucionalización y el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. *Ponencia Para El XIII Congreso de La AECPA*.
- Moreira, C., & Barbosa, S. (2011). El kirchnerismo en Argentina: origen, apogeo y crisis, su construcción de poder y forma de gobernar. *Sociedade e Cultura*, 13(2), 193–200. <https://doi.org/10.5216/sec.v13i2.13423>
- Nun, J. (2015). *El sentido común y la política. Escritos teóricos y prácticos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Panizza, F. (2002). Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13, 59–93.
- Panizza, F., & Miorelli, R. (2013). Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse Theory. *POLITICAL STUDIES*, 61, 301–318. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00967.x>
- Pérez, G., & Natalucci, A. (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en

- Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista. *América Latina Hoy*, 54, 97–112.
- Raus, D. (2008). América Latina: la difícil coyuntura. La política entre las posibilidades y los límites. Notas sobre el caso argentino. In C. Moreira, D. Raus, & J. C. Gómez (Eds.), *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Schmidt, V. (2006). Institutionalism. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh (Eds.), *The State. Theories and Issues* (pp. 98–117). New York: Palgrave Macmillan.
- Schmidt, V. (2010a). *Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism*. (D. Béland & R. H. Cox, Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.001.0001>
- Schmidt, V. (2010b). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism.’ *European Political Science Review*, 2(01), 1–25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Stefanoni, P. (2012). Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Nueva Sociedad*, 239(3), 51–64.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis (Santiago)*, 13(39), 123–149. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682014000300007>
- Svampa, M. (2014). Revisiting Argentina 2001–13: From “¡Que se vayan todos!” to the Peronist Decade. In C. Levey, D. Ozarow, & C. Wylde (Eds.), *Argentina Since the 2001 Crisis* (pp. 155–173). New York: Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9781137434265>
- Thwaites, M. (2010). Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina? *Cuadernos Del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 32, 1–18.