

REVISTA  
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

**Vol. 7, Nº 1, Mayo 2013**

## **AUTORIDADES SAAP**

### **Presidente**

Miguel De Luca (UBA)

### **Vicepresidente**

Gastón Mutti (UNR-UNER)

### **Secretario General**

Pablo Bulcourf (UNQ-UBA)

### **Pro-Secretario General**

Nelson Cardozo (UBA-UADE)

### **Tesorero**

Gustavo Dufour (UBA-UNAJ)

### **Pro-Tesorera**

María Paula Bertino (UBA-UNSAM)

### **Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)**

Cristina Díaz (UNER-UNR)

Arturo Fernández (CONICET)

Anabella Busso (UNR)

Marcelo Camusso (UCA)

Lilia Puig de Stubrin (UNL)

Mario Riorda (UOG-UCC)

Walter Cueto (UNCu)

Emilio Saguir (USAL-UBA)

Jorge Battaglino (UTDT)

Carla Carrizo (UBA-UCA)

Silvia Fontana (UCC-UNLR)

Gonzalo Dieguez (UBA-UADE)

### **Miembros de la Comisión Fiscalizadora:**

Eliana Medvedev (UNCOMA)

Diego Gantus (UNER-UNR)

Santiago Rotman (UBA-UNSAM)

Pablo Barberis (UCSF-UNR)

Melina Guardamagna (UNCU)

Cintia Pinillos (UNR)

### **Anteriores Presidentes**

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo CatterbergP (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2011)

**REVISTA SAAP**  
**Publicación de Ciencia Política de la**  
**Sociedad Argentina de Análisis Político**

---

**VOLUMEN 7 • Nº 1, MAYO 2013**

---

**Director**

Martín D'Alessandro

**Consejo Editorial**

Atilio Borón (UBA)  
Marcelo Cavarozzi (UNSaM)  
Isidoro Cheresky (UBA)  
Liliana De Riz (UBA)  
Hugo Quiroga (UNR)  
Catalina Smulovitz (UTDT)  
Carlos Strasser (FLACSO)  
Juan Carlos Torre (UTDT)

**Secretario de Redacción**

Guido Moscoso

**Colaboradora**

Stefanía D'Annibali

**Consejo Asesor**

Carlos Acuña  
(UNSaM-Conicet)

Mariano Aguas  
(Universidad de Palermo)

Enrique Aguilar  
(Universidad Católica Argentina)

Luciano Andrenacci  
(Universidad Nacional de San Martín – FLACSO)

Bruno Bologna  
(Universidad Nacioanl de Rosario)

Natalio Botana  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Delia de la Torre  
(Universidad Nacional de San Juan)

Guillermo O'Donnell<sup>®</sup>

César Tcach  
(Universidad Nacional de Córdoba)

Mabel Thwaites Rey  
(Universidad de Buenos Aires)

Héctor Zimmerman  
(Universidad Nacional del Nordeste)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 123, Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. saap@arnet.com.ar. Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883

  
**S-A-A-P**

## Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

*Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* es la revista científico-académica de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Tiene como objetivo principal satisfacer necesidades académicas y profesionales de científicos políticos y académicos en general, de la Argentina y también del exterior del país, interesados en estudiar fenómenos políticos tanto domésticos como internacionales.

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible, de naturaleza teórica y/o empírica, concernientes a temas sustantivamente importantes de la vida política argentina y mundial. También son bienvenidas comunicaciones que refieran a discusiones sobre temas controversiales, conceptos y/o cuestiones metodológicas.

Todos los artículos son sometidos a referato anónimo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

# Índice

## NÚMERO 1

Editorial ..... 7

## ARTÍCULOS

- Los espacios geográficos en la política exterior argentina:  
de la Revolución de Mayo al Bicentenario (1810-2010)  
Geographic Spaces in Argentine Foreign Policy: From the  
Revolución de Mayo to the Bicentennial (1810-2010)  
Francisco Corigliano ..... 11
- Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico  
defensivo regional  
Redefining Defense: Regional Defensive Strategic  
Positioning  
Sergio Eissa ..... 41
- ¿Anticomunistas, antiestatistas, antiperonistas? La  
“nacionalización” de la doctrina de seguridad nacional en la  
Argentina y la legitimación del golpe de Estado de 1966  
Anticomunists, Antistatists, Antiperonists? The  
“Nationalization” of National Security Doctrine in  
Argentina and the Legitimization of the 1966 Coup d’état  
María Cecilia Míguez ..... 65
- Alianzas público-privadas: repercusiones y toma de posición  
de la Mesa de Enlace frente al Plan Estratégico  
Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020  
Public-Private Alliances: Impact and Position Taking of  
the Mesa de Enlace Facing the Plan Estratégico  
Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020  
María Eugenia Mediavilla ..... 97
- Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales,  
política provincial y protesta  
Governors versus Organizations: Federal Support,  
Provincial Policy and Protest  
Lorena Moscovich ..... 131

El peronismo y las elecciones bonaerenses. De la derrota a la consolidación en el gobierno provincial, 1983-1991 Peronism and Elections in Buenos Aires. From Defeat to the Consolidation in Provincial Government, 1983-1991 Marcela Ferrari, Lila Ricci y Fernando Suárez .....	161
---	-----

## NOTAS

El origen socialista del juramento de lealtad de Estados Unidos. Un análisis ideoléxico The Socialist Origin of the United States Pledge of Allegiance. An Ideolexic Analysis Jorge Majfud .....	193
--	-----

## RESEÑAS

<b>Elecciones y política en América Latina. 2009-2011</b> Manuel Alcántara y María Laura Tagina (coordinadores) por Carlos Vareto .....	199
<b>La búsqueda de saberse inmortal.</b> <b>La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales</b> Antonio Cardarello por Facundo Cruz .....	202
<b>Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina</b> Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata (compiladores) por Danilo Degiusti .....	205
<b>Models of Economic Liberalization. Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal</b> Sebastián Etchemendy por Emilia Simison .....	208
<b>Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983-2008</b> Santiago C. Leiras (compilador) por Pablo Garibaldi .....	2011
<b>Los legisladores en el Congreso argentino.</b> <b>Prácticas y estrategias</b> Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zaleznik (compiladores) por Guido L. Moscoso .....	214

# Editorial

*La aparición de este nuevo número de la Revista SAAP es casi simultáneo con la realización del XI congreso nacional de la asociación. Esto despierta grandes expectativas, ya que los congresos de la SAAP vienen superándose en cantidad de asistentes, ponencias y actividades en cada edición.*

*Esta nueva entrega, que esperamos sea también de interés para los socios, contiene artículos que, aun compartiendo algunas áreas temáticas de la disciplina, ofrecen una pluralidad de temas y de perspectivas que ya es característica de esta publicación.*

*En el área de las relaciones internacionales, Francisco Corigliano condensa la inserción internacional de la Argentina a lo largo de toda su historia. En relación directa con ese mapa, María Cecilia Míguez detalla las circunstancias en las que el país asumió públicamente la doctrina de la seguridad nacional, y Sergio Eissa aborda de manera polémica cómo se ha ido definiendo la política de defensa de la Argentina.*

*En otro conjunto, caracterizado por el estudio de la política subnacional y su relación con los resultados políticos, Lorena Moscovich explora los acuerdos políticos y de recursos que se dan entre presidentes, gobernadores y organizaciones sociales, y los impactos que provocan sobre los regímenes políticos subnacionales; Marcela Ferrari, Lila Ricci y Fernando Suárez analizan el desempeño electoral del peronismo bonaerense entre 1983 y 1991 y las causas que incidieron sobre esos resultados; y María Eugenia Mediavilla caracteriza los posicionamientos de diferentes actores del ámbito privado empresarial de cara a una política pública específica.*

*Finalmente, Jorge Majjud nos saca de la Argentina para, en la sección Notas, brindar un breve e interesante análisis de los significados, interpretaciones y modificaciones del juramento de fidelidad de Estados Unidos.*

*Es nuestro deseo seguir trabajando para que, tanto a través de las reuniones como de las publicaciones, la comunidad politológica de nuestro país y de la región tenga más lazos e intercomunicaciones, tan necesarias para la consolidación definitiva de nuestra disciplina.*

Martín D'Alessandro



# *Artículos*



# Los espacios geográficos en la política exterior argentina: de la Revolución de Mayo al Bicentenario (1810-2010)

**FRANCISCO CORIGLIANO**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Universidad de San Andrés, Argentina

fcorigliano@gmail.com

*Este artículo procura explorar las modalidades de inserción y de interacción de la Argentina con el resto del mundo en el espacio temporal transcurrido entre la Revolución de Mayo y el Bicentenario. Inserción e interacción en la que los representantes gubernamentales locales han privilegiado —y privilegian— ciertos espacios geográficos de la región y del resto del mundo en detrimento de otros. Este criterio de selección respondió —y responde— no sólo a móviles materiales, sino también a otros factores como la cercanía o lejanía geográfica, la búsqueda de seguridad y las afinidades y/o divergencias culturales.*

## **I. Introducción**

En el espacio temporal de 200 años que abarca este trabajo, los representantes gubernamentales locales han adoptado distintas opciones de inserción con la región y el resto del mundo. En el tramo inicial de este largo período, que abarcó desde la Revolución de Mayo de 1810 hasta el acuerdo anglo-argentino de 1947 sobre nacionalización de ferrocarriles británicos, los espacios geográficos privilegiados en dicha inserción fueron el Cono Sur y Europa Occidental. En ese último ámbito, se destacó la emergencia y consolidación de una conexión anglo-argentina en clave primordialmente económica (Gravil, 1985). La importancia de esta conexión lleva a algunos autores a hablar de un modelo o paradigma de “relaciones especiales” con Gran Bretaña (Hirst y Russell, 2001; Russell y Tokatlian, 2003; Corigliano, 2008). En un segundo tramo, comprendido entre el mencionado acuerdo de 1947 y la Guerra del Golfo Pérsico en 1991, los gobiernos argentinos, enfrentados a la pérdida de gravitación económica de Gran Bretaña y el resto de Europa Occidental, buscaron compensarla a través de la búsqueda de mercados en la Unión Soviética, países de Europa Oriental, Cuba y China, y, de modo intermitente, la firma de acuerdos de integración económica

y política con Brasil y Chile. Asimismo, procuraron llevar a cabo una política nuclear y de no proliferación que demostrara independencia de maniobra frente a las presiones de las grandes potencias nucleares (Russell, 1997; Hirst y Russell, 2001). En un tercer tramo temporal, comprendido entre el estallido de la Guerra del Golfo en 1991 y el de la de Irak en 2003, los representantes del gobierno y del sector privado argentino buscaron estrechar los vínculos tanto económicos como político-estratégicos con las naciones económicamente desarrolladas (Estados Unidos, las integrantes de la Unión Europea, China y Japón) y con los vecinos del Cono Sur en respuesta a los desafíos y oportunidades abiertos con el fin de la Guerra Fría, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el rebrote hiperinflacionario de 1989 (Norden y Russell, 2002; Corigliano, 2008). Y en el cuarto tramo de las vinculaciones externas del país, abierto en 2003 y en el que aún estamos inmersos, el impacto de los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001 en la agenda externa norteamericana —que colocó a la Argentina en un lugar marginal de dicha agenda—; la crisis política y económica argentina y la suspensión de pagos de deuda externa (*default*) de diciembre del mismo año; la actitud poco comprensiva de las autoridades de Washington y del Fondo Monetario Internacional frente a la situación económica argentina poscrisis de 2001; y la creciente importancia de China e India como mercados de colocación de las exportaciones del complejo sojero argentino, impulsó a los gobiernos de Eduardo Duhalde (2001-2003), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007 en adelante) a la búsqueda de nuevos espacios geográficos en la región y del mundo, a fin de compensar la crisis en la vinculación argentina con Estados Unidos y el resto de las naciones desarrolladas de Occidente vigente entre 1991 y 2003. Venezuela, país cuyo gobierno compró los bonos de deuda argentinos en *default*; China e India, cuyas altas demandas de soja argentinas permitieron, tras la devaluación de 2002, la salida de la recesión económica a partir de 2003; y países afroasiáticos no tradicionales en la historia de las vinculaciones externas de la Argentina como Angola, Vietnam e Irán (Corigliano, 2011).

## **II. El período 1810-1947: Cono Sur y Europa Occidental como espacios claves de vinculación externa**

En el extenso período que indica este apartado, iniciado con la emergencia de un embrión de gobierno en Buenos Aires que reemplazó al virrey español Baltasar Hidalgo de Cisneros (25 de mayo de 1810); proseguido por sucesivos —y fallidos— intentos de organizar, en reemplazo del Virreinato

del Río de la Plata, un nuevo Estado rioplatense con sede en la ciudad de Buenos Aires; y continuado con un proceso de organización nacional del espacio rioplatense que comenzó a vislumbrarse hacia la década de 1860 pero que recién se consolidó en la de 1880, todos los representantes gubernamentales privilegiaron dos espacios geográficos: el Cono Sur y Europa Occidental.

En la primera mitad de la década de 1810, la importancia otorgada al primero de estos ámbitos se plasmó en una sucesión de fallidos intentos del embrionario Estado porteño-rioplatense por controlar el Alto Perú, el Paraguay y la Banda Oriental. En la segunda mitad de la década de 1810, el espacio europeo occidental adquirió para los miembros de este proto-Estado porteño-rioplatense una importancia a la vez política —las cortes europeas como focos de reconocimiento a dicho Estado—, económica —las Cortes como mercados para las exportaciones de la región platense— y estratégica —las Cortes como aliados o mediadores en la pugna entre España y el embrionario Estado surgido en mayo de 1810—. Así lo demostraron ejemplos como la guerra de corso porteña dirigida contra naves españolas; el envío de misiones diplomáticas como las de Manuel Belgrano, Pedro Medrano y Bernardino Rivadavia, destinadas a obtener, de Fernando VII, o de Inglaterra, Rusia, Francia, Alemania o Estados Unidos, la libertad civil de las provincias rioplatenses; la declaración de independencia en el Congreso de Tucumán el 9 de julio de 1816; y la campaña libertadora a Chile y Perú —asociada a tres miembros de la Logia Lautaro de emancipación hispanoamericana: el correntino José de San Martín, el chileno Bernardo O'Higgins y el porteño Pueyrredón—; e, incluso, las medidas de apaciguamiento adoptadas por los dos primeros directores supremos, Gervasio Posadas y Carlos María de Alvear, dirigidas a evitar una reconquista española del Río de la Plata y a buscar una solución de compromiso con la Madre Patria que no pusiera en peligro la autonomía del proto-Estado porteño-rioplatense. Medidas tales como el reemplazo de la bandera celeste y blanca creada en 1812 por la española en el Fuerte de Buenos Aires; la propuesta del Directorio a Madrid de entronizar al príncipe español Francisco de Paula como rey del ex Virreinato del Río de la Plata, la presidencia de Chile y las provincias de Puno, Arequipa y Cusco; y la búsqueda de la mediación portuguesa para evitar una expedición militar española al Río de la Plata (Cisneros y Escudé, 1998a; Floria y Belsunce, 2004).

La segunda década revolucionaria volvió a evidenciar el sesgo político, económico y estratégico de la vinculación del proto-Estado rioplatense con los espacios geográficos europeo-occidental y conosureño. Ejemplos al respecto fueron el fin de la guerra de independencia contra España y el de la

pugna de poder entre el Estado embrionario porteño-rioplatense y la Liga artiguista de los Pueblos Libres por el control del espacio rioplatense; los reconocimientos a dicho Estado embrionario procedentes de Portugal en 1821, Estados Unidos en 1822, Colombia en 1823 y Gran Bretaña en 1825; la expansión ganadera y mercantil porteño-bonaerense, íntimamente ligada a la conexión con el capital británico; y el estallido de la guerra entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio de Brasil (1825-1828), ligado a la disputa rioplatense-imperial por el control sobre los asuntos políticos y económicos de la Banda Oriental.

Por su parte, las décadas de 1830 y 1840, coincidentes con la emergencia de Juan Manuel de Rosas como gobernador de Buenos Aires y constructor, a través de alianzas y del uso de la fuerza, de una Confederación rioplatense, demostró la presencia de la “diplomacia de las cañoneras” anglo-francesa para quitar por la fuerza el cerrojo rosista sobre la navegación fluvial del sistema del Plata y sobre los recursos pesqueros del Atlántico Sur. Ejemplos de esta diplomacia muscular fueron la ocupación británica de las islas Malvinas, la cual incluyó el desalojo de su gobernador nombrado por Buenos Aires (1833); el bloqueo francés al puerto de Buenos Aires (1838-1840) —producto de la irritación de las autoridades de París por la negativa del gobierno porteño-bonaerense a extender a los residentes franceses en el Plata la exención militar que gozaban desde 1825 sus pares británicos—; y el bloqueo anglo-francés al Río de la Plata (1845-1850). Estas manifestaciones de diplomacia muscular de Londres y París contaron con las simpatías de fuerzas antirrosistas en las provincias del Litoral, en Paraguay y las de las comunidades británica y francesa del Río de la Plata, actores que, más allá de sus intereses divergentes, coincidían en su común rechazo al control porteño sobre la navegación —y por ende sobre el tráfico comercial— de los ríos Paraná y Uruguay. A estas manifestaciones europeas de diplomacia muscular se añadió la procedente de los Estados Unidos. En 1831, la tripulación de la corbeta *Lexington* se dirigió al asentamiento de Puerto Soledad y aprisionó a sus habitantes.

El fin del bloqueo anglo-francés en 1850 —fruto de los cambios en las políticas internas de Londres y París, la negativa incidencia del bloqueo en los intereses comerciales de la comunidad francesa y británica residente en la Confederación rosista, la hábil política del Restaurador de las Leyes para explotar tanto los sentimientos xenófobos de la plebe rioplatense como las divergencias de intereses entre Francia y Gran Bretaña y entre las fuerzas antirrosistas— le permitió al gobierno de Rosas retomar el control sobre el sistema fluvial de la Cuenca del Plata. Pero no evitó la emergencia de una nueva coalición en contra del poder de Restaurador la cual, integrada por el Imperio del Brasil y el gobierno de Urquiza en Entre Ríos, lograron lo que

no habían podido las alianzas anteriores tejidas en su contra: desplazarlo del poder (Cisneros y Escudé, 1998b).

Urquiza, como vencedor de Rosas en la batalla de Caseros en febrero de 1852, fue su heredero en la dirección de la antigua Confederación. Pero tropezó con varios obstáculos: la resistencia de Buenos Aires a su autoridad, la falta de ayuda militar brasileña y paraguaya en su pugna de poder con los porteños, la excesiva dependencia financiera de la “diplomacia del patacón” imperial, y la imposibilidad de atraer a los intereses mercantiles y financieros británicos y franceses con atractivos del mismo tenor de los ofrecidos por el Estado porteño. Tras la batalla de Pavón contra las fuerzas de Buenos Aires (septiembre de 1861), un Urquiza derrotado y consciente de las dificultades de administrar una Confederación Argentina sin el poder de Buenos Aires —y por ende sin el de la Aduana y sin disponibilidad suficiente de capitales externos— optó por abandonar la cáscara vacía del mando presidencial confederado a su suerte y preservar sus batallones entrerrianos, todavía intactos, para poner a salvo sus propios intereses económicos y políticos en la provincia. Bartolomé Mitre, su contrincante porteño, asumiría la presidencia en 1862 y tendría en Urquiza un aliado en la construcción de un orden político y económico liberal en el espacio geográfico rioplatense —alianza que le valdría al entrerriano el repudio de los antimitristas en Entre Ríos y otras provincias rioplatenses y, por último, su muerte a manos del caudillo federal entrerriano Ricardo López Jordán—.

Como sus antecesores desde la década de 1810, las presidencias de Mitre (1862-1868), Domingo Sarmiento (1868-1874), Nicolás Avellaneda (1874-1880) y Julio A. Roca (1880-1886), priorizaron al Cono Sur y a Europa Occidental como espacios geográficos prioritarios. A fin de afirmar su control político y económico sobre el espacio rioplatense, los gobiernos de Mitre y Sarmiento combatieron los últimos vestigios de autonomía provincial —las montoneras conducidas entre 1862 y 1863 por el riojano Ángel Vicente “El Chacho” Peñaloza y entre 1867 y 1869 por el “Quijote de los Andes” Felipe Varela—; y se aliaron con Brasil y los colorados orientales para enfrentarse al régimen paraguayo de Francisco Solano López (Guerra de la Triple Alianza, 1865-1870). Y a fin de garantizar la fluidez de los contactos económicos con Europa Occidental, adoptaron medidas de atracción de capitales extranjeros —especialmente británicos— tales como las garantías estatales a las inversiones ferroviarias y el compromiso de pago puntual de intereses de créditos externos; y un bajo perfil frente a compromisos con las naciones ubicadas en el Océano Pacífico que pudiesen enturbiar la fluidez de los contactos económicos con las del Viejo Mundo. Bajo perfil expresado en la reticencia argentina a sumarse en la década de 1860 a alianzas con Perú y Chile de signo antiespañol en el contexto de la Guerra hispano-sudamericana-

na de 1865-66; en la decisión de los gobiernos de Avellaneda y Roca de presentar, en forma conjunta con Brasil, una propuesta de mediación entre Chile, por un lado, y Perú, y Bolivia, por otro, enfrentados en la Guerra del Pacífico (1879-1883); y en la de Roca de apoyar la propuesta colombiana de arbitraje para la solución de conflictos entre países de la región presentada en el Congreso continental en Panamá. Propuesta que los delegados de Argentina y Brasil volvieron a presentar en la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890) como un instrumento jurídico destinado a contener la expansión chilena en el Pacífico (Cisneros y Escudé, 1998c).

El bajo perfil en los asuntos del Pacífico y la búsqueda de acuerdos de arbitraje para resolver las disputas limítrofes entre Argentina y Chile por el control de la Patagonia y del estrecho de Magallanes y por el trazado de la frontera sur de la cordillera de los Andes fue, como se dijo, la otra cara de una política exterior que colocaba sus prioridades geográficas (pero también económicas y culturales) en el otro lado del Atlántico. Como nos recuerda Ferns (1979), en 1889 la economía argentina absorbió el 40 por ciento de las inversiones británicas en el exterior. Fue el clímax de una década en la cual el Reino Unido fue el principal abastecedor de las importaciones argentinas (Ferns, 1979).

El estallido al año siguiente de la crisis Baring frenó momentáneamente ese *boom* inversor, poniendo en riesgo la conexión que en la década anterior había otorgado prosperidad a los intereses exportadores argentinos y chilenos. Intereses cuyo peso hizo que sus voceros en los gobiernos de Buenos Aires y Santiago prefiriesen el camino de la negociación bilateral al de la guerra. Opción esta última impulsada por los nacionalistas de los dos países, estimulados por el éxito de sus respectivos países en las guerras en las que habían participado durante la década de 1860 (la de la Triple Alianza en el caso argentino y la guerra contra España en el chileno). Alternativamente peligrosamente cercana por la repetición de incidentes fronterizos y el estímulo de las empresas de armamentos europeas —la alemana Krupp y la francesa Schneider-Creusot— y de sus respectivos lobbistas argentinos y chilenos (Ferns, 1979; Cisneros y Escudé, 1999).

La última década del siglo XIX se abrió con la crisis de la casa prestamista británica Baring Brothers. Ferns (1980) señala que la misma no provocó una crisis entre los gobiernos argentino y británico. Cada uno contribuyó a la solución dentro de su propia comunidad. El del Reino Unido convino con el Gobernador del Banco de Inglaterra en noviembre de 1890 respaldar la mitad de las pérdidas que se produjeran por el pago total de los documentos suscriptos por Baring que se presentaran al cobro. El de Pellegrini adoptó las reformas fiscales y financieras necesarias para mantener y perfeccionar el circuito de mercaderías, servicios, capitales y personas entre Bue-

nos Aires, Londres y el resto de los centros capitalistas, siguiendo el camino iniciado por sus antecesores del período de la organización nacional, haciendo oídos sordos a las protestas populares antibritánicas expresadas en los ataques al Banco de Londres y Río de la Plata en Buenos Aires, y firmando un acuerdo en 1891 con el presidente de la Comisión Internacional de Banqueros, lord Rothschild, antes de que Baring se enfrentase a la bancarrota y arrastrara en ella al gobierno británico. El sucesor de Pellegrini, Luis Sáenz Peña (1892-1895) continuó por este sendero. Firmó en 1893 un nuevo acuerdo con Rothschild por el cual el gobierno nacional saldó la deuda de acuerdo con su capacidad real de pago, sin tomar nuevos préstamos, asumió las deudas provinciales y ponía fin a las garantías estatales a las empresas ferroviarias.

La crisis de 1890 reeditó la misma doble preocupación de la clase dirigente argentina presente en la de 1873: la de recuperar la buena voluntad de inversores y mercados externos y la de preservar un margen de maniobra externo que protegiese al país de amenazas extracontinentales —el retorno de la diplomacia de las cañoneras de potencias europeas en el Río de la Plata— y/o continentales —los expansionismos estadounidense, chileno o brasileño—. Los gobiernos inmediatamente posteriores a la crisis —los de presidente Luis Sáenz Peña como su sucesor José Evaristo Uriburu (1895-1898)— dedicaron especial atención a la marina de guerra para revertir la inferioridad naval argentina frente a la flota chilena. Al mismo tiempo, ambos mandatarios, con la mira puesta en frenar el expansionismo chileno en el Pacífico, los intentos de liderazgo continental norteamericano, y posibles incursiones europeas, buscaron garantizar el poder de la norma en la región a través del fortalecimiento del derecho internacional y la institucionalización de prácticas como el arbitraje. Ejemplos de este uso del poder de la norma fueron el frustrado arbitraje argentino en la disputa entre Venezuela y Gran Bretaña por la Guayana británica en 1891; y las firmas con Chile de un Protocolo adicional y aclaratorio del Tratado de 1881, el Errázuriz-Quirno Costa de 1893, para subsanar la ambigüedad del artículo 1º sobre el criterio de demarcación, de una convención en 1896 por la cual ambos países sometían sus controversias al arbitraje de la reina británica, y de cuatro actas en 1898 que ratificaron el camino arbitral, tras el fracaso de los intentos de acercamiento bilateral y la emergencia del conflicto por el control de la Puna de Atacama.

La misma doble preocupación alimentó el rechazo del gobierno y la diplomacia argentinos a rechazar la propuesta de unión aduanera hemisférica del secretario de Estado norteamericano James Blaine en la Primera Conferencia Panamericana en Washington (1889-1890). Un balance de la actuación de la delegación liderada por Roque Sáenz Peña en Washington revela

que ésta fue fiel a la definición alberdiana de la política exterior argentina. Según nos indica Paradiso (1993), Alberdi procuraba la construcción de una red de acuerdos comerciales —especialmente con las naciones de Europa— como contrapesos a la influencia anglo-francesa y al destino manifiesto norteamericano en la región. Como fiel exponente del código de conducta alberdiano, Sáenz Peña, como jefe de la delegación argentina en Washington, opuso la frase “América para la Humanidad” al eslogan “América para los americanos” de la Doctrina Monroe de 1823, que la delegación estadounidense intentó reeditar en esta Conferencia Panamericana.

En su rechazo a la propuesta norteamericana de arbitraje compulsivo, con un tribunal permanente y obediente a los dictados de las autoridades de Washington, Sáenz Peña —partidario de una forma moderada de arbitraje que respetase la igualdad jurídica y la autonomía de los estados, rechazando todo tipo de intervención— encontró un aliado en Brasil, tan preocupado como su vecino por la ofensiva panamericanista de Estados Unidos y el expansionismo chileno a costa de Perú y Bolivia tras el fin de la Guerra del Pacífico en 1883. Preocupación común que condujo a las delegaciones argentina y brasileña a dejar momentáneamente de lado su tradicional rivalidad —que se reactivaría en la década de 1900 en la forma de una carrera armamentista naval— para presentar en conjunto un plan de arbitraje que buscó frenar ambas amenazas y fortalecer la posición negociadora de Bolivia y Perú al proveerles un mecanismo multilateral para sus reclamos de posguerra (Cisneros y Escudé, 1999).

Durante buena parte de la década de 1890, la diplomacia argentina mantuvo su hostilidad hacia la versión estadounidense del panamericanismo iniciada en la Conferencia de Washington. Luego de 1891, el presidente Luis Sáenz Peña (1892-1895) se negó a pagar la contribución anual argentina para el mantenimiento del Bureau Comercial o Bureau Regional de las Repúblicas Americanas, y su sucesor José Evaristo Uriburu (1895-1998) decidió alejarse del mismo (Peterson, 1986; Ferrari, 1981).

Dichas manifestaciones de hostilidad convivieron con dos gestos de acercamiento hacia Estados Unidos. El primero fue protagonizado por el canciller del gobierno de Pellegrini entre 1891 y 1892, Estanislao Zeballos, quien, fervoroso partidario de frenar la expansión chilena, no dudó en colocarse del lado de las autoridades de Washington en el incidente que éstas mantuvieron con las de Santiago por el desembarco de la tripulación del Baltimore en el puerto de Valparaíso en octubre de 1891, a fin de ganar margen de maniobra en la disputa limítrofe con su vecino y de paso contrarrestar el peligro de intervención europea en la región. A la vez que prometió ayuda al gobierno norteamericano en caso de guerra con Chile, presentó al chileno por primera vez y en forma explícita las diferencias interpretativas

del tratado de 1881, buscando usufructuar a favor de su gobierno la coyuntura doblemente crítica por la que atravesaba el chileno, de conflicto con Estados Unidos y de debilidad política interna tras la guerra civil. El segundo gesto de acercamiento, protagonizado por el gobierno de Uriburu fue la reanudación de los pagos al Bureau de las Repúblicas Americanas a partir de julio de 1898. Con este paso en el último tramo de su presidencia, Uriburu inició la aproximación con Washington que continuó su sucesor Roca.

En su segundo mandato presidencial (1898-1904), Roca apostó al acercamiento hacia Chile como primer paso hacia una entente argentino-brasileño-chilena que asegurara, a la vez, la paz y estabilidad subregional y la conexión económica con Europa. Pero los Pactos de Mayo de 1902 entre los representantes de Buenos Aires y Santiago, al mismo tiempo que provocaron beneplácito en Londres y Washington y en los sectores internos que a ambos lados de los Andes privilegiaban la conexión con los centros capitalistas mundiales, generaron preocupación en Brasil y rechazo en los partidarios de la política de poder y las hipótesis de conflicto en la Argentina y Chile. Por su parte, el canciller del segundo gobierno de Roca entre mayo de 1902 y julio de 1903, Luis María Drago, incluyó a Venezuela en el mapamundi de la política exterior argentina. Como respuesta a la intervención conjunta de Gran Bretaña, Alemania e Italia para cobrar compulsivamente la deuda del gobierno de Venezuela con bancos de estas naciones europeas en 1902, Drago dirigió una nota al Departamento de Estado, en la que sostuvo que la deuda pública (de un Estado americano) no podía ser causal de la diplomacia de las cañoneras por las potencias del Viejo Mundo. De acuerdo con Ferns (1980), Drago aprovechó la violación que las potencias europeas hicieron al texto de la Doctrina Monroe para obtener de las autoridades de Washington su explícita oposición a la intervención europea en América; y, con la misma, su explícita prescindencia de intervenir en la región. Los dos Corolarios Roosevelt de 1902 y 1904 le demostraron a Drago que con el cambio de siglo y en nombre de la seguridad nacional y/o de oportunidades de mercado e inversiones en la región, Washington se reservaba el derecho de intervención como policía hemisférico.

También la Doctrina Drago encontró voces hostiles en el seno de la elite dirigente local, fortalecidas con el alejamiento político de los panamericanistas argentinos: Drago en 1903, Roca en 1904 y Martín García Merou como embajador en Washington en 1905. Tras estos cambios, el acercamiento hacia Estados Unidos en torno de la supuesta sintonía de las Doctrinas Drago y Monroe para frenar expansionismos de cuño regional o extrarregional fue reemplazado a partir de la segunda mitad de la década de 1900 y hasta el estallido en 1914 de la Primera Guerra Mundial por otra modalidad de aproximación a Washington, basada en la desactivación de dichas doctrinas

y en la resignada aceptación argentina del rol norteamericano de policía hemisférico, como moneda de cambio de la provisión estadounidense de insumos, manufacturas y créditos al mercado local (Sheinin, 1989; Cisneros y Escudé, 1999).

Estados Unidos, Chile y Brasil fueron actores claves en el capítulo regional de la agenda de política exterior argentina desde el alejamiento de Roca al estallido de la Gran Guerra. Así como el acercamiento argentino-chileno de 1902 provocó, como respuestas brasileñas, la aproximación a los Estados Unidos y la ley de armamentos navales de 1904, dichas respuestas provocaron en los nacionalistas argentinos recelos por el apoyo estadounidense al programa de armamento naval brasileño. Uno de los representantes de este sector nacionalista, Estanislao Zeballos, canciller del gobierno de Figueroa Alcorta entre noviembre de 1906 y junio de 1908, impulsó, con el auxilio alemán, una carrera armamentista naval contra Brasil, una alianza con Chile para obligar a Brasil a abortar su programa de equipamiento naval, e incluso la invasión militar a Río de Janeiro en el caso de que éste no aceptara los términos de negociación propuestos conjuntamente con Chile (Paradiso, 1993). Con el desplazamiento de Zeballos de la Cancillería se allanó el camino para el acercamiento con Brasil, impulsado según Russell y Tokatlian (2003) por un doble objetivo: estrechar los vínculos económicos bilaterales y conformar, junto a Chile, un bloque sudamericano para intentar contener el poder en expansión de Washington. En su viaje a Río de Janeiro (agosto de 1910), el sucesor de Alcorta en la presidencia, Roque Sáenz Peña, sintetizó la nueva postura de acercamiento con su célebre frase “Todo nos une, nada nos separa”, avalada por el carácter complementario de las economías argentina y brasileña.

El incremento de los flujos comerciales entre Argentina y Brasil y la mutua preocupación de las autoridades de Buenos Aires, Río de Janeiro y Santiago frente a la expansión del poder norteamericano en los ámbitos regional y global estimularon, ya desde inicios del siglo XX, el acercamiento entre estos tres actores del Cono Sur. Tanto Roca en su segundo gobierno como la cancillería conducida por Río Branco acariciaron la idea de una triple entente sudamericana Argentina-Brasil-Chile. En el Centenario de la Revolución de Mayo, el gobierno argentino profundizó la aproximación iniciada con Chile ocho años antes con la construcción del Ferrocarril Trasandino. Tras el estallido de la Primera Guerra y la fallida participación conjunta en el conflicto interno mexicano, Argentina, Brasil y Chile firmaron el tratado ABC (mayo 1915), que estableció un mecanismo permanente y automático para la solución de los problemas limítrofes entre estas tres naciones. Y en julio de 1916, Argentina firmó con Paraguay un tratado comercial que estableció un régimen de liberalidades aduaneras sobre la base

de recíprocas franquicias y exenciones para fomentar el tráfico bilateral. Pronto estos gestos de acercamiento mostraron señales de agotamiento: el tratado comercial con Paraguay no fue ratificado por el rechazo de Asunción a profundizar su dependencia económica de Buenos Aires, y el ABC se empantanó por la negativa de los parlamentos chileno y argentino a refrenarlo y la divergente actitud de los gobiernos argentino y brasileño frente al ingreso de Estados Unidos como beligerante en abril de 1917. Mientras Hipólito Yrigoyen (1916-1922) mantuvo la neutralidad de su antecesor, el brasileño siguió los pasos de la Casa Blanca al romper vínculos con Alemania en octubre.

La clase dirigente argentina procuró mantener en tiempos de la Primera Guerra Mundial el mismo criterio alberdiano seguido en épocas de paz global. Así, ante el estallido del conflicto en agosto de 1914, el gobierno argentino se declaró neutral. Desde su óptica, dicho conflicto era uno europeo, distante y desprovisto de amenazas para los intereses económicos del país. Tanto Gran Bretaña como Alemania tenían importantes lazos comerciales y financieros con la Argentina. Como ha advertido Gravil, si bien el predominio del capital británico —y del norteamericano con el pasaje del siglo XIX al XX— en rubros como comercio de carne y frigoríficos fue notorio, el capital alemán tuvo mayor protagonismo que el inglés en el comercio de granos local: en 1914, cuatro compañías de capital no británico, las “Cuatro Grandes”, controlaban el 65 por ciento del total de embarques cerealeros. De ese porcentaje, el 23 por ciento pertenecía a Bunge y Born, cuyos socios senior y personal en Buenos Aires eran mayoritariamente de origen germano (Gravil, 1985).

Pero desde fines de 1915 hubo restricciones británicas al comercio alemán con otros países —incluida la Argentina—. Las mismas adoptaron a partir de marzo de 1916 el formato de listas negras y embargos a empresas germanas y quienes comerciaron con ellas. Restricciones a las que Alemania respondió con dos ciclos de guerras submarinas alemanas en 1915 y 1917, las que también afectaron el comercio argentino. La política británica —anglo-norteamericana a partir del ingreso de los Estados Unidos a la Gran Guerra en 1917— de listas y embargos; la captura del vapor argentino Presidente Mitre por el acorazado inglés Orama (noviembre de 1915); el hundimiento por submarinos alemanes de la goleta Monte Protegido (abril de 1917) y el vapor Toro (junio); y la difusión de los telegramas en clave secreta del ministro de Alemania en Buenos Aires, conde Karl Graf von Luxburg, a sus superiores en Berlín, con insultos a las autoridades argentinas, fueron presiones externas que, sumadas a las internas de aliadófilos y germanófilos, buscaron inútilmente obtener del gobierno de De la Plaza primero y del de Yrigoyen después la ruptura de relaciones con uno u otro bando (Weinmann, 1994).

Este conjunto de presiones demostró la dificultad del gobierno argentino de mantener una postura equidistante en un conflicto que no reconocía fronteras, en el que estaban en juego no sólo intereses de poder estatales sino también valores ideológicos compartidos por gobernantes y gobernados y referidos a dos formas contrapuestas de organizar la política, la economía y la sociedad. Una, la de la democracia liberal, bandera enarbolada por los aliados y sus simpatizantes en suelo argentino y que remarcaban la primacía de los derechos individuales y la representatividad de instituciones como el Parlamento. Otra, la de los totalitarismos de izquierda y derecha, defendida por aquellos sectores que a ambos lados del Atlántico colocaban al Estado por encima de los derechos individuales y cuestionaban la eficacia de las instituciones y valores liberales, en tanto conducían al estancamiento institucional, la anarquía o la demagogia (Corigliano, 2009).

Yrigoyen, como su antecesor, intentó seguir la receta alberdiana, es decir, sacar provecho de la necesidad europea de materias primas potenciada por el contexto bélico. E incluso en dos ocasiones —abril y octubre de 1917— pretendió sumar lealtades regionales a su neutralidad con la convocatoria a una conferencia latinoamericana de países neutrales. Intentos que tropezaron con la hostilidad de Londres desde 1915 y la de Washington desde 1917. Contra las expectativas de la administración de Yrigoyen de proveer las necesidades de alimentos de los aliados a cambio de que éstos aliviasen los controles sobre las importaciones locales de manufacturas y combustibles, la presión norteamericana obligó a la Argentina a cerrar con el Reino Unido y Francia el tratado de enero de 1918, uno por el cual el gobierno de Yrigoyen otorgó a Londres y París un crédito de 100 millones de pesos oro y trigo sin ninguna contrapartida (Peterson, II, 1986; Sheinin, 1989).

La conducta externa de los gobiernos argentinos, desde el fin de la Primera Guerra en 1918 hasta la crisis de la libra en 1947, osciló entre momentos de acercamiento relativo y de alejamiento relativo respecto de Washington. Cada gesto de aproximación era aplaudido por los sectores industrialistas locales. Pero era rechazado por los tradicionales intereses exportadores agropecuarios, preocupados por las restricciones proteccionistas de Estados Unidos y los gobiernos europeos. Y cada gesto de alejamiento respecto de Washington —y de reactivación de la tradicional conexión anglo-argentina— recibía la venia de dichos intereses tradicionales, pero ponía en peligro el vital aporte de productos industriales, insumos e inversiones del país del Norte al mercado argentino.

Fueron ejemplos de acercamiento hacia Washington el respaldo del presidente Marcelo T. de Alvear y de su canciller Ángel Gallardo al convenio sobre organización y objetivos de la Unión Panamericana presentado por la delegación norteamericana en la Sexta Conferencia Panamericana de La

Habana (enero de 1928), la búsqueda de empréstitos estadounidenses por el gobierno de Yrigoyen (abril de 1930), y la negociación de un acuerdo comercial bilateral por sus sucesores durante el resto del decenio. Lo fueron de alejamiento respecto de Estados Unidos la fallida inclusión de la delegación argentina en la VI Conferencia Panamericana de una declaración sobre reducción de barreras aduaneras en el convenio sobre la naturaleza de la Unión Panamericana; la negativa del gobierno de Yrigoyen a respaldar la inclusión de una reserva norteamericana sobre uso de la Doctrina Monroe en defensa propia en el pacto Briand-Kellogg de agosto de 1928 que declaraba a la guerra instrumento ilegítimo de política; la tardía ruptura de la neutralidad argentina en la Segunda Guerra Mundial a pesar de las presiones diplomáticas y económicas norteamericanas<sup>1</sup>; y los variados intentos de revitalizar la conexión anglo-argentina sobre la base de un intercambio compensado, entre los cuales se destacaron el convenio Oyhanarte-D'Abernon (septiembre de 1929), por el que el gobierno argentino compraba 9 millones de libras esterlinas en equipos para los ferrocarriles estatales a cambio del compromiso del británico de comprar un monto equivalente de productos agropecuarios; el Pacto Roca-Runciman (1933), que procuró estabilizar las exportaciones de carne enfriada (*chilled beef*) un rubro clave de la conexión anglo-argentina; el convenio Malbrán-Eden de 1936 y el acuerdo Eady-Miranda de 1946.

Además de los tratados suscritos con el Reino Unido, los firmados durante la década de 1930 y la primera mitad de la de 1940 con países tan variados como Bélgica, Países Bajos, Suiza, Alemania, España, Brasil, Chile, Finlandia, Estados Unidos, Rumania, Austria, Italia, Checoslovaquia, Hungría, Francia, Polonia, Grecia, Lituania, Uruguay, Bolivia y Perú fueron indicadores de una diplomacia económica activa. Por su parte, el acuerdo de “*modus vivendi*” y comercial con Chile en 1932 y 1933, los de comercio con Brasil en 1933 y 1935, y el protocolo para la construcción de un puente sobre el río Uruguay entre Uruguayana y Paso de los Libres fueron pasos de

---

<sup>1</sup> La reticencia de los gobiernos argentinos a asumir una posición de claro compromiso frente a los conflictos ideológicos globales del siglo XX —Primera Guerra Mundial (1914-1918), Guerra Civil Española (1936-1939), Segunda Guerra Mundial e incluso la Guerra Fría— fue un comportamiento que respondió a múltiples factores. Entre los mismos podemos mencionar los económicos —la continuación de la receta alberdiana en tiempos de guerra intentando comerciar con los bandos en lucha—; los políticos —la dificultad de adoptar una línea de compromiso que exacerbara los debates dentro de una sociedad heterogénea e integrada con inmigrantes procedentes de los distintos países en pugna—; los estratégicos —la incertidumbre respecto del resultado final de la contienda a favor de uno de los bandos en lucha entre 1939 y 1942—; incluso los ideológico-culturales —la neutralidad como herramienta de independencia frente a las presiones de las grandes potencias europeas—. Ver respecto de la neutralidad argentina en la Segunda Guerra Mundial, Escudé (1983), Rapoport (1988), Tulchin (1990), Floria y Belsunce (2004) y Corigliano (2009).

acercamiento hacia los vecinos que incluyeron la idea de una mayor integración económica regional como escudo protector de los efectos de la depresión económica mundial, anticipando tendencias que reaparecerían en los años de vigencia de la “Tercera Posición” peronista (Paradiso, 1993).

La “Tercera Posición” peronista heredó de sus antecesores la oscilación entre gestos de alejamiento y aproximación hacia Washington. Dos días después de asumir como presidente, el 6 de junio de 1946, Perón evidenció esta conducta pendular al enviar al Congreso el proyecto para que el Congreso ratificase la Carta de Naciones y el Acta de Chapultepec firmados por él mismo siendo vicepresidente de Farrell. Ese mismo día, contrapesó este guiño de aproximación a Washington con otro dirigido a Moscú: el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Paso que no tuvo contrapartida económica en el corto plazo. La inclinación de Perón por mantener relaciones comerciales con la URSS de bajo perfil publicitario y en base a gestiones periódicas produjo desencanto en la diplomacia soviética, al punto que hacia fines de 1946 las autoridades del Kremlin consideraron la posibilidad de disminuir el personal diplomático en Buenos Aires (Tulchin, 1990).

Como señalan Rapoport y Spiguel (1994), la Tercera Posición también heredó y mantuvo el esquema de comercio triangular de principios del siglo XX entre Argentina, Gran Bretaña-Europa Occidental y Estados Unidos, aunque en función de un plan deliberado de industrialización. Fueron ejemplos del intento de mantener viva la vieja conexión anglo-argentina la negociación de un convenio comercial en julio de 1946; la firma del acuerdo Eady-Miranda sobre los ferrocarriles británicos en la Argentina en septiembre, que estipuló la formación de una sociedad mixta (*joint-venture*); y la renegociación de este acuerdo en febrero de 1947, que reemplazó la sociedad mixta por la nacionalización de dichos ferrocarriles a cambio del desbloqueo de las libras argentinas acumuladas en el Banco de Inglaterra durante la guerra como ganancias por exportaciones locales al Reino Unido. Por su parte, la firma de los Convenios Comercial y de Pagos con España en octubre de 1946; Comercial y Financiero con Francia en julio de 1947; y del Comercial y Financiero y el acuerdo sobre desbloqueo de fondos con Italia en octubre fueron ejemplos que evidenciaron la intención de la diplomacia peronista de mantener vigente la vinculación con el resto de las naciones de Europa Occidental. También profundizó la aproximación económica con sesgo integrador de sus antecesores de la década de 1930: en 1946 se firmaron acuerdos con Bolivia, Brasil, Uruguay y Chile (Paradiso, 1993).

### **III. El período 1947-1991: nuevos espacios geográficos para la política exterior argentina, Unión Soviética, Cuba, Europa del Este. Las idas y venidas en la integración argentina con los vecinos del Cono Sur**

El período abierto en 1947 coincidió con la emergencia de la rivalidad ideológica o “Guerra Fría” entre las dos superpotencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y la Unión Soviética; la declinación de la importancia de Europa Occidental como eje de vinculación de la política exterior argentina; y la búsqueda de ejes compensadores en la Unión Soviética, los países del Este europeo, Cuba y los vecinos de la región como mecanismo destinado a aliviar la pérdida de gravitación del mercado europeo occidental para las exportaciones argentinas.

El negativo impacto en el frente interno local de la exclusión de la participación argentina en el Plan Marshall de los Estados Unidos de reconstrucción económica de Europa Occidental y Japón fortaleció la ambivalencia de la “Tercera Posición” entre gestos de independencia y gestos de acercamiento hacia Washington. Entre los primeros figuraron el rechazo en la ONU al poder de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; la abstención ante la resolución 181 de ese foro que aprobó la partición de Palestina en un Estado árabe y otro judío; y el no respaldo a la propuesta estadounidense de crear un órgano interamericano militar supranacional contra la penetración comunista en la IX Conferencia Internacional de Estados Americanos (Bogotá, marzo-mayo de 1948), la de Cancilleres de la OEA (Washington, marzo-abril de 1951) y la X Interamericana (Caracas, marzo de 1954). Entre los segundos, la ratificación del TIAR en Diputados (28 de junio de 1950) y la ley de inversiones extranjeras (agosto de 1953), el compromiso argentino de enviar tropas locales para sumarse al contingente de la ONU liderado por Estados Unidos en la Guerra de Corea, frustrado por la oposición del Ejército y los sindicatos locales; y la firma del convenio con la California Argentina S.A., subsidiaria de la petrolera norteamericana Standard Oil (mayo de 1955), paso contrario al artículo 40° de la Constitución reformada de 1949 sobre propiedad estatal inalienable de las fuentes de energía y a la posición nacionalista extrema que en esta materia tenía la mayoría de los legisladores peronistas y opositores.

Estos intentos de acercamiento a Washington convivieron con los dirigidos a restaurar la conexión con Londres. Los últimos estuvieron condicionados por la inconvertibilidad de la libra, que obligó al gobierno justicialista a gastar las libras repatriadas por el convenio de 1947 en productos del área de la libra y no en los de la del dólar. En otras palabras, le cerró a Perón la opción, abierta durante 1946 por la vigencia desde 1944 de la convertibilidad

libra-dólar, de utilizar las libras argentinas desbloqueadas para cambiarlas a dólares y adquirir con ellas productos manufacturados norteamericanos. Mientras el Acuerdo Andes (febrero de 1948) completó el pago de ferrocarriles británicos por el gobierno argentino, el Convenio Comercial y de Pagos (junio de 1949) buscó restaurar las ventas de carnes argentinas a los niveles de preguerra, pero estuvo paralizado por dos años, debido a los problemas de la economía argentina para satisfacer las cuotas de carne pautadas y a los de la británica para satisfacer las demandas argentinas de carbón y productos industriales; la intransigencia de las autoridades de Londres y Buenos Aires para acordar el precio de la carne; y las devaluaciones de la libra (septiembre de 1949) y del peso (octubre), que afectaron el transporte de artículos necesarios para ambos países (carne, trigo, maíz en el caso del Reino Unido; carbón de Gales en el argentino). Este conjunto de obstáculos afectó el intercambio. Según Escudé, desde 1912 hasta 1950 Argentina nunca estuvo por debajo del 4° lugar en importancia como destino de las importaciones británicas. Pero para 1950 cayó al 6°, al 12° en 1951 y al 18° en 1952. Por su parte, las exportaciones del Reino Unido declinaron del 2° lugar en 1947, al 3° en 1948 y 1949, 11° en 1950, 13° en 1951 y 18° en 1952 (Escudé, 1983).

La apuesta a la reactivación de la conexión anglo-argentina se hizo extensiva al resto de Europa, área percibida por Perón como eje compensador al conformado por Argentina y Estados Unidos. Los convenios comerciales y de pagos firmados con las naciones del Viejo Mundo incluyeron listas de productos con concesiones arancelarias recíprocas para fomentar el intercambio y financiación del Banco Central argentino a las compras de alimentos para paliar la debilidad de las monedas europeas y la imposibilidad de contar con dólares en las transacciones. El balance de éstos arrojó más sombras que luces. Los firmados con España tropezaron con la fuerte dependencia de la Madre Patria de los precios y cantidades de productos locales y los préstamos del Estado peronista; las limitaciones de la economía española para cumplir con las demandas argentinas de manufacturas, combustibles y otros insumos; y el uso en las transacciones de la peseta, una moneda inconvertible a dólares. Todos estos inconvenientes condujeron a la suspensión en 1949 del Convenio Comercial y de Pagos de 1946 y del Protocolo Perón-Franco de 1948. Los suscriptos con Italia y Alemania incluyeron las radicaciones en el mercado local de empresas italianas —Fiat en 1948; Fiat Concord para fabricar tractores y automóviles en 1954— y alemanas —las fábricas de tractores Deutz, Fahr y Hanoma; y de camiones Mercedes Benz—; y la continuación de la política de admisión de nazis, destinada a captar técnicos y científicos para el plan de industrialización, pero que fue una fuente adicional de conflictos con Washington.

También el gobierno peronista exploró mercados alternativos al europeo-occidental. Firmó con la India un convenio comercial en septiembre de 1946, con China el Tratado de Amistad en febrero de 1947, con Checoslovaquia los convenios comerciales y financieros en julio de 1947 y con Rumania en octubre de ese año, y con la URSS el tratado comercial y de pagos en agosto de 1953.

Ninguno de estos mercados compensó la progresiva pérdida del europeo-occidental. Tampoco lo hizo el regional, a pesar de la firma del Acta de Santiago de unión económica con Chile (febrero de 1953), del lanzamiento de la unión política y económica con Brasil y Chile —el ABC— y de la Asociación de Trabajadores Latinoamericanos Sindicalistas (Atlas), intento de integración sindical regional bajo el liderazgo de la Confederación General del Trabajo argentina (la CGT). Todas estas iniciativas chocaron con la oposición norteamericana y el mayoritario interés de los países de la región en cerrar acuerdos económicos y militares con Washington. Pocos países adhirieron al ABC: Paraguay —dependiente del puerto de Buenos Aires—, Ecuador y Nicaragua. En los casos de Brasil y Chile, el apoyo de sus presidentes al ABC no fue compartido por sus ejércitos, que impusieron la alianza con el Pentágono. Tampoco favorecieron a estas iniciativas las actividades proselitistas de los agregados obreros argentinos, un cargo creado por la Ley 12951 del Servicio Exterior de 1947, en las embajadas en Santiago, La Paz, Lima y otras capitales latinoamericanas (Zanatta, 2005).

Como lo hiciera la “Tercera Posición”, la política exterior del gobierno radical de Arturo Frondizi (1958-1962) volvió a colocar en un lugar de privilegio de la agenda externa a los vecinos del Cono Sur y la Unión Soviética. Ejemplos de esta tendencia fueron las firmas del Tratado de límites sobre el Río Uruguay con el gobierno oriental (abril de 1961); del de comercio con Perú en 1958, que estipulaba la rebaja recíproca de aranceles y fue considerado el primer paso hacia el establecimiento de una zona regional de libre comercio; del Tratado de Montevideo (febrero de 1960), que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc); de la Declaración Conjunta sobre Arbitraje (marzo de 1960) y cuatro acuerdos con Chile (los “Pactos del Sesenta”, junio de 1960), que sometían a arbitraje británico el diferendo sobre la zona de río Encuentro y al de la Corte de La Haya el del canal de Beagle; y de la Declaración de Uruguayana con Brasil (abril de 1961), en la que Frondizi y su par brasileño Janio Quadros acordaron adoptar posiciones comunes en política exterior, como la de abstención ante la expulsión de Cuba de la OEA.

La apertura comercial argentina hacia el este comunista, iniciada en tiempos del segundo gobierno de Perón y reiterada por sus sucesores, tuvo su expresión más acabada durante la gestión del ministro de Economía de

los gobiernos de Cámpora, Lastiri, Perón e Isabel hasta octubre de 1974, José Ber Gelbard. Para implementar dicha apertura, Gelbard contó con la ayuda del secretario de Estado de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, el embajador desarrollista Leopoldo Tettamanti. Los acuerdos comerciales y de cooperación técnica firmados en mayo de 1974 con la URSS, Polonia, Hungría y Checoslovaquia tenían por objetivo, en palabras del propio ministro, el de utilizar “el intercambio como una herramienta de soberanía” para revertir el acceso argentino a pocos mercados. La “apertura hacia el Este”, aunque no incluyó compromisos político-estratégicos con Moscú, motivó la oposición de los ministros López Rega y Vignes, representantes de la derecha peronista y del comandante en jefe de la Armada, almirante Emilio Massera. Todos ellos estaban distanciados de Gelbard no sólo por diferencias ideológicas, sino especialmente por disputarle espacios de poder. Los efectos combinados de la muerte de Perón, el vacío de autoridad de Isabel, la renuncia de Gelbard (octubre de 1974) y el poder político en alza de López Rega y Vignes, tuvieron un impacto negativo en los vínculos con la URSS y las naciones de Europa Occidental. Tras la salida del ministro de Economía, el único convenio comercial concretado con Moscú fue la compra, en septiembre de 1975, de 250.000 toneladas de maíz y sorgo y 750.000 de trigo, ante la escasez rusa y la urgente necesidad de divisas de la economía local. No fue ratificado el acuerdo entre la firma argentina Agua y Energía y la soviética Technopromexport para la asistencia técnica en los trabajos de exploración y diseño del complejo hidroeléctrico del Paraná Medio. Y quedaron paralizados los convenios de cooperación técnica con los países socialistas, tan importantes para el ex ministro en su afán por lograr un capitalismo “independiente” del norteamericano. Mientras durante su gestión fueron firmados 24 convenios de este tipo (22 bajo el gobierno de Juan Perón y 2 en el de Isabel), tras su renuncia no se firmó ningún nuevo convenio<sup>2</sup>.

Otro eje de vinculación externa durante los gobiernos peronistas de la década de 1970 fue Libia. En enero de 1974 se firmaron una serie de conve-

---

<sup>2</sup> Tales los mencionados casos del ingreso en vigor, el 12 de octubre de 1975, del Convenio sobre Cooperación Científica y Tecnológica firmado con Polonia en mayo de 1974; de las operaciones de compra de productos argentinos (vinos, cueros, lanas, carne y granos) por parte de la URSS; del contrato de equipamiento de turbinas y generadores para las obras de Salto Grande, adjudicado en 1975 a la empresa soviética Energomachexport; de la compra por parte de Argentina en julio del mismo año de dos calderas turbogeneradoras soviéticas para las Centrales Térmicas Luján de Cuyo (Mendoza) y San Nicolás (Buenos Aires); de la firma de un contrato para la prestación de asistencia técnica soviética en el proyecto de aprovechamiento del Paraná Medio; y de las firmas de diversos contratos con la empresa checa Skodaexport para la realización de diversas obras energéticas en territorio argentino. Ver al respecto Corigliano (2002).

nios entre el ministro de Bienestar Social López Rega y el jefe del Estado libio, general Muamar Gadafi, entre los que se destacó, por su impacto interno, el de intercambio comercial de petróleo libio por productos agropecuarios argentinos. Medios del peronismo sindical como *Las bases* mostraron el “Operativo Libia” como ejemplo de política exterior independiente y de una Tercera Posición unida a los pueblos del Tercer Mundo y equidistante de los imperialismos yanqui y soviético. Los del peronismo de izquierda, en cambio, advirtieron sobre el tinte corrupto del operativo. Durante la gestión de Isabel Perón, una nueva gestión de López Rega en el marco del “Operativo Libia” (diciembre de 1974) acordó el intercambio de petróleo por cereales y otros productos agropecuarios (Corigliano, 2002).

En lo que respecta al espacio ocupado por los vecinos del Cono Sur en la agenda de política exterior de la década de 1970, el mismo estuvo vinculado a factores estratégicos y económicos. Así, el estatus de Brasil en la agenda externa argentina fue, sucesivamente, el de rival geopolítico por el control de los ríos de la Cuenca del Plata —el cual incluía el uso de la energía hidroeléctrica— durante los gobiernos militares de la Revolución Argentina y el peronista de Héctor Cámpora; socioeconómico en emprendimientos conjuntos como la explotación de minas de Minarensé y Corumbá durante la gestión de Juan Perón; aliado ideológico en la lucha antisubversiva en la Operación Cóndor vigente durante las gestiones de Isabel Perón y las del Proceso militar. El de Chile osciló entre ser el necesario contrapeso geopolítico para evitar la concreción de un eje Santiago-Brasilia que aislara a la Argentina durante la gestión de Perón; el aliado ideológico antisubversivo en el marco de la Operación Cóndor en tiempos de Isabel; y el rival geopolítico en la disputa limítrofe con la Argentina por el canal Beagle en los años del Proceso.

Como ocurriese con los gobiernos de Perón y Frondizi, el de la restauración democrática de Raúl Alfonsín (1983-1989) otorgó un estatus de relevancia a las relaciones con Brasil y con Chile. El encuentro entre los presidentes Alfonsín y José Sarney en Foz do Iguazú (noviembre de 1985) inició el proceso de integración política y económica bilateral. Ambos firmaron la Declaración de Iguazú, la que, profundizando la búsqueda de convergencias iniciada por Frondizi y Quadros en Uruguayana 24 años antes, explicitaba las mismas en temas de agenda como el Consenso de Cartagena, el Grupo de Apoyo a Contadora, la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, y los derechos soberanos argentinos sobre las islas Malvinas. Encuentro al que le siguió el lanzamiento, en junio de 1986, del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), cuya iniciativa política, nos recuerda Hirst, partió de las cancillerías de los dos países. Por el lado del Palacio San Martín, la motivación fue de índole económica: superar el ago-

tamiento del modelo de sustitución de importaciones impulsando una apertura exportadora estimulada por asociaciones preferenciales. Por el de Itamaraty, política: el interés por asegurar mayor estabilidad en el Atlántico Sur tras la crisis de Malvinas. Las motivaciones económicas fueron secundarias. Sólo un reducido grupo de burócratas brasileños percibió en ese momento la construcción de un mercado ampliado con la Argentina como proyecto ventajoso para Brasil (Hirst, 1991).

Tras el lanzamiento del PICE, en julio de 1986 tuvo lugar otro encuentro de Alfonsín y Sarney, en Buenos Aires, donde suscribieron el Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileña y 12 Protocolos bilaterales sobre intercambio de bienes de capital, producción y distribución de trigo, complementación de abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondo de inversiones para promoción del crecimiento económico, energía, biotecnología, centro argentino-brasileño de altos estudios económicos, accidentes nucleares y emergencias radiológicas, y cooperación aeronáutica. Mientras el área de mayores y más rápidos progresos de los protocolos fue el de la cooperación nuclear y de seguridad, los vinculados a cuestiones económicas tuvieron mayores obstáculos, derivados de las asimetrías en el nivel de desarrollo de ambos países y la multiplicidad de intereses en juego. En marzo de 1988 se concretó un nuevo paso al negociarse los términos concretos del ingreso uruguayo, concretado al mes siguiente con la firma del Acta de Alborada, durante el encuentro presidencial tripartito en Brasilia. El motor económico del acoplamiento oriental al proceso de integración argentino-brasileño fue el sector del transporte terrestre.

En cuanto a las relaciones con Chile durante el gobierno de Alfonsín, progresaron mucho más lentamente que las desarrolladas con Brasil, por la coexistencia de tres frentes de conflicto: Malvinas —por la ayuda chilena a Londres durante la guerra de 1982 y la decisión del régimen de Pinochet de reanudar el comercio con el archipiélago—, la violación a los derechos humanos del gobierno trasandino —por su repercusión en la política interna argentina y ser un obstáculo al acercamiento político y económico con el país vecino—, y el diferendo por el canal de Beagle. Si bien la solución de este último permitió el avance en la integración económica bilateral, lo hizo en forma más lenta de lo esperado. Influyeron en ello la inquietud argentina por el “efecto demostración” del Partido Comunista chileno en la izquierda local y en sectores del peronismo; la acción desestabilizadora de grupos insurgentes chilenos como el FPMR, que recibían abastecimiento desde — y tenían bases en— Mendoza; el apoyo argentino a la resolución de condena contra el régimen de Pinochet en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (marzo de 1987), que contrastó en ese mismo mes y ámbito con la

abstención argentina frente a la resolución de condena a Cuba; y el apoyo argentino a la posición boliviana en el reclamo a Chile por la salida al mar y al resultado del plebiscito que en octubre de 1988 marcó el inicio del fin de la dictadura pinochetista.

En cuanto a los vínculos entre la Argentina y la China comunista fueron, como sostiene Cesarín (2010), un factor importante en el proceso de reinserción internacional del país luego de la Guerra de Malvinas. Distantiada de Europa por la ruptura de relaciones con el Reino Unido y distante en sus vinculaciones con Estados Unidos por las heridas de la guerra de 1982 y las sospechas de Washington sobre las intenciones argentinas respecto del conflicto en Malvinas, Argentina encontró en China un nuevo actor externo con el cual vincularse. Como Pekín también buscaba nuevos interlocutores políticos y proveedores económicos de alimentos para su numerosa población, la convergencia de intereses políticos y económicos llevó a Alfonsín a viajar a China en 1985. La mutua identificación política permitió sentar las bases de una promisoriosa relación económica futura sobre la base de la complementariedad. Si bien la operación conjunta de “emprendimientos agrícolas” no pudo plasmarse por las crecientes dificultades económicas del gobierno radical, fue un paso que abrió una puerta al futuro. Durante la década de 1990, y muy especialmente en la de 2000, el mercado chino fue crucial para las exportaciones de soja argentinas y la salida de la crisis de 2001, y el proyecto de emprendimientos agrícolas conjuntos se concretó en 2010.

#### **IV. El período 1991-2003: la conexión económica y estratégica de la Argentina con Estados Unidos y resto de las naciones desarrolladas de Occidente**

Tras las decisiones del gobierno de Carlos Menem de participar en la Guerra del Golfo en septiembre de 1990 y modificar en 1991 el perfil fuertemente antinorteamericano de las votaciones argentinas en Naciones Unidas del año anterior, el país optó por construir “relaciones especiales” o preferenciales, de alianza económica y político-estratégica, con Estados Unidos y el resto de países desarrollados de Occidente. Lo hizo siguiendo la receta teórica del realismo periférico de Escudé: fin de las confrontaciones con Washington del pasado —desde la Segunda Guerra Mundial hasta el gobierno de Alfonsín—; reconocimiento del liderazgo de Washington, en un contexto global de *Pax Americana* tras el colapso de la URSS, las reformas de Europa del Este y las readaptaciones de Rusia, Cuba y China al fin de la Guerra Fría; limitación del terreno de las confrontaciones a aquellos temas en los que se viese afectado el bienestar material de los argentinos; y apuesta

a la sociedad económica con Brasil como contrapeso al costo de los vínculos preferenciales con Estados Unidos. Fueron ejemplos del compromiso estratégico con las naciones desarrolladas de Occidente adoptado en la década de 1990, la participación de naves argentinas en la Guerra del Golfo Pérsico, la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear y la ratificación del Tratado de Tlatelolco, la desactivación del misil Cóndor II, el ingreso argentino en el régimen internacional de Control de Tecnología Misilística (MTCR), la participación argentina en Operaciones de Mantenimiento de Paz (OPM) en Naciones Unidas, el lanzamiento de “cascos blancos” de la ONU para medidas de ayuda humanitaria, el respaldo a la posición norteamericana en la condena a las violaciones a los derechos humanos del régimen de Fidel Castro en Cuba y la apertura de negociaciones con Gran Bretaña respecto del conflicto de las Malvinas colocando bajo un paraguas el espinoso tema de la soberanía del archipiélago. Por su parte, fueron ejemplos de compromiso económico argentino con las naciones desarrolladas de Occidente las firmas del Tratado sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (noviembre de 1991); del Memorándum de Entendimiento en subsidios y derechos compensatorios (septiembre de 1991); y del de Entendimiento entre el Departamento de Comercio y el Ministerio de Economía (junio de 1994) para crear un Consejo para el Desarrollo de Negocios (*Business Development Council*), encargado de promover el comercio y la inversión entre Argentina y Estados Unidos y asistir a los sectores privados de ambos países en dicha promoción. Todas estas medidas fueron vistas por los actores gubernamentales de entonces como “pasos necesarios” y por sus opositores como concesiones unilaterales con mínima o nula contrapartida de las naciones desarrolladas.

En cuanto a los vínculos del gobierno de Menem con Europa, sus criterios ordenadores fueron los del paradigma alberdiano: atraer inversiones y tecnologías y ganar mercados. Pero fue más allá de Alberdi al percibir también al Viejo Continente como el otro pilar estratégico de Occidente junto a los Estados Unidos. Como señala Russell, Europa fue clave para la Argentina en materia de inversiones directas —alentadas por la privatización de empresas públicas de la administración menemista— y como mercado para las exportaciones argentinas —aunque en este último caso el proteccionismo agrícola comunitario fue un factor condicionante—. Respecto de las inversiones directas europeas, en el período 1992-1999, España fue el inversor más importante (31 por ciento del total de inversión extranjera directa —IED—), y desplazó a Estados Unidos —la principal fuente de inversiones hasta 1998— a un segundo lugar. Les siguieron los Países Bajos (8 por ciento), Francia (7 por ciento) y el Reino Unido (4 por ciento). Respecto del comercio exterior argentino, en 1999, la Unión Europea representó el 20,3

por ciento del total de las exportaciones totales del país y el 29 por ciento del de sus importaciones (Russell, 2010).

Otro espacio geográfico de emergente importancia para la política exterior argentina en los años 1990 fue China. Este fue el primer país asiático con el que Argentina firmó un protocolo sobre consultas políticas en 1990. Como sostiene Cesarín (2010), la visita de Menem a Pekín (noviembre 1990), la primera de un jefe de Estado occidental tras la masacre de Tiananmen del año anterior, abrió un período de profundización del vínculo bilateral e incorporación de nuevos actores. Asimismo, China era un actor necesario a considerar en el “paquete de negociaciones” entre Argentina y Gran Bretaña destinadas a reconstruir vínculos diplomáticos plenos heridos por la guerra de 1982. La distensión en las relaciones argentino-británicas permitió la reapertura del Consulado General de la Argentina en Hong Kong cerrado como represalia por la Guerra de Malvinas. Reabierto en 1991, la Argentina aprovechó el rol de puerto franco de Hong Kong y su interdependencia con el continente como plataforma para la operación de *traders* y firmas nacionales. Un rasgo central de la relación sino-argentina durante los años noventa destacado por Cesarín fue el activo papel desempeñado por los sectores empresarios de los dos países ante el menú de oportunidades comerciales, financieras y de inversión que ofrecían sendos procesos de apertura económica. La combinación de esfuerzos gubernamentales y empresarios permitió aumentar el intercambio sobre la base de tres factores: la alta complementariedad económica entre una Argentina productora de cereales y productos agrícolas y una China industrial, la sobrevaluación del peso bajo la ley de convertibilidad, y los competitivos precios de manufacturas y equipos importados de China.

Por su parte, el lanzamiento del Mercosur en marzo de 1991 por los presidentes y cancilleres de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay reunidos en Asunción evidenció que, como sostiene Russell (2010), la política exterior menemista hacia América Latina tuvo un signo menos político que la que había tenido con Alfonsín. Ello no obstante el papel protagónico que el gobierno argentino tuvo junto con el brasileño en la solución de la crisis política que amenazó seriamente la continuidad democrática en Paraguay en el año 1996; el jugado en el campo interamericano especialmente junto a Canadá y Chile para promover avances institucionales en materia de defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos y crear mecanismos de seguridad colectiva y cooperativa; y adoptar medidas embrionarias de construcción de una alianza político-estratégica entre Argentina y los países del Mercosur, como la firma, en diciembre de 1991, del Acuerdo Cuatripartito para la Aplicación de Salvaguardias por los gobiernos de la Argentina y Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Con-

tabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); la declaración presidencial sobre diálogo político entre los presidentes del Mercosur en junio de 1996; el Memorándum de Entendimiento, firmado entre los gobiernos de Argentina y Brasil en abril de 1997 que declaró una “alianza estratégica” entre ambos países; y las prácticas conjuntas de los ejércitos argentinos y brasileños a partir de octubre de 1996. Ninguno de estos pasos políticos fue concebido desde la óptica argentina para aumentar el margen de maniobra respecto de Estados Unidos. Más bien apuntó a fortalecer el capital de credibilidad internacional necesario para aceitar las relaciones preferenciales con Estados Unidos y el resto de los países desarrollados de Occidente.

En contraposición al estancamiento de las relaciones económicas entre Argentina y Brasil a partir de 1997 y su negativo impacto en el comercio intra-Mercosur, los vínculos económicos con Chile durante los años noventa experimentaron un camino ascendente. Chile se posicionó como un mercado relevante para las exportaciones argentinas, y la Argentina como un destino significativo para las inversiones directas chilenas. Estas últimas se colocaron a fines de esa década en primer lugar entre los inversores latinoamericanos en el mercado local y en el cuarto entre los de todo el mundo, después de Estados Unidos, España y Francia. Buena parte de estas inversiones se dirigió a sectores anteriormente considerados de “seguridad nacional”, como energía eléctrica o minería en zonas fronterizas cordilleranas. Un claro símbolo de la intensidad del vínculo bilateral fue la reedición del abrazo entre Roca y Errazuriz cien años después por los presidentes Menem y Eduardo Frei (Russell, 2010).

Junto a Chile, Venezuela fue otro actor del espacio regional con el que la Argentina experimentó un crecimiento del intercambio entre 1995 y 1998 para luego declinar por impacto de la crisis de 2001. Según Roark y Giglio, entre 1997 y 2000 Venezuela se erigió como el segundo receptor latinoamericano de inversiones argentinas, después de Brasil, recibiendo el 17,7 por ciento del total invertido a nivel internacional. Y, como producto de la política de privatización del gobierno venezolano, la Argentina se colocó en el segundo lugar de importancia como inversor extranjero en Venezuela, superando incluso a Estados Unidos. Del total de los capitales colocados en Venezuela en 1997, tres empresas argentinas (Pérez-Companc, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, YPF y Techint) acumularon una participación de más del 80 por ciento —y el 75 por ciento de ese porcentaje entre 1990 y 1999 lo representaron rubros como exploración y explotación petrolera, el sector siderúrgico y el de la construcción— (Roark y Giglio, 2010).

La gestión de Fernando De la Rúa continuó en términos generales los lineamientos externos trazados por su antecesor. Partiendo de la doble ne-

cesidad de mantener la estabilidad heredada de la gestión anterior; y de renovar periódicamente los aportes financieros del FMI para oxigenar la vulnerable economía argentina, el gobierno de la Alianza colocó —como el de Menem— en un lugar prioritario de la agenda las relaciones con Estados Unidos. Evidencias de ello fueron la continuidad en la posición de crítica a la situación de los derechos humanos en Cuba acompañando a los Estados Unidos en las votaciones en la comisión dedicada al tema en la ONU en 2000 y 2001; el acuerdo militar firmado por los ministros de Defensa argentino y norteamericano en la reunión ministerial de Manaus en octubre de 2000; el apoyo de la diplomacia argentina a las resoluciones de la ONU y la OEA contra los ataques terroristas del 11 de septiembre a las Torres Gemelas y al Pentágono; y el ofrecimiento del gobierno argentino de sumarse a las fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU en Afganistán tras la guerra iniciada allí por Washington.

El gobierno de De la Rúa prometió, sin concretarlo, dar al vínculo con Brasil un carácter más político que el otorgado por su antecesor y “relanzar estratégicamente” el Mercosur. Ambas promesas fueron abortadas por cuatro obstáculos. Uno, la agudización del estancamiento económico del Mercosur tras la devaluación del real en 1999. Dos, la declinación del interés político del Brasil por el bloque a medida que avanzaba en su empeño de liderar un bloque sudamericano y aumentaban sus aspiraciones de convertirse en un jugador global. Tres, y vinculado a los dos anteriores, la pugna entre la visión latinoamericanista y alcalina de la Cancillería heredada de la década anterior; por la cual el canciller de De la Rúa, Adalberto Rodríguez Giavarini pretendía, como su antecesor, mantener abiertas para el país las opciones ALCA y Mercosur; y las visiones hostiles al bloque subregional procedentes de Cavallo, ministro de Economía entre marzo y diciembre de 2001, y de un grupo de gobernadores provinciales preocupados por los negativos efectos de la devaluación brasileña en la permanencia de empresas y mano de obra en la Argentina. Y cuatro, la voluntad del gobierno de De la Rúa de no sumarse a la política sudamericana de Brasil, con el fin de congraciarse con los grupos internos anti-Mercosur y mantener abierta la puerta al ALCA, en sintonía con la permanencia de vínculos preferenciales con Washington (Russell, 2010). Como sucediera con los cancilleres del gobierno de Isabel Perón, el de De la Rúa, Giavarini, tuvo un margen de maniobra severamente condicionado por el tránsito del gobierno de la Alianza hacia un proceso de colapso estatal, que, al compás del progresivo incremento del índice de riesgo país, desembocó en la crisis de 2001.

Enfrentado a la reticencia de Estados Unidos, del resto de las naciones del G-7 y del FMI a auxiliar económicamente a su gobierno durante la mencionada crisis, Duhalde procuró buscar mercados de colocación para

las exportaciones argentinas cuya competitividad internacional había mejorado con la devaluación. Así, a fines de enero de 2002 tuvo lugar la primera misión conjunta de empresarios argentinos y brasileños a China, un indicio de la creciente importancia que tendría el vínculo comercial con Beijing en los primeros años del siglo XXI. Tras la invasión de los Estados Unidos a Irak en 2003, el gobierno de Duhalde tuvo la ventana de oportunidad para tomar distancia respecto de las posturas de Washington. Como sostiene Russell, todo aquello que tuviera un tono anti-Bush fue en ese momento funcional al propósito de Duhalde de que “su” candidato a sucederlo, Néstor Kirchner, llegara a la segunda vuelta y que Menem no se sentara por tercera vez en el sillón de Rivadavia. En particular, el voto argentino de abstención respecto de la situación de derechos humanos en Cuba en 2003 tuvo algo de sabor a venganza por la frialdad de la administración Bush hacia la de Duhalde durante la mayor parte del 2002, y fue un modo de acercar posiciones con Brasil y reconocer la solidaridad de las autoridades de Brasilia en los momentos más dramáticos de la crisis *posdefault*.

## **V. El período 2003-2013: la conexión argentina con Venezuela y con Irán**

En la política exterior de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, Venezuela e Irán ocupan un lugar privilegiado. La gestión de Kirchner construyó con Venezuela una relación especial en torno a dos temas no ideológicos: comercio y finanzas. Según Roark y Giglio (2010), los convenios celebrados con Caracas entre 2003 y 2008 representaron el 27 por ciento del total de vínculos convencionales a nivel mundial que poseía Argentina y el 42 por ciento de sus conexiones regionales. Si se sumaran todos los convenios que Argentina selló con países como China, Estados Unidos, Italia y España, totalizarían 47, menos que los 52 suscriptos con Venezuela. Relación especial en la que el gobierno de Chávez fue para el de Kirchner el único comprador externo de bonos de deuda en *default*, un actor interesado en invertir en petróleo y lácteos en un mercado argentino anémico de inversiones externas tras la crisis de 2001, y un factor de contención al desembarco de las guerrillas colombianas de la FARC (Escudé, 2005; Corigliano, 2008, 2011; Roark y Giglio, 2010).

Como ocurriese durante la gestión de Néstor Kirchner, Venezuela, China e Irán fueron capítulos relevantes de la agenda externa cristinista. Pero en el último caso, los gobiernos de Kirchner y Fernández han oscilado entre la condena a —y la complicidad con— Teherán. Condena argentina en la ONU por la falta de cooperación del gobierno iraní en la resolución del caso

AMIA. Complicidad local por el crecimiento del intercambio comercial entre Buenos Aires y Teherán —que en 2010 llegó a un monto de 1.500 millones de dólares, con saldo favorable para la Argentina—.

En los capítulos de agenda referidos a las relaciones con Brasil y el Mercosur, el estancamiento del proceso de integración económica entre los dos socios mayores del bloque, iniciado en los dos últimos años del gobierno de Menem, no ha podido revertirse en las gestiones de Kirchner y Fernández en la Argentina y de Lula y Dilma Rousseff en Brasil. Ello no obstante el apoyo de la última a la política de derechos humanos de su par argentina y la presencia de gestos mutuos de acercamiento económico como la firma del Acta Fundacional del Banco del Sur (diciembre de 2007), y la creación de una comisión bilateral argentino-brasileña para vender mercaderías al exterior con “valor agregado” (enero 2011). Por cierto, las también mutuas medidas proteccionistas contribuyen al estancamiento. Como sostiene De la Balze (2010), los contenciosos comerciales bilaterales afectan entre el 10 y el 15 por ciento del intercambio. Como dice Malamud, los gestos de acercamiento de los gobiernos de Kirchner y Cristina a sus pares brasileños expresan un apoyo ideológico-discursivo al vínculo bilateral y al Mercosur, contradicho en los hechos por medidas proteccionistas afines a las presiones sociales y a las necesidades fiscales gubernamentales.

La política exterior de los Kirchner es una típica política peronista en versión siglo XXI. Como las anteriores, combina lo que Malamud llama una retórica combativa como guiño a los sectores antiimperialistas internos con un acercamiento pragmático hacia Estados Unidos, llave de acceso al financiamiento externo. Asimismo, mantiene la conducta pendular propia de la “Tercera Posición”, balanceándose entre las presiones externas e internas y buscando contrapesos al poder de Washington (Corigliano, 2011). Mientras la firma del memorándum de entendimiento con Irán de enero de 2013 fue un gesto de alejamiento respecto de los Estados Unidos, en marzo de ese mismo año la delegación argentina en el Consejo de Derechos Humanos coincidió con Washington en la sanción al régimen de Teherán por violar dichos derechos. Y, finalmente, busca ejes económicos compensadores al poder de los Estados Unidos y al estancamiento de los lazos económicos con Brasil y el resto de los miembros del Mercosur a través de los vínculos con Venezuela, China e Irán.

## Bibliografía

- Cesarín, Sergio (2010). “China y Argentina: mirando el futuro. Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral”, Cepes-Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Cisneros, Andrés y Carlos Escudé (dirs.) y AAVV (1998a). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Tomo II, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Cisneros, Andrés y Carlos Escudé (dirs.) y AAVV (1998b). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Tomo IV, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Cisneros, Andrés y Carlos Escudé (dirs.) y AAVV (1998c). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Tomo VI, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Cisneros, Andrés y Carlos Escudé (dirs.) y AAVV (1999). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Tomo VII, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Corigliano, Francisco (2002). “La política exterior del gobierno de María Estela Martínez de Perón (1° de julio de 1974 al 24 de marzo de 1976): los lineamientos de cambio y de continuidad respecto de la política exterior del gobierno de Juan Perón”, Tesis doctoral, Universidad Torcuato Di Tella.
- Corigliano, Francisco (2008). “Los modelos de ‘relaciones especiales’ en la política exterior argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner”, en *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, Año 11, N° 45, abril.
- Corigliano, Francisco (2009). “La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial. La neutralidad acosada (1939-1945)”, en *Todo es Historia*, N° 506, septiembre.
- Corigliano, Francisco (2011). “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI”, en *Mural Internacional*, N° 1, Año II, junio.
- De la Balze, Felipe (1983). “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”, en *Agenda Internacional*, Año 6, N° 21, marzo.
- Escudé, Carlos (1983). *Estados Unidos, Gran Bretaña y la declinación argentina*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Escudé, Carlos (2005). *El Estado parasitario: Argentina: ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior*, Buenos Aires, Ediciones Lumiere.
- Ferns, Henry Stanley (1968). *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- Ferns, Henry Stanley (1979). *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette.

- Ferns, Henry Stanley (1980). "Las relaciones angloargentinas, 1880-1910", en Ferrari, Gustavo y Ezequiel Gallo (comps.), *La Argentina del ochenta al Centenario*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Ferrari, Gustavo (1981). *Esquema de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Floria, Carlos Alberto y César García Belsunce (2004). *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Editorial Larousse.
- Gravil, Roger (1985). "The Anglo-Argentine Connection, 1900-1939", en *Dellplain Latin American Studies*, N° 16.
- Hirst, Mónica (1991). "Reflexiones para un análisis político del Mercosur", Serie de documentos e informes de investigación del área de relaciones internacionales N° 120, Flacso, Buenos Aires.
- Hirst, Mónica y Roberto Russell (2001). *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*, Buenos Aires, Fundación OSDE.
- Norden, Deborah Lee y Roberto Russell (2002). *The United States and Argentina. Changing relations in a Changing World*, Nueva York, Routledge.
- Paradiso, José (1993). *Debates y trayectoria en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Peterson, Harold (1989). *La Argentina y los Estados Unidos*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Rapoport, Mario (1988). *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, Eudeba.
- Rapoport, Mario y Claudio Spiguel (1994). *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Roark, Mariano y Antonella Giglio (2010). "Más allá de las ideologías. El comercio y las finanzas entre Argentina y Venezuela (2003-2008)", en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, N° 38, septiembre.
- Russell, Roberto (1997). "La política internacional (1945-1983)", en Academia Nacional de la Historia, *Nueva historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX*, Tomo 8, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Russell, Roberto (2010). "La Argentina del segundo Centenario: ficciones y realidades de la política exterior", en Russell, Roberto (ed.), *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*, Buenos Aires, Editorial Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara.
- Russell, Roberto y Juan Tokatlian (2003). *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Sheinin, David (1989). "The Diplomacy of Control: United States-Argentine Relations, 1910-1928", Tesis doctoral, The University of Connecticut.
- Tulchin, Joseph (1990). *La Argentina y los Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Weinmann, Ricardo (1994). *Argentina en la Primera Guerra Mundial. Neutralidad, transición política y continuismo económico*, Buenos Aires, Biblos-Fundación Simón Rodríguez.

Zanatta, Loris (2005). "Auge y declinación de la tercera posición. Bolivia, Perón y la Guerra Fría, 1943-1954", en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 177, abril-junio.

**Palabras clave**

Argentina – política exterior – espacios geográficos – ejes de vinculación – ejes compensadores

**Key words**

Argentina – foreign policy – geographical areas – link axis – compensators axis

**Abstract**

This article seeks to explore the changing modalities of integration and interaction between Argentina and the rest of the world during the period comprised between the May Revolution and the Bicentennial. These modalities imply necessarily a selection criterion by which local government (representatives) have privileged and favor certain geographical areas of the region and the rest of the world to the detriment of others. This selection criterion has answered, and still answers, not only to material reasons, but also other factors such as proximity or remoteness, the search for security and the affinities and /or cultural differences.

## **Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional\***

**SERGIO GABRIEL EISSA**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Centro Argentino de Estudios Internacionales, Argentina

seissa@yahoo.com

*El presente artículo analiza, desde la perspectiva de las políticas públicas, cómo se ha definido la política de defensa. De esta forma, se puntualizan sus principales lineamientos, así como aquellas acciones de política exterior que desactivaron las tensiones con los países vecinos. A partir de esta base, se propone otra mirada que, por un lado, no implique reeditar como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas al enemigo interno ni militarice la seguridad interior; y que, por el otro, no restablezca las tradicionales hipótesis de conflicto con los países de la región. Reformular la política de defensa dejando de lado esas dos posibilidades supone un salto cualitativo en la forma de problematizar la misma.*

### **Introducción**

El debate en torno a la política de defensa no es nuevo en la Argentina. Desde el retorno a la democracia en 1983 existieron posiciones en pugna en torno a cuál debería ser el rol de las Fuerzas Armadas en nuestro país. Entre 1985 y 1988, un fuerte consenso interpartidario, que involucró a actores políticos y sociales, permitió establecer tres principios que denominamos “liminares”, en tanto fundantes de la política de defensa argentina<sup>1</sup>. Estos principios son la supresión de la hipótesis de conflictos con los países vecinos; la separación entre defensa nacional y seguridad interior; y el gobierno civil de la política de defensa.

Durante muchos años, algunos actores políticos y sociales han intentado revertir ese consenso. En primer lugar, a lo largo de la década del '90 se propuso que las denominadas nuevas amenazas se convirtieran en hipótesis

---

\* Este artículo se basa en el trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), “Democracia, integración y crisis en el nuevo orden global: tensiones y desafíos para el análisis político”.

<sup>1</sup> No es el propósito de este artículo describir cómo fue el proceso que culminó en ese consenso interpartidario. Para ello, ver Ugarte (2003), Eissa (2012) y Druetta (1989).

de empleo de las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, se intentó que —mientras Argentina se asomaba al borde del abismo como consecuencia de un modelo político, económico y social implementado a partir de 1991 pero que tenía raíces profundas que se extendían hasta 1976— las Fuerzas Armadas dieran cuenta no sólo de esas nuevas amenazas, sino también de la conflictividad social. En tercer lugar, a partir de 2001, como un condimento extra a lo expresado *ut supra*, se buscó que los militares dieran cuenta de la problemática de la inseguridad, especialmente en el Área Metropolitana Buenos Aires<sup>2</sup>. Un ejemplo de lo anterior es la propuesta realizada por la Escuela de Posgrado Ciudad Argentina de la Universidad del Salvador (Epoca) durante el año 2010, para diseñar “un sistema integral de seguridad pública y defensa común”, donde “el narcotráfico, el tráfico ilegal” sean hipótesis de empleo del instrumento militar argentino (Verbitsky, 2010).

En síntesis, aquel acuerdo, logrado en los años ochenta, ha superado con éxito la prueba del paso del tiempo. No sólo ha resistido el cambio de los diferentes gobiernos y las presiones de los actores políticos y sociales domésticos y externos, que han buscado revertirlo, sino también ciertos cambios sistémicos, como fueron el fin de la Guerra Fría y el atentado a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001.

El presente artículo analiza cuáles constituyen los principios básicos de la política de defensa, a efectos de proponer, en base a los consensos hasta aquí alcanzados, una problematización de la política de defensa para los años venideros.

En primer lugar, se repasa el marco teórico del ciclo de política pública para poner de manifiesto su dinámica, ya que se concibe a la política de defensa como política pública. Particularmente, consideramos relevante el proceso de definición de una cuestión pública, en tanto que la misma incide en las alternativas de política. La manera en que se ha problematizado la defensa nacional, a partir de los años '80, ha supuesto una orientación estratégica para la misma basada en el denominado “consenso básico” (Saín, 2000). En segundo lugar, se describen los lineamientos de la política exterior argentina, en tanto que ella es uno de los principios liminares de la defensa nacional. En efecto, las acciones adoptadas por el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), y continuada como política de Estado por los gobiernos subsiguientes, en cuanto a poner fin a las hipótesis de conflicto con los países vecinos, se constituyó en uno de los pilares de la política de defensa. En tercer lugar, se analizan las principales definiciones en materia de política de defensa. En cuarto lugar, se esbozan algunas ideas para realizar una

---

<sup>2</sup> Como ejemplos de estas propuestas ver McSherry (2008), Saín (1997, 1998, 2001, 2002, 2003, 2007) y Canelo (2010).

redefinición cualitativa de la política de defensa. Esto significa que, sin abandonar el “consenso básico”, se delinearán algunas ideas que permitirían avanzar hacia el futuro, dejando de lado las fórmulas anacrónicas que buscan involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas (narcotráfico, terrorismo, entre otras), la protesta social y/o reflotar las hipótesis de conflicto con nuestros países amigos.

### **La dinámica de las políticas públicas**

Suele pensarse el diseño de la política como un proceso ordenado y racional, como el guión de una obra que tiene comienzo, desarrollo y fin. En efecto, Sabatier (2007: 3) reseña que en el proceso de hechura de la política, “los problemas son conceptualizados y llevados al gobierno por soluciones; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y seleccionan soluciones de políticas públicas; y aquellas soluciones implementadas, son evaluadas y revisadas”. Sin embargo, este proceso es “desaliñado, desordenado, en el que se mezclan y sobreponen sin cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia” (Aguilar Villanueva, 1993: 17)<sup>3</sup>.

Este proceso no es algo que exista en la “realidad”, sino que se trata de una herramienta analítica para abordar el estudio del mismo. Más que obedecer a un orden temporal, obedece a un orden lógico, intelectualmente construido. Las etapas en que puede dividírsele se encuentran superpuestas unas sobre otras, interactuando y retroalimentándose mutuamente (Aguilar Villanueva, 1993).

A pesar de lo expuesto, coincidimos con Birkland (2005: 224) cuando sostiene que la noción de etapas es útil para “estructurar nuestro pensamiento sobre el proceso de política pública”. Por lo expuesto, seguimos su consejo en nuestro análisis.

Aguilar Villanueva (1993: 58, 60) sostiene que la primera etapa del proceso sería el reconocimiento del problema, pero en este punto debemos distinguir entre problemas y situaciones problemáticas. Mientras que la situación problemática es un conjunto de “hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar”, los problemas son construcciones ló-

---

<sup>3</sup> Cabe aclarar que Lasswell, Jones, Anderson y Brewer y De Leon dividieron el proceso en varias etapas: agenda, formulación de la política y legitimación, implementación y evaluación (*stages heuristic*). A principios de los ochenta esta división del proceso en etapas fue fuertemente criticado, entre otras cosas, por sobre-simplificar el proceso. Sabatier coincide con esta crítica. Ver Sabatier (2007).

gicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta, es decir, que “la solución forma parte de la misma definición del problema”.

Ahora bien, tal como continúa Aguilar Villanueva (1993), un problema para entrar en la agenda gubernamental debe transformarse en una cuestión, para lo cual el mismo debe ser objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuanto a si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. Pero para que la cuestión ingrese en la agenda pública será importante considerar el contexto en el cual se desarrolla el debate, porque son los acontecimientos sociales y los actores sociales quienes se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecen su primera definición. Sin embargo, de esto no se sigue que el problema ingrese en la agenda gubernamental y, menos aún, que se le de un tratamiento prioritario, porque el gobierno no sólo regula y actúa como filtro de esos problemas, sino que también puede ser iniciador de cuestiones en la agenda pública.

Si se sostiene que cuando un problema ingresa en la agenda gubernamental debe ser definido, entendiendo la definición del problema como el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados”, esa definición condicionará “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1993: 52). Por lo tanto, existirá una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema” (Aguilar Villanueva, 1993: 60). Tal como sostiene Zahariadis (2003: 162) “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política”.

En síntesis, la forma en que se define un problema condiciona la selección de instrumentos, modos y objetivos de la política pública, es decir, las opciones de acción o dicho de otra manera, las *alternativas de políticas* disponibles para el decisor (Eissa, 2005).

En este sentido, los principios de la política de defensa y las acciones de política exterior, fueron parte de un importante consenso alcanzado entre los actores políticos y sociales en los años ochenta. Una redefinición “cualitativa” que no implique un retroceso, es decir, que se asiente sobre los consensos hasta aquí alcanzados, supone abrir un debate profundo desde una mirada progresista, contra aquellos que plantean soluciones anacrónicas acerca del rol que la política de defensa debería tener en el futuro.

## Definiendo la política defensa de la Argentina

A partir de 1985, actores políticos y sociales, radicales, peronistas e independientes, comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de defensa que significara, por un lado, abandonar el largo período de intervenciones militares en el sistema político de la Argentina y, por el otro, consensuar una definición de defensa nacional que significara abandonar la doctrina de la seguridad nacional y que sentara las bases para la construcción de una política de defensa autónoma. Independientemente de las motivaciones de los actores involucrados<sup>4</sup>, la convergencia de sus intereses y sistemas de creencias permitieron alcanzar lo que Marcelo Saín (2000) ha denominado el “consenso básico” en 1988. La fortaleza de esa problematización de la defensa nacional permitió que el mismo cristalizara en tres leyes esenciales a lo largo de tres gobiernos y de trece años:

**Tabla 1**  
Normas en las que se plasma el consenso básico

<b>Denominación de la norma</b>	<b>Fecha</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Partido político o alianza</b>
Ley N° 23.554 de Defensa Nacional	1988	Raúl Alfonsín (1983-1989)	Unión Cívica Radical (UCR)
Ley N° 24.059 de Seguridad Interior	1992	Carlos Menem (1989-1999)	Partido Justicialista (PJ)
Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional	2001	Fernando De la Rúa (1999-2001)	ALIANZA (UCR, desprendimientos del PJ, PS y otros espacios políticos de centro izquierda)

Fuente: Elaboración propia.

Dos muestras palpables de la fortaleza del “consenso básico” son que ha resistido el paso del tiempo, inalterable a lo largo de sucesivos gobiernos, y que las Fuerzas Armadas se mostraron prescindibles durante la crisis del 2001.

Tal como sostiene Zahariadis y Aguilar Villanueva, la solución del problema está contenida en la problematización del mismo. En efecto, el “consenso básico”, cristalizado en esas normas —que conforman un constructo sistémico y que para su comprensión deben ser leídas de manera conjun-

<sup>4</sup> Ver Eissa (2012). Una buena descripción de cómo se alcanzó el acuerdo es expuesta por Druetta (1989).

ta<sup>5</sup>— se asienta en al menos tres principios, que denominamos “liminares”. Dos de ellos, se encuentran contenidos en la legislación, mientras que el tercero fue parte de una decisión política que ha sido mantenida hasta el día de la fecha. Dichos principios son:

- a. La supresión de las hipótesis de conflicto, que requieren la utilización de las Fuerzas Armadas, con los países vecinos;
- b. La separación entre defensa nacional y seguridad interior; y
- c. El gobierno civil de la política de defensa.

La fortaleza de estos principios, que como dijimos fueron forjados a lo largo de trece años y materializados en las leyes citadas *ut supra*, fueron aprehendidas y fortalecidas durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), los cuales aprobaron diversas normas de distinta jerarquía jurídica que hicieron operativas las leyes ya sancionadas y completaron el entramado jurídico de la defensa nacional. De esta manera, puede sostenerse que la actual orientación de la política de defensa argentina se ha construido a partir de esos pilares y en este proceso, cada gobierno ha agregado un elemento más en su consolidación, lo cual da cuenta del amplio arraigo del “consenso básico”.

Tal como decía Clausewitz (1998), es la política la que conduce la política de defensa. En este sentido, esta expresión “contiene” dos de los principios señalados: la conducción política de la defensa nacional y la precedencia analítica de la política exterior. Por ello, damos cuenta, en primer lugar, de esta última en los párrafos que siguen, en su relación con la política de defensa. Posteriormente se exponen cuáles son los lineamientos estratégicos de la defensa nacional que se desprenden de los principios liminares señalados más arriba.

### *La política exterior argentina*

Entendemos la política exterior como “la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables —político/diplo-

---

<sup>5</sup> Suele señalarse que la Ley de Defensa Nacional está desactualizada frente a las “nuevas” características que presenta el escenario internacional. Sin embargo, esta afirmación adolece de una lectura parcial de la Ley de Defensa Nacional: ésta debe ser leída de manera conjunta con la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional. Las tres leyes, como dijimos conforman un constructo sistémico. Por último, aunque la ley de defensa haya sido sancionada en 1988, ello no es un impedimento para reafirmar su vigencia, más aún cuando la *Posse Comitatus Act* de los Estados Unidos, que establece también una separación entre defensa nacional y seguridad interior, fue aprobada en 1878.

mático, militar/estratégica y económica— y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990b: 225; Colacrai, 2004: 2). En este sentido, consideramos a la política de defensa del país como “íntimamente” asociada con la política exterior. Por lo tanto, no podemos dar cuenta de la primera sin explicitar los principales lineamientos de la segunda respecto, principalmente, a la relación con la República Federativa del Brasil y la República de Chile; en tanto que dichos países fueron las principales hipótesis de conflicto de la República Argentina a lo largo del siglo XX (Montenegro, 2007).

Por otro lado, es relevante describir esas líneas de acción de la política exterior porque durante los primeros años de democracia cumplieron un rol fundamental en relación a la política de defensa. En efecto, David Pion-Berlin (2001: 151) sostiene que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Cancillería) tuvo “un rol clave para alterar el ambiente de amenaza de los militares”.

Ahora bien, el debate en torno a las constantes “erraticidades” de la política exterior argentina ha marcado los análisis en torno a la misma desde fines del siglo XIX. Independientemente de la explicaciones que se aporten para argumentar por qué la política exterior ha sido errática o constante, se puede sostener que las continuidades de nuestra política exterior se han ido consolidando a lo largo de más de cien años, como capas tectónicas, que han cristalizado un núcleo duro que puede ser identificado en el relacionamiento exterior de nuestro país, independientemente de los cambios de gobierno<sup>6</sup>.

Una de esas constantes, que tiene sus orígenes durante los primeros gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1955), es la integración con América Latina. Durante el primer gobierno democrático, encabezado por Raúl Alfonsín (1983-1989), esa constante fue retomada y se avanzó aún más de lo que se había hecho hasta entonces. En efecto, el gobierno radical definió a la Argentina como un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo, y puede sostenerse que el eje ordenador de la política exterior de Alfonsín fue “la protección y consolidación de la democracia” (Russell, 1995: 35); a partir del cual, pueden identificarse dos rasgos principales en las acciones que se emprendieron. El primero, de carácter defensivo, estuvo destinado a proteger el orden institucional; y el segundo, de carácter ofensivo, “empeñado en crear oportunidades a través de la presencia activa del país en el campo internacional” (Paradiso, 1993: 186). De esta manera, muchas de las iniciativas políticas respondieron a estos dos ejes interdependientes entre sí

---

<sup>6</sup> No es el objetivo de este trabajo reseñar el debate en torno a las constantes y *erraticidades* de la política exterior argentina, como así tampoco se hace referencia a sus causas. Ver entre otros, Eissa (2010a) y Paradiso (1993).

(Paradiso, 1993: 186). Bajo estas premisas se avanzó en la integración latinoamericana, no solamente a través del fortalecimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), sino también a través de dos de las obras más importantes y trascendentes del gobierno radical, como fueron la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) con Brasil<sup>7</sup>, al que luego se incorporó Uruguay; y el referéndum y posterior aprobación del Tratado de Paz y Amistad con la República de Chile en 1984<sup>8</sup>, que solucionó la delimitación de la frontera en el canal del Beagle y el estrecho de Magallanes. Estos acuerdos significaron el abandono de las viejas hipótesis de conflicto, inspiradas en concepciones geoestratégicas; el punto inicial para la construcción de un mercado común (Alconada Sempé, 1996); y el impulso para fortalecer la democracia, distendiendo dos de las fronteras más importantes del país (Fontana, 2006).

Estas acciones fueron continuadas por el presidente Carlos Menem (1989-1999). Durante su presidencia, los factores económicos ocuparon el primer lugar en las prioridades de la política exterior, debido a la vulnerabilidad externa que soportaba el país y a una segunda fase de transición dominada por las urgencias económicas (Russell, 1990a; Tini y Picazo, 2007). En efecto, según Russell (1995: 35, 37), “en el comienzo del gobierno de Menem el centro de la política argentina estaba ocupado por las demandas económicas y sociales”, las cuales se veían fortalecidas por el fenómeno de la hiperinflación. En este sentido, el interés nacional quedó definido “en términos esencialmente económicos”. Pese a ello, durante estos años se mantuvo la orientación de política exterior respecto a Brasil y Chile, se profundizó la distensión y se avanzó fuertemente en el proceso de integración con ambos países<sup>9</sup>. En primer lugar, el 26 de marzo de 1991 se puso en marcha el Mercado Común del Sur (Mercosur), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que vino a dar continuidad al PICE, iniciado durante la década de los '80. Asimismo, se continuó avanzando en materia de cooperación nuclear con Brasil: la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985 fue seguida por la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares en 1990, por la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc) y un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) en 1991, y el Acuerdo de Salvaguardas entre el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y los gobiernos de ambos países en 1991.

<sup>7</sup> El primer signo de distensión con Brasil se remonta a la firma del Tratado de Corpus-Itaipú en 1979.

<sup>8</sup> Ver también Russell y Tokatlian (2003: 43) y Fontana (2006).

<sup>9</sup> Las motivaciones para avanzar en la relación con Brasil y Chile fueron distintas para Alfonsín y Menem, no obstante implicó una fuerte continuidad. Ver Eissa (2010a, 2010b).

De igual forma, Argentina y Brasil aprobaron el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) en 1993 y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) en 1994. Finalmente, y casi simultáneamente, ambos países pusieron fin a sus respectivas hipótesis de conflicto en 1996.

En cuanto a Chile, luego de un largo proceso iniciado en 1992, el 29 de diciembre de 1998, el Congreso argentino aprobó el tratado por el cual se puso fin a la demarcación de una veintena de puntos que aún quedaban sin demarcar en la frontera (Eissa, 2005, 2010b); entre ellos, los más importantes eran Laguna del Desierto, resuelto a través de un arbitraje latinoamericano —de acuerdo a lo dispuesto en el Tratado de 1984— y Hielos Continentales, a través de un acuerdo entre las partes. Estos pasos fueron acompañados por un importante acercamiento entre los sistemas de defensa de ambos países. A fines de 1995, se estableció el Comité Permanente de Seguridad entre Argentina y Chile, que tuvo su “broche de oro” con la supresión de la hipótesis de conflicto por parte de Argentina en julio de 1998 y la creación de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur” en diciembre de 2006.

En síntesis, la política exterior no sólo contribuyó a distender las “tradicionales” tensiones con Brasil y Chile, asistiendo de esa manera a la consolidación de la democracia y a la integración regional, sino también, como sostiene David Pion-Berlín (2001), a coadyuvar a la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político. Pero asimismo, esto supuso una definición política por parte de los actores políticos argentinos que se ha sostenido desde el retorno a la democracia y, como tal, alumbra a la política de defensa: la supresión de las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil. Se podrá estar de acuerdo o no con esta definición, pero es la política —y esta definición claramente lo es— la que conduce a la guerra y no a la inversa.

### *La política de defensa argentina en sentido estricto*

Los lineamientos de la política de defensa de la República Argentina han quedado expresados en un conjunto de normas que, además del trípo-de sistémico ya señalado, se detallan a continuación:

- Ley N° 23554 de Defensa Nacional (1988);
- Ley de Seguridad Interior (1992);
- Ley del Servicio Militar Voluntario N° 2429 (1995);
- Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24948 (1998);
- Ley de Inteligencia Nacional N° 25520 (2001);

- Decreto N° 727/2006 “Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional”;
- Decreto N° 1691/2006 “Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas”;
- Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”; y
- Decreto N° 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional”.

Este plexo normativo establece una serie de lineamientos que configuran una definición estratégica por parte de nuestro país, y en consecuencia, un específico diseño de fuerza para su instrumento militar.

En primer lugar, se define a la defensa nacional como “la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo” (artículo 2° Ley N° 23554). Al respecto, el decreto reglamentario de la ley de defensa precisa que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s estado/s”. Asimismo, agrega que “se entenderá como *agresión de origen externo* el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas” (artículo 1° Decreto N° 727/2006).

En segundo lugar, la Ley de Defensa Nacional sostiene que “se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior” (artículo 4° Ley N° 23554). Al respecto, el decreto reglamentario agrega que:

el sistema de defensa nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24059 de Seguridad Interior (artículo 3° Decreto N° 727/2006).

Esta misma norma sostiene en sus considerandos que:

el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa

perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior. Por tal motivo, deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación nuevas amenazas, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales (Decreto N° 727/2006).

En tercer lugar, la Ley N° 24948, que sancionó las “bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas”, considera los siguientes supuestos de empleo del Instrumento Militar argentino:

- operaciones Convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación;
- operaciones en el marco de las Naciones Unidas;
- operaciones en apoyo de la seguridad interior, encuadradas en la ley N° 24.059;
- operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos (artículo 6° Ley N° 24948).

Al respecto, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas precisa que “la misión principal de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación”. Más adelante, agrega que deberán considerarse como misiones subsidiarias del instrumento militar la:

- participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas;

- participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24059;
- participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y
- participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un sistema de defensa subregional (Decreto N° 1691/2006).

Es relevante reseñar *in extenso* los títulos V y VI de la Ley de Seguridad Interior N° 24059, citada por la Directiva de Organización<sup>10</sup>. En el artículo 27 se establece que el Ministerio de Defensa dispondrá, a requerimiento del comité de crisis, que:

las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación (...) de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.

Observemos cómo el legislador ha querido dejar escrito expresamente que “servicios de las Fuerzas Armadas” podrán ser usados en operaciones de seguridad interior, excluyendo a las unidades de combate de las tres fuerzas.

Los artículos 28, 29 y 30 se refieren a los potenciales atentados a las unidades militares en tiempos de paz. En ellos se establece que un atentado a una jurisdicción militar es una cuestión de seguridad interior; aclarando que es obligación primaria de las Fuerzas Armadas preservar dicha jurisdicción y “el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción”, de conformidad a la legislación vigente<sup>11</sup>.

El título VI se refiere específicamente “al empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior”. El artículo 31 establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27,

las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del presidente de

<sup>10</sup> Ver también esta directiva (Decreto N° 1691/2006).

<sup>11</sup> Ver Resolución MD N° 1020/2009.

la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.

Para que el presidente haga uso de las atribuciones que le otorga la Constitución Nacional en el artículo 86 inciso 17, deberá declarar previamente el estado de sitio.

El legislador también quiso dejar establecido, en el artículo 32, que el empleo de las Fuerzas Armadas se ajustará a las siguientes pautas:

a. La conducción de las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23554;

b. Se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando;

c. Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la Ley 23554.

En cuarto lugar, nuestro país adopta una estrategia disuasiva y de la legítima defensa, de acuerdo al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2º Ley N° 24948). Al respecto, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) sostiene que la política de defensa:

se encuentra fundada en el inequívoco respecto y promoción de la democracia, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la vocación por la paz y la justicia, el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos centrales para regular las relaciones nacionales y resolver las controversias entre los estados y también en la firme convicción de la importancia irremplazable que posee la cooperación interestatal como medio de construcción y consolidación de la paz y la seguridad internacional (Decreto N° 1714/2009 Directiva de Política de Defensa Nacional)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cabe destacar que es la primera directiva emitida en democracia.

Asimismo, la DPDN rechaza “los procedimientos de carácter unilateral, las prácticas intervencionistas y toda conducta internacional que no se ajustara a los criterios que en materia de paz y seguridad establece la Carta de Naciones Unidas”.

En virtud de lo expuesto, nuestro país adopta un posicionamiento y actitud estratégica defensiva, basada en el concepto de legítima defensa, como “criterio esencial y ordenador sobre la cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado argentino” (Decreto N° 1714/2009). Además, nuestro país concibe a su política de defensa en una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Esto es,

la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global (Decreto N° 1714/2009).

En quinto lugar, el instrumento militar argentino debe estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente en función de la misión principal, “cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado”. Por lo tanto, “la misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser (...) el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerza, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”. Sólo los casos de operaciones multilaterales en el marco de Naciones Unidas y de construcción de un sistema de defensa subregional, deberán contemplarse en el diseño tanto de los estándares mínimos que requieren las operaciones multilaterales como de los niveles de interoperabilidad y complementariedad efectiva mantenidos los países de la subregión (Decreto N° 1691/2006).

Por otro lado, la DPDN agrega que:

Este modelo de defensa argentino, enteramente previsible en términos de concepción estratégica y cabalmente “defensivo” en términos de su diseño de fuerzas y de la disposición de sus capacidades, asume a la defensa nacional según el esquema clásico y en coherencia con el ordenamiento normativo vigente, según el cual, el sistema de defensa debe conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, toda agresión externa militar, a fin de

garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes (Decreto N° 1714/2009).

Por último, cabe destacar que el diseño de fuerzas se realizará en función del método de planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto (Decreto N° 1691/2006).

Finalmente, y en sexto lugar, se considera que el instrumento militar sólo resultará apto:

si se lo concibe, planifica y ejecuta como *instrumento integrado*, razón por la cual la acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta, incluso en aquellos casos en los que por el ámbito en que ésta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva (Decreto N° 1691/2006).

Se entiende a la acción conjunta como “el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza armada en forma específica” (Decreto N° 1691/2006). Esta concepción se integra con la disposición que establece que “el Comando Operacional será la instancia responsable de la ejecución del adiestramiento conjunto, del control de las ejercitaciones conjuntas, de la elaboración del planeamiento estratégico operacional y de su correspondiente ejecución y de las operaciones militares” y que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea sólo alistan, adiestran y sostienen los medios puestos a su disposición (Decreto N° 1691/2006)<sup>13</sup>. En este sentido, el decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional establece también que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas “tendrá el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes, pudiendo disponer de tales medios”. Para ello, “mantendrá relación funcional con los jefes de los estados mayores generales de las Fuerzas Armadas, quienes lo asesorarán en el planeamiento militar conjunto” (artículo 19 Decreto N° 727/2006).

En suma, la política exterior argentina distendió las principales tensiones que nuestro país mantenía con sus países vecinos, gracias a la acción de los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem. Dicha situación tuvo su correlato en la política de defensa con la desactivación de las tradicionales

---

<sup>13</sup> Ver también el Decreto N° 727/2006.

hipótesis de conflicto y la adopción de un posicionamiento estratégico defensivo, plasmado en la Directiva de Organización de las Fuerzas Armadas (2006) y en la Directiva de Política de Defensa (2009), que está enraizado en los principios adoptados por actores políticos y sociales a lo largo de estos 29 años de democracia. Frente a este consenso, se han levantado voces —como la de Epoca— que proponen soluciones anacrónicas, implicando un retorno a la doctrina de seguridad nacional y la reactivación de esas viejas hipótesis. La pregunta, entonces, podría formularse de la siguiente manera: ¿cómo continuar avanzando con la política de defensa a partir de los consensos alcanzados? Esta definición no es inocua, porque como ya hemos dicho en el primer apartado, la definición de un problema público supone la implementación de cierto tipo de políticas.

### **Redefiniendo la política de defensa. Posicionamiento estratégico defensivo regional**

La política exterior argentina ha resultado ser exitosa: desde 1983 a la fecha logró desactivar las principales hipótesis de conflicto que se tenían con Chile y Brasil. Se resolvieron los diferendos limítrofes heredados de la dictadura y se inició un proceso de integración regional, que comenzó con el PICE junto a Brasil en la década de los ochenta y finalizó con la cristalización del Mercosur. Respecto a Chile, ya no quedan litigios limítrofes pendientes<sup>14</sup> y se ha creado la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur. En la actualidad hemos asistido a la fundación de la Unasur y a la puesta en marcha del Consejo de Defensa Suramericano. Por último, vale recordar que la región está libre de armas de destrucción masiva y puede ser considerada como zona de paz<sup>15</sup>. Frente a este resultado exitoso, muchos se plantean qué hacer con la defensa nacional y, particularmente, con las Fuerzas Armadas.

A lo largo de la década del '90, la desaparición del enemigo estratégico luego del fin de la Guerra Fría, los Estados Unidos redirigieron sus objetivos hacia los “bárbaros del exterior” (Castells, 1997: 291): en primer lugar, el narcotráfico y, posteriormente, el terrorismo. De esta manera, temas que eran considerados propios de la esfera policial y judicial fueron securitizados e ingresados en la agenda de defensa bajo la etiqueta conceptual de las denominadas “nuevas amenazas”. La construcción de este concepto sirvió como “anillo al dedo” no sólo a los Estados Unidos, sino también a algunos actores sociales y políticos domésticos que, frente a la desaparición de las

---

<sup>14</sup> Queda un sector entre el Fitz Roy y el Cordón Mariano Moreno por delimitar, dónde sólo hay que esperar los resultados de los estudios técnicos realizados (Eissa, 2010b).

<sup>15</sup> Ver Anzelini (2011).

hipótesis de conflicto con los países vecinos y la superación de la hipótesis del enemigo ideológico interno, buscaron el policiamiento de las Fuerzas Armadas, involucrándolas en la lucha contra estas nuevas amenazas. Actualmente, estos intentos aún se encuentran vigentes. Ello se evidencia con la presentación en sociedad del documento del que ofició como presentador el cardenal Bergoglio, al que suscribieron desde dirigentes ex menemistas hasta radicales, socialistas y progresistas en general, en junio del 2010 (Verbitsky, 2010).

La misión de las Fuerzas Armadas no es la actuar como policías en función de la agenda estadounidense hacia la región, sino defender —en un mundo ciertamente incierto— los intereses vitales de la Argentina. Por ello, una redefinición supone abordar el futuro de la política de defensa sin recurrir a viejos anacronismos. Es decir, supone un salto cualitativo sin dejar de lado “el consenso básico”, en especial, sus principios liminares ya citados:

- a. La supresión de las hipótesis de conflicto, que requieren la utilización de las Fuerzas Armadas, con los países vecinos;
- b. La separación entre defensa nacional y seguridad interior; y
- c. El gobierno civil de la política de defensa.

A partir de ellos, se propone introducir en el debate algunas ideas que no supongan un retorno al pasado (represión de la protesta social y la reinstalación de las hipótesis de conflicto con los países vecinos) ni el policiamiento de las Fuerzas Armadas a través de la militarización de la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo.

Dichas ideas para el debate tienen presente además, el siguiente escenario estratégico regional:

- a. Primacía de los Estados Unidos: se prevé que en los próximos 50 años la primacía estadounidense no será desafiada por ningún actual hegemón regional;
- b. Asimetría de poder: si bien existe una gran asimetría en términos militares, que permiten calificar al sistema internacional como unipolar, puede considerarse que en términos económicos el mundo es más bien multipolar<sup>16</sup>. Asimismo, la irrelevancia estratégica de la región para los Estados Unidos más que ser un dato negativo, debe ser considerado como un aspecto positivo de la nueva realidad continental, que amplía los márgenes de maniobra (Anzelini, 2011);

---

<sup>16</sup> Ver Nye (2003).

c. Regímenes y anarquía: si bien el mundo continuará siendo anárquico, ello no impide la cooperación bilateral y multilateral. En efecto, la existencia de numerosas instituciones y organismos internacionales favorecen la cooperación y la aplicación de restricciones a las políticas de poder de los hegemones por parte de los países de la región;

d. Amenazas transnacionales: existe un conjunto de problemáticas transnacionales, como el narcotráfico, que no requieren el empleo del instrumento militar *prima facie* para solucionar las mismas;

e. Supresión de las políticas de poder: las hipótesis de conflicto han desaparecido prácticamente en la región durante la segunda mitad de los años '90, reduciendo la posibilidad de un conflicto interestatal a su mínima expresión. La modernización llevada a cabo por los países de la región no debe ser percibida como una amenaza a la seguridad regional, en tanto que un análisis meramente cuantitativo de los sistemas de armas es reduccionista y no da cuenta de otros aspectos que hacen al posicionamiento estratégico de los países de la región<sup>17</sup>;

f. América del Sur como una zona de paz: Argentina y la región tienen una larga trayectoria de contribuciones a la arquitectura de seguridad regional (Anzelini et al., 2011), por lo que la región puede ser considerada como una zona de paz, libre, además, de armas de destrucción masiva;

g. Gran dotación de recursos: la región es rica en recursos estratégicos como agua dulce, petróleo y gas, y alimentos. Por ejemplo, los países de América del Sur, con un 6 por ciento de la población mundial, cuentan con el 26 por ciento de los recursos hídricos mundiales. Frente a un escenario futuro de estrés hídrico para los países centrales, el acuífero guaraní, los hielos continentales y la cuenca amazónica, entre otros reservorios de agua dulce, transforman a esos recursos en estratégicos<sup>18</sup>. Asimismo, la región cuenta con el 25 por ciento de las tierras cultivables del mundo y es una de las mayores proveedoras de alimentos a nivel mundial. Finalmente, cabe destacar las comprobadas reservas de gas y petróleo recientemente descubiertas en el Atlántico Sur.

---

<sup>17</sup> Me refiero al despliegue, la doctrina, el adiestramiento, entre otros aspectos. Otro autor que realiza esta crítica a “nuestros realistas” es Jorge Battaglini (2008).

<sup>18</sup> Ver Eissa (2009).

La construcción de una “postura estratégica defensiva regional”, que ya tiene su semilla en una de las misiones subsidiarias previstas en la normativa vigente<sup>19</sup>, debería abarcar, al menos, los siguientes ítems:

- Repeler y conjurar toda agresión estatal militar externa que afecte los intereses vitales de la Argentina, esto es, la integridad territorial, la soberanía y la vida y bienes de sus habitantes;
- Considerar como escenario de empleo del instrumento militar al Atlántico Sur, no sólo por la presencia de una fuerza militar extranjera que ocupa ilegalmente nuestro territorio (Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur) y que, en virtud de la actitud estratégica adoptada por el Reino Unido (sistemas de armas y doctrina, entre otros aspectos), constituye una amenaza para el territorio continental propio y para Sudamérica; sino también por los recursos estratégicos presentes en ella, así como por su proyección hacia el continente antártico<sup>20</sup>. Con respecto a este último aspecto, tampoco debe descartarse que el Tratado Antártico sea abandonado y que se inicie una carrera por los recursos en ese continente. Esto no significa de ninguna manera —más teniendo en cuenta la postura estratégica propuesta— abandonar el mandato constitucional que ordena que “la recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino” (Constitución de la Nación Argentina, disposición transitoria primera).
- El interés regional debe estar definido en términos de desarrollo económico y de preservación del régimen democrático.
- Considerar toda agresión estatal militar “extrarregional” contra los países hermanos de Sudamérica como una agresión contra los intereses estratégicos de nuestro país. En el largo plazo, esto supone avanzar en la construcción de un sistema de defensa regional. Asimismo, debería considerarse que un golpe de Estado en la región también afecta

---

<sup>19</sup> Construcción de un sistema de defensa subregional. Ver Decreto N° 1691/2006.

<sup>20</sup> Germán Montenegro (2010) hace un planteo similar.

nuestros intereses estratégicos, lo cual requerirá la acción coordinada de los países sudamericanos para impedir o revertir esa situación.

Estos directrices son las que denominamos como “posicionamiento estratégico defensivo regional”<sup>21</sup>.

## **Reflexión final**

La definición de la política de defensa en términos de esta posición estratégica defensiva regional no es una tarea sencilla. Como hemos visto en la primera parte, para que la defensa ingrese en la agenda pública y gubernamental debe transformarse en una cuestión, es decir, debe ser objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuanto a si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. Esto no es tan simple ni unívoco, requiere del debate entre actores políticos y sociales para que se le asigne alguna prioridad en la agenda pública y gubernamental. Tarea que de por sí no es sencilla (Eissa, 2012). Por ello, si queremos que esa definición se oriente en el sentido que se ha planteado, se deberá empezar a instalar el debate, porque la forma en que sea definida condicionará las alternativas de políticas públicas que se le propongan a los decisores regionales.

La puesta en marcha de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) a través del Tratado de Brasilia en el 2008 y la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aprobada en Costa do Sauípe, Brasil, en ocasión de la cumbre extraordinaria de la entidad, en diciembre de 2008, son excelentes comienzos. Éstos se han visto reforzados a través de la Declaración de Santiago de Chile en marzo de 2009, punto de partida del CDS, y con la puesta en marcha el 26 de mayo de 2011<sup>22</sup> del Centro de Estudios de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED). De esta manera, los doce (12) países integrantes han dado un paso fundamental para iniciar este debate que lleve a la adopción de una visión estratégica común.

La construcción de esta visión estratégica, ya puede ser apreciada en las declaraciones que efectuaron los ministros durante la reunión inaugural del CEED: éstos afirmaron que Sudamérica es una de las regiones más pacíficas

---

<sup>21</sup> Un ejemplo de esto es el intento de golpe de Estado que se produjo en Ecuador en el año 2010 y en el Paraguay en el 2012.

<sup>22</sup> El CEED fue aprobado en la 2º Cumbre en mayo a de 2010 en Ecuador, a propuesta de la delegación argentina. Ver Montenegro (2010).

del mundo, en lo que respecta a las guerras interestatales, y que América del Norte se involucra en guerras en los territorios de otros países; que se debían resguardar los recursos estratégicos de quienes quieran apoderarse de ellos; y que “hay que generar una doctrina de defensa propia para hacer frente a los desafíos”, teniendo en cuenta que la Antártida es de gran interés para el futuro de la región.

En síntesis, mientras los países sudamericanos han mostrado una histórica tradición de recurrencia al derecho internacional, a la solución pacífica de las controversias y al fortalecimiento de los organismos internacionales, continentales y regionales; otros países, en cambio, en pos de hacerse de esos recursos estratégicos —más allá del dudoso discurso de defensa de la democracia y los derechos humanos— no han dudado en violar la Carta de las Naciones Unidas.

Tal vez entonces, para cerrar, valga la pena recordar las palabras de José Hernández:

Los hermanos sean unidos,  
porque esa es la ley primera;  
tengan unión verdadera  
en cualquier tiempo que sea,  
porque si entre ellos pelean,  
los devoran los de ajuera  
(Hé Hernández, 1966: 216).

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993). “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *Problemas políticos y agenda de gobierno*, México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alconada Sempé, Raúl (1996). “Democracia y política exterior”, en Jalabe, Silvia Ruth (comp.), *La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Anzelini, Luciano (2011). “América del Sur como ‘sociedad internacional’: sus aportes a la arquitectura de seguridad regional”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 13-14.
- Battaglino, Jorge (2008). “Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?”, en *Nueva Sociedad*, N° 215, mayo-junio.
- Birkland, Thomas (2005). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Londres, M.E. Sharpe.

- Canelo, Paula (2010). “¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria (1995-2002)”, Clacso.
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- Clausewitz, Carl (1998). *De la guerra*, Madrid, Ministerio de Defensa del Reino de España.
- Colacrai, Myriam (2004). “La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90”, Documento de trabajo N° 1, Universidad del CEMA, Buenos Aires.
- Druetta, Gustavo (1989). “Herencia militar y lucha parlamentaria”, en *Nuevo Proyecto*, N° 5-6.
- Eissa, Sergio (2005). *Hielos Continentales. Las variables domésticas en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fundación Síntesis.
- Eissa, Sergio (2009). “El agua: ¿un escenario de conflicto para Argentina y Brasil?”, disponible en: [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar).
- Eissa, Sergio (2010a). “Ni constante ni tan inconstante. Política exterior argentina en democracia”, disponible en: [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar).
- Eissa, Sergio (2010b). *Hielos Continentales. La política exterior argentina en los '90*, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Eissa, Sergio (2012). “¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983–2007)”, Buenos Aires, mimeo.
- Fontana, Andrés (2006). “Política exterior argentina 1983-2005: visiones y cursos de acción”, en Rodríguez Larreta, Horacio y Sergio Berensztein (eds.), *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*, Buenos Aires, Editorial Temas.
- Hernández, José (1966). *Martín Fierro*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- McSherry, J. Patrice (2008). *Incompleted Transition. Military Power and Democracy in Argentina*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Montenegro, Germán (2007). “El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional”, en *Revista de la Defensa Nacional*, N° 1.
- Montenegro, Germán (2010). “La construcción de una visión estratégica regional”, en *El Argentino*, mayo.
- Montenegro, Germán (2010). “Malvinas un nuevo escenario geoestratégico”, en *El Argentino*, febrero.
- Nye, Joseph (2003). “Poder y estrategia de los Estados Unidos después de Irak”, en *Foreign Affairs en español*, Vol. 3, N° 3, julio-septiembre.
- Paradiso, José (1993). *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Pion-Berlin, David (2001). “Civil-Military Circumvention. How Argentine State Institutions Compensate for a Weakened Chain of Command?”, en Pion-Berlin, David (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, North Carolina, The University of North Carolina Press.

- Russell, Roberto (1990a). “Política exterior de Menem”, en *América Latina Internacional*, Vol. 7, N° 24. abril-junio.
- Russell, Roberto (1990b). “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Russell, Roberto (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto (1995). “Políticas exteriores: hacia una política común”, en Rapoport, Mario (comp.), *Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y alianzas regionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Sabatier, Paul (2007). “The Need for Better Theories”, en Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Saín, Marcelo (1997). “Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)”, en *Fasoc*, Año 12, N° 2, abril-junio.
- Saín, Marcelo (1998). “Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en la Argentina”, disponible en: [argiropolis.com.ar](http://argiropolis.com.ar).
- Saín, Marcelo (2000). “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 157.
- Saín, Marcelo (2001). “Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las nuevas amenazas: el caso argentino (1983-2000)”, disponible en: [www.insumisos.com](http://www.insumisos.com).
- Saín, Marcelo (2003). “Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las nuevas amenazas (1990-2001)”, en López, Ernesto y Marcelo Saín (comps.), *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.
- Saín, Marcelo (2007). “La defensa nacional y los asuntos militares en la Argentina actual”, en *Revista de la Defensa Nacional*, N° 1.
- Saín, Marcelo y Valeria Barbutto (2002). “Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática”, disponible en: [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).
- Tini, María Natalia y María Victoria Picazo (2007). “Política exterior y cambio partidario: decisiones internacionales comparadas”, disponible en: [caei.com.ar](http://caei.com.ar).
- Ugarte, José Manuel (2003). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Buenos Aires, Plus Ultra.
- Verbitsky, Horacio (2010). “El banco de suplentes”, en *Página 12*, junio.
- Zahariadis, Nikolaos (2003). *Ambiguity & Choice in Public Policy*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Zahariadis, Nikolaos (2007). “The Multiple Stream Framework: Structure, Limitations, Prospects”, en Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.

## **Fuentes oficiales**

Constitución de la Nación Argentina.

Decreto N° 1691/2006 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”.

Decreto N° 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional”.

Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”.

Decreto N° 727/2006 “Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional”.

Ley N° 23554 de Defensa Nacional (1988).

Ley N° 24059 de Seguridad Interior (1992).

Ley N° 24429 del Servicio Militar Voluntario (1995).

Ley N° 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998).

Ley N° 25520 de Inteligencia Nacional (2001).

Resolución Ministerio de Defensa N° 1020/2009.

## **Palabras clave**

políticas públicas – política exterior – política de defensa – hipótesis de conflicto – posicionamiento estratégico

## **Key words**

public policies – foreign policy – defense policy – conflict hypothesis – strategic posture

## **Abstract**

This paper adopts the perspective of public policy theories in order to analyze the defense policy in Argentina. It is sustained that foreign policy and defense policy are related, which has allowed to suppress the traditional hypothesis of conflict with our neighbors. Thanks to that, Argentina has chosen a defensive strategic posture which is based in two principles: a) civil government of defense policy and b) separation of defense policy and homeland security. Finally, while some social and politic actors want to go back to the national security doctrine, this paper proposes a look beyond those intentions and it figures out a new strategic posture without leaving those principles.

# ¿Anticomunistas, antiestadistas, antiperonistas? La “nacionalización” de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de Estado de 1966<sup>1</sup>

**MARÍA CECILIA MÍGUEZ**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

mariaceciliamiguez@hotmail.com

*En Argentina, en agosto de 1964, el general Juan Carlos Onganía, comandante en jefe del Ejército, asumió públicamente la doctrina de seguridad nacional elaborada en los Estados Unidos. El discurso anticomunista y antipopular venía creciendo durante todo el gobierno de Arturo Illia (1963-1966). El presente artículo analiza cómo fue utilizada la idea de las fronteras ideológicas por parte de las Fuerzas Armadas y de los sectores dominantes, principalmente para justificar la proscripción del peronismo —partido político mayoritario— y al mismo tiempo legitimar el golpe de Estado en 1966. Con ese objetivo, el artículo estudia las posiciones de las cúpulas militares, de los políticos conservadores, y de las principales corporaciones económicas. La doctrina de seguridad nacional fue utilizada en ese período como argumento contra el comunismo, pero en el caso argentino también contra el peronismo, y contra la intervención del Estado en la economía.*

## I. Introducción

Al igual que en otros países de América Latina, la doctrina de seguridad nacional elaborada en los Estados Unidos fue adoptada por las Fuerzas Armadas en la Argentina en la década de 1960, modificando las tradicionales hipótesis de seguridad, e iniciando de modos heterogéneos la formación de militares para la persecución y combate del denominado “enemigo interno” comunista.

Desde el mes de agosto de 1964, y a partir de un famoso discurso pronunciado en oportunidad de la realización de la Quinta Conferencia de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos Americanos en la Academia Militar de West Point, de la que participaron los comandantes en jefe del Ejército de

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como ponencia en las III Jornadas de Relaciones Internacionales, Flacso, Buenos Aires, septiembre de 2012. La investigación es parte del plan de trabajo desarrollado en el Idehesi-UBA-Conicet.

los países americanos, el general Juan Carlos Onganía, comandante en jefe del Ejército y líder de una fracción conocida con el nombre de azules, asumió públicamente la adopción de dicha doctrina. Fue el corolario de un proceso paulatino de construcción de un discurso anticomunista y sobre todo antipopular que venía acrecentándose desde los inicios de la década.

El presente artículo tiene por objeto analizar, en el caso particular de la Argentina y del período histórico que coincide con el gobierno de Arturo Illia (1963 -1966), cómo fue utilizado el discurso sobre las “fronteras ideológicas”, por parte de las FF.AA., y de los sectores dominantes y sus corporaciones, para justificar la proscripción del partido mayoritario, el peronismo, y al mismo tiempo legitimar la necesidad del golpe de Estado en la “inoperancia” o “inmovilidad” del presidente. Proceso que denominamos nacionalización de la doctrina de seguridad nacional.

En síntesis, afirmaremos que en el período 1963-1966, el peligro de la “amenaza comunista” fue utilizado principalmente como argumento contra toda movilización popular, para mantener la proscripción del Partido Justicialista (peronismo) y para impugnar los rasgos de estatismo y nacionalismo económico que expresaban algunas de las políticas de Arturo Illia. Así, en especial desde 1964, el discurso anticomunista fue bastión de diversos sectores de las clases dirigentes, otorgándole distinto carácter y contenido, pero con la finalidad de derrocar al gobierno, evitar la llegada al poder del peronismo e instalar una dictadura cuyo líder fue justamente Onganía, y que llevó adelante un proceso de “modernización autoritaria” basado en la concentración y extranjerización de la economía.

Incluiremos para corroborar nuestra afirmación, el estudio de las posiciones de las cúpulas militares, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, de corporaciones empresarias y de los sectores dominantes, y publicaciones gráficas representativas de determinados núcleos de interés.

## **II. La Guerra Fría en el escenario latinoamericano**

Cuando el presidente radical asumió el gobierno en 1963, John F. Kennedy era todavía presidente de los Estados Unidos, habían pasado menos de cuatro años de la Revolución Cubana, y dos desde el lanzamiento de la Alianza para el Progreso (APEP). Latinoamérica era en ese período una zona fundamental de la política estratégica estadounidense, y la estrategia del presidente demócrata había incluido el reformismo preventivo de la APEP, aunque sin abandonar las tradicionales presiones económicas e incluso la intervención militar. El asesinato de Kennedy y posterior ascenso de su compañero de fórmula Lyndon Johnson abrió paso a ciertas modificaciones,

empezando por un reforzamiento de la intervención militar, en el marco de la aceptación de la doctrina de las “fronteras ideológicas”. Su política exterior se caracterizaría por este intervencionismo agresivo, lo que quedará también evidenciado en el desembarco de marines en Vietnam, en marzo de 1965. Ello permitirá comprender la frustración de las expectativas de la Alianza para el Progreso.

Durante este período, la estrategia estadounidense en la región fue presionar a los gobiernos estableciendo condiciones para el otorgamiento de ayuda financiera, y por otra parte, promover la formación en el ámbito de las Fuerzas Armadas. La Guerra Fría había ingresado en América con la Revolución Cubana, y eso requería una política respecto de los sectores populares, impidiendo la organización y politización de las clases subalternas. Recordemos que los instrumentos utilizados por la potencia norteamericana para la adopción de la doctrina de seguridad nacional en América Latina han sido disímiles, incluyendo tratados, misiones especiales, agregados militares y cursos en escuelas especializadas, entre las que se destacó la Escuela Militar de las Américas, organizada en 1963 y ubicada en Fort Gulick, zona del Canal de Panamá, donde fueron adoctrinados miles de militares latinoamericanos para las llamadas “operaciones de contrainsurgencia”.

En especial, a partir del fracaso de la invasión a Cuba —punto de escalada del conflicto bipolar—, y como resultado de la puja de intereses internos en los Estados Unidos respecto de la estrategia de la APEP, la política estadounidense en la región fue hegemonizada crecientemente por sectores dispuestos a motorizar, apoyar o reconocer golpes de Estado que se realizaran en nombre de los valores occidentales y contra el avance del comunismo internacional.

Por otra parte, la invasión norteamericana en Santo Domingo iniciada el 28 de abril de 1965 implicó un hito en la estrategia política para la región, puesto que si bien los Estados Unidos no habían descartado la intervención durante la presidencia demócrata —tal como quedó evidenciado en el caso del golpe de Estado en Brasil en 1964—, el caso dominicano implicó no solamente una injerencia directa en los asuntos internos de un país latinoamericano, una intervención unilateral, sino que esta vez se buscó legitimidad en la Organización de Estados Americanos, alegando, como anticipábamos, la necesidad de evitar otro gobierno comunista en la región.

El propio Departamento de Estado, en un informe en oportunidad del cuatro aniversario de la Carta de Punta del Este, da cuenta del hecho que el caso dominicano “ensombrecía” u “opacaba” para algunos países latinoamericanos la estrategia de la APEP.

Hemos evitado una gran celebración del aniversario de la Carta de Punta del Este, porque las estadísticas no constituyen objeto de celebración. Si bien las cifras de 1964 son buenas y las perspectivas para 1965 mejores, lo más importante es que la Alianza necesita un nuevo impulso, un *shock* psicológico con la impronta personal del Presidente (...) Algunos latinos afirman la Alianza murió con Kennedy, y otros de que nuestra política dominicana la ha opacado (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1965a: s/p).

Durante la década de 1960 la penetración económica, a través de las grandes corporaciones industriales y de los organismos financieros, e ideológica, por medio del fortalecimiento de los vínculos con las Fuerzas Armadas de la región, se tradujo en un creciente militarismo<sup>2</sup>. Esto implicó no solamente otorgar un rol político central a la corporación castrense, sino legitimar su accionar en el seno de la sociedad civil. El objetivo de la intervención de la potencia del norte en la región fue incluyendo distintas variantes según los casos nacionales<sup>3</sup>. Bajo el gran paraguas del anticomunismo, las Fuerzas Armadas actuaron como elemento central para evitar el avance de toda una amplia gama de políticas de carácter nacionalista, populista, reformista o revolucionario que cuestionaban las estructuras dependientes y atrasadas del continente latinoamericano. Dicha doctrina y la política estadounidense que la promovió impulsaron la represión más cruenta y generalizada en el continente, especialmente hacia la década de 1970. En el caso argentino, la nacionalización de la doctrina de la seguridad nacional implicó la persecución no solamente de los movimientos políticos de ideología revolucionaria, sino también del peronismo, propuesta política basada en el nacionalismo económico, el antimperialismo y la distribución del ingreso, y muy especialmente de sus derivaciones más radicalizadas.

Es muy interesante destacar, en línea con lo afirmado recientemente Stephen Rabe (2012), que la influencia estadounidense en la región fue posibilitada por intereses internos y que la sucesión de gobiernos de facto no puede explicarse unilateralmente en función de la política exterior de los Estados Unidos, sino que es necesario explicar los factores nacionales que hicieron posible los avances de determinados intereses económicos, políticos y estratégicos en cada país. A este debate quiere aportar el artículo, analizando las posiciones de actores políticos y socioeconómicos locales.

---

<sup>2</sup> Para un estudio sobre doctrina de seguridad nacional y militarismo ver Velázquez Rivera (2002).

<sup>3</sup> Para un análisis de la intervención de los Estados Unidos en la región ver Brands (2010) y Rabe (2012).

### **III. Panorama político argentino: las debilidades del gobierno de Illia (1963-1966)**

A partir del derrocamiento del gobierno democrático de Juan Domingo Perón en 1955, la política argentina se caracterizará por una inestabilidad que incluyó gobiernos semidemocráticos —es decir, electos por el voto pero con proscripción de la fuerza política mayoritaria, el peronismo— y dictaduras también inestables.

Así, hubo golpes de Estado que interrumpieron el orden constitucional en 1962 y 1966. En ambos casos fueron derrocados presidentes provenientes de la Unión Cívica Radical, pero de dos corrientes distintas del partido. El primero de ellos, Arturo Frondizi, de la Unión Cívica Radical Intransigente, había aplicado una política económica desarrollista, de aliento al capital extranjero en las ramas de la industria pesada, combinada con una política exterior de alto perfil con un relativo margen de autonomía respecto de los Estados Unidos. Si bien había llegado al poder con el apoyo de los votos peronistas a partir de un pacto realizado con el líder exiliado, esa alianza se había quebrado rápidamente, lo que dejó al gobierno sin base de apoyo que evitara su derrocamiento en marzo de 1962.

Durante su presidencia ocurrieron la Revolución Cubana y el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, a la que puso reparos calificándola como de carácter asistencialista. Por lo tanto, si bien la relación con los Estados Unidos había comenzado siendo fluida producto de las condiciones económicas de la promoción de inversiones estadounidenses en el país y la solicitud de un crédito del Fondo Monetario Internacional, las cuestiones políticas vinculadas a la Guerra Fría distanciaron a los países<sup>4</sup>. Quien asumió el poder en ese contexto fue José María Guido, presidente de la Cámara de Senadores, en una especie de “fachada institucional”.

Durante ese breve mandato se produjeron dos enfrentamientos entre fracciones de las Fuerzas Armadas. Esos enfrentamientos fueron en septiembre de 1962 y abril de 1963. Lo que subyacía a ese clivaje era fundamentalmente la posición respecto del peronismo pero desde la nueva lectura de la división del mundo en el contexto de la Guerra Fría. Los azules —liderados por Juan Carlos Onganía y cuyos aliados civiles eran fundamentalmente los desarrollistas— planteaban que era necesario incorporar al peronismo a la política, sin Perón, claramente, a través de un frente electoral, para evitar la radicalización del movimiento. Como esgrimían que las Fuerzas debían desempeñar un rol profesional, y no uno directamente político, se

---

<sup>4</sup> Para las relaciones entre Frondizi y los Estados Unidos ver Morgenfeld (2012a) y Míguez (2011).

autodenominaron “legalistas”, y bautizaron a sus rivales como colorados. Estos últimos eran los sectores liberales, tradicionalmente asociados al poder de los terratenientes agroexportadores, antiperonistas, protagonistas del golpe contra Perón, mayormente pertenecientes a la Marina, y líderes del gobierno de facto que lo había sucedido, la autodenominada Revolución Libertadora. Ambas fracciones de las FF.AA. se declaraban anticomunistas, occidentales y cristianas, pero para los colorados, el peronismo era una especie de “antesala” del comunismo y debía ser combatido y excluido del sistema político. Sus aliados civiles eran los sectores más conservadores y dentro de la Unión Cívica Radical, los radicales del Pueblo, liderados por Ricardo Balbín. Esta línea partidaria no sólo había festejado el golpe contra Perón en 1955 (al igual que los intransigentes) sino que había colaborado con muchísimos funcionarios civiles en la dictadura del general Pedro Eugenio Aramburu (1956-1958).

Es importante destacar que luego del golpe contra Perón en 1955 hubo entre los sectores antiperonistas —tanto de las Fuerzas Armadas como de las fuerzas políticas civiles— una importante distinción entre quienes sostenían una estrategia represiva y excluyente, y quienes consideraban que era necesario integrar al movimiento. Marcelo Cavarozzi (1987) explica que durante el período de la proscripción del peronismo, las fuerzas que sí participaron del sistema político de modo directo (partidos políticos) o indirecto (aliados en las Fuerzas Armadas) se dividieron en torno a dos cuestiones: la incorporación o no de las masas peronistas a la dinámica electoral (desde “integracionismo” hasta el “gorilismo”) y la posición respecto del modelo socioeconómico puesto en marcha en el período 1945-1955. Utilizando esta última variable, el autor distingue entonces: un populismo reformista (donde situará la presidencia de Illia), una línea desarrollista (donde podríamos ubicar tanto a Frondizi como al sector azul de los militares), y otra liberal (a la que pertenecían partidos conservadores como Udelpa, corporaciones como la SRA y la UIA y la fracción colorada de las Fuerzas Armadas). La combinación de alineamientos respecto de las dos cuestiones citadas (la política y la económico-social) dio por resultado una serie de complejos clivajes donde se entrelazaban cuestiones económicas, políticas y del orden de las relaciones internacionales. Esto explica la labilidad de las alianzas y, asimismo, los posibles grados de acuerdo respecto de la exclusión del peronismo en sectores defensores de políticas económicas disímiles. Explica también la confluencia de distintos frentes opositores al gobierno hacia 1966 y, en consecuencia, la heterogeneidad de la futura coalición golpista que lo derrocó.

Volviendo a la composición de las Fuerzas Armadas durante el gobierno de Illia, entre los militares azules se destacaron junto al general Onganía, el general Julio Alsogaray, quien ocupó el cargo de director de la Gendarmería

Nacional Argentina (dependiente del comando en jefe del Ejército) entre 1963 y 1966, el general Pascual Pistarini, jefe de una División de Caballería, que sucedería en 1965 a Onganía en el cargo de comandante en jefe del Ejército y Osiris Villegas, subjefe del Estado Mayor del Ejército. Los principales líderes colorados fueron el general Carlos Severo Toranzo Montero, el general Benajmín Menéndez y el teniente Isaac Rojas, fervientes antiperonistas protagonistas del anterior gobierno de facto (1955-1958). El sector azul fue el bando triunfante en ambos enfrentamientos, pero en esas sublevaciones había quedado sellado una especie de acuerdo con los derrotados. El comunicado N° 200 elaborado por los vencedores comunicó a la sociedad que se realizarían elecciones presidenciales, pero con proscripción del peronismo. Así, en los comicios realizados en julio de 1963 participaron la UCRP —con la fórmula Arturo Illia y Carlos Perette, con vínculos con la fracción colorada de las FF.AA.—, la UCRI —Oscar Alende y Celestino Gelsi— y una nueva fuerza política conservadora representativa del liberalismo conservador antiperonista denominada Unión del Pueblo Argentino, cuyo líder era el ex dictador Aramburu. El resto de los partidos tenían poco caudal de votos.

Esta vez, la gran mayoría de los peronistas votó en blanco, con lo cual Illia triunfó como primera minoría, con sólo el 25 por ciento de los votos, mientras que los blancos alcanzaron el 19 por ciento<sup>5</sup>. Fue un gobierno cuestionado desde el inicio, por frentes heterogéneos. Desde el peronismo, lógicamente, porque se trataba de toda una línea partidaria que había vitorreado el golpe de 1955 contra Perón y cómplice del posterior gobierno militar. Impedido de formar parte del sistema político, lucha política y sindical se fusionarían, para impugnar las medidas del gobierno a las que se oponía y para organizar el retorno del líder. Esa posición se haría efectiva durante la gran movilización conocida como Plan de Lucha de la Central General de Trabajadores (CGT) hegemonizada ampliamente por el peronismo —nucleado en la corriente denominada “Las 62 Organizaciones”— que entre mayo y septiembre de 1964 dispuso la ocupación masiva de fábricas a nivel nacional, implicando a aproximadamente cuatro millones de trabajadores movilizadas en todo el país.

El Presidente asumió con debilidades estructurales que se expresaron en el hecho de que el golpe fuera una amenaza constante durante toda su gestión. Por un lado, su partido tenía fuertes vínculos con el sector colorado de los militares, que habían sido derrotados en los enfrentamientos de 1962 y 1963, y por lo tanto, se encontraba en una relación de fuerzas desfavorable respecto de los azules, cuyo mayor exponente, Onganía, era el comandante

---

<sup>5</sup> Para los resultados de los comicios ver Sánchez (1983).

en jefe del Ejército. Por otro, la proscripción del peronismo se había traducido en un importante caudal en votos en blanco, mientras que el triunfo de Illia había sido electoralmente muy ajustado. Para asumir el Poder Ejecutivo siendo primera minoría había tenido que recurrir a electores ajenos para imponerse. Incluso en un sentido amplio, y en términos prospectivos, las debilidades políticas de origen del gobierno de Illia y la exclusión del peronismo de la escena electoral —y por lo tanto la falta de legitimidad y consenso en los sectores populares— limitaron la concreción de su proyecto económico y contribuyeron a la desestabilización del gobierno.

En efecto, y para remachar sobre esas debilidades, la política económica que aplicaría no satisfizo ni a desarrollistas promotores de la industria y del capital extranjero, ni a sus aliados liberales. Caracterizada por el impulso a la demanda interna a través del gasto público y los diversos mecanismos de distribución del ingreso, sus rasgos de estatismo y nacionalismo económico expresados en el ámbito interno e internacional provocarían rápidamente la ferviente oposición de las corporaciones de los sectores dominantes, especialmente las nucleadas en Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (Aciel), como la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Sociedad Rural Argentina (SRA). Entre las medidas más criticadas por las clases dominantes se destacan la anulación de los contratos petroleros firmados por Arturo Frondizi durante su presidencia (1958-1962) decretada a un mes de asumir, la eliminación de los depósitos en moneda extranjera, la ley Oñativia de regulación del mercado farmacéutico<sup>6</sup>, la Ley de Salario Mínimo, Vital y Móvil regulada en 1964, la política de precios máximos y el control de cambios.

Las fracciones de las FF.AA., por su parte, irían profundizando sus diferencias a lo largo del gobierno, hasta derrocarlo finalmente el 28 de junio de 1966. En forma paralela, el Departamento de Estado de los Estados Unidos siguió de cerca los acontecimientos político internos, en un contexto regional signado por la intervención y la propagación de la doctrina de seguridad nacional, y así como lo hizo en el golpe de Estado de 1964 contra Joao Goulart en Brasil, tuvo incidencia —más prudente que en el caso del país vecino— en los procesos que desembocaron en el derrocamiento de Illia (Rapoport y Laufer, 2000).

<sup>6</sup> La Ley 16462, llamada ley Oñativia en homenaje al ministro de Salud Arturo Oñativia, fue sancionada el 28 de agosto de 1964 y establecía una política de precios y de control de medicamentos, congelando los precios a los vigentes a fines de 1963, imponiendo límites a la posibilidad de realizar pagos al exterior en concepto de regalías y de compra de insumos, y fijando topes a los gastos de publicidad de los laboratorios. Un punto importante fue que se incluyó un decreto que obligaba a las empresas a presentar formalmente una declaración jurada de los costos y de los contratos de regalías. La ley fue muy criticada por los grandes laboratorios, particularmente los extranjeros.

#### **IV. Los avatares de la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas en el contexto de la doctrina de seguridad nacional**

Durante la presidencia de Guido (1962-1963) se había producido un acercamiento significativo entre Argentina y Estados Unidos desde el punto de vista militar, ya que el gobierno local colaboró con el bloqueo naval y aéreo de Cuba, en oportunidad de la crisis de los misiles soviéticos (Morgenfeld, 2012b). Esto provocó un importante giro en una relación bilateral marcada por las tensiones del fin del gobierno de Frondizi. Por lo tanto, la cuestión de la Guerra Fría como elemento definitorio en la política interna de seguridad ya estaba presente en las cúpulas militares desde 1963. Así lo ratifica una alocución del contraalmirante Mario Lanzarini, director de la Escuela Nacional de Guerra en el mes de abril de ese año, donde afirmó que “la guerra ha sido declarada por la ideología comunista a fin de imponerla en todo el mundo, utilizando para ello cualquier camino”, y que por lo tanto, el “neutralismo” no tenía ya lugar en un mundo donde “los que no se oponen o son comunistas o ignorantes o interesados”. Pero más interesante aún es su referencia al plano interno y la vinculación con el peronismo. Su diagnóstico describe a un país que “desde hace 20 años se encuentra parado y en algunos aspectos ha retrocedido”, y las causas de ellos serían tres elementos negativos:

El comunismo, que ha aprovechado toda circunstancia favorable para poder realizar su acción destructiva. El peronismo, con su intolerancia política y religiosa, su totalitarismo partidario y sindical y sus intentos de destrucción de la familia y de la Iglesia, a la par que una equivocada política internacional. El tercer factor negativo es la mentalidad estatista de aquellos que, basados en un falso nacionalismo, han logrado amplia intervención estatal en sindicatos, grandes empresas y desarrollo industrial (Mario Lanzarini, alocución del 1/04/1963, en Altamirano, 2001: 300-301).

La relación entre Illia y las FF.AA. hegemónicas por los azules fue compleja desde el inicio, y se vio deteriorada por varios elementos, entre los que podemos destacar: la relación del gobierno con los colorados; la anulación de los contratos petroleros y el consecuente enfrentamiento con las empresas estadounidenses involucradas; las dificultades para concretar acuerdos para compra de armamento; la posición respecto de lo que se consideraba “infiltración marxista” y al movimiento popular en general; y las diferencias respecto del envío de tropas a Santo Domingo.

Pero uno de los primeros temas de conflicto que se presentaron entre las FF.AA. y el gobierno fue la negativa de este último a aprobar una legislación que involucrase directamente al Ejército en la lucha anticomunista. El antecedente de la participación de los militares en la represión política había sido el Plan Conintes, elaborado por Juan Domingo Perón durante su segunda presidencia (1952-1955) y puesto en funcionamiento por primera vez por Frondizi entre marzo de 1960 y agosto de 1961. Este plan permitía al presidente declarar el “estado Conintes”, restringir la vigencia de los derechos y garantías constitucionales, y habilitar la militarización de la sociedad. Ello incluía declarar zonas militarizadas a los principales centros o ciudades industriales, y habilitar a las Fuerzas Armadas en allanamientos y detenciones salteando por fuera de las normas constitucionales. En 1962 se había declarado nuevamente el “estado Conintes”. Ya en 1963, ante el avance de la nueva concepción de la seguridad nacional formulada por Estados Unidos, los militares buscaban directamente la aprobación de una nueva legislación que permitiera su accionar en la represión política de toda actividad que pudiera ser considerada como “infiltración marxista”.

En mayo de 1964, el gobierno dio un paso fundamental en el acercamiento y convalidación de la política estadounidense en la región. Argentina, representada por su canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz, firmó con el embajador Mc Clintock un convenio de cooperación militar con el país del norte, que se basaba en la aceptación del nuevo concepto de la seguridad continental, reemplazando la doctrina de la amenaza externa por la interna, es decir, la ideológica. Específicamente se trataba de un memorándum de entendimiento respecto de un Programa de Asistencia Militar (*Military Assistance Program*, MAP), que refrendaba la cooperación en el marco de la amenaza castrista-comunista al interior de cada uno de los países latinoamericanos. Implicaba realmente un hito importante en la estrategia de seguridad estadounidense en la región, ya que se reemplazaba la hipótesis de una agresión extracontinental por una doctrina en que el peligro de subversión castro-comunista se ubicaba dentro de cada uno de los países América Latina, por lo que el accionar del continente debía ser conjunto y en forma aliada con los Estados Unidos (Castello, 1986). Era un modo de acoplarse al proyecto estadounidense de creación de una Fuerza Interamericana de Paz para fortalecer el accionar de la OEA en función de sus propios intereses.

Pero en cuanto al intercambio de armamento, algo que las FF.AA. consideraban muy importante, la firma del MAP no era más que el inicio de una serie de negociaciones para la compra del material bélico. En consecuencia los militares azules buscaban un cada vez mayor acercamiento a Estados Unidos, y todas las acciones del gobierno que provocaran tensiones

en la relación bilateral fueron señaladas, como el caso de la anulación de los contratos petroleros<sup>7</sup>.

Fue justamente mientras se iniciaban las negociaciones en el marco del MAP que el Ejército descubrió el funcionamiento de una supuesta célula guerrillera en la provincia de Salta, más específicamente en Orán. Fue Julio Alsogaray, Jefe de Gendarmería Nacional y el hermano de Álvaro —que se desempeñó en varias oportunidades como ministro de economía, aplicando reiterados ajustes acordados con el Fondo Monetario Internacional y que se erigió como interlocutor en la embajada norteamericana impulsando el golpe de Estado de 1966<sup>8</sup>—, el encargado del operativo que desbarató la organización. Más allá de los debates sobre el caso en particular, luego del caso de Orán, Alsogaray, al igual que muchos de los generales de las FF.AA., comenzaron a presionar al gobierno no sólo para ratificar los decretos represivos de la época de Guido, sino para crear un comando militar conjunto para la reprimir los “brotes insurreccionales”.

En una entrevista publicada por el semanario *Primera Plana*, el jefe de Gendarmería se pronunció a favor “de una ley de seguridad nacional que prevea todo este tipo de guerrillas, conmoción interior (...)”, y agregaba, a pesar de lo que demostrarían los sucesos posteriores, que era probable que existieran otras organizaciones similares a la de Salta en Formosa, Chaco, Santiago del Estero y norte de Santa Fe<sup>9</sup>. Pero más significativo aún es que Alsogaray hizo explícita referencia en la misma entrevista a falta de equipos para la Gendarmería, responsabilizando a la crítica situación económica del país. Aprovechó también para apuntar contra la posición “nacionalista” de los defensores de la anulación de los contratos petroleros, y así, se iba mezclando la crítica al comunismo con la crítica a la defensa de los intereses nacionales. Por último, denunció la inoperancia del presidente Illia<sup>10</sup>.

En julio de 1964, también al mismo tiempo que estaban en consideración del parlamento las denominadas leyes represivas y la modificación del Código Penal, una explosión en un edificio en la calle Posadas 1168 llevó a que la policía encontrara en unos de los departamentos armas, bombas de fabricación casera, y planos de zonas del norte argentino. El secretario de guerra, general Ávalos, afirmó que se trataba de “un brote de agresión castro-comunista, del terrorismo y de ideologías ateas y foráneas” (Castello, 1986: 113). De allí en más, la estrategia de la cúpula de las FF.AA. fue magnificar todo acto terrorista y utilizarlo para desprestigiar al gobierno. Así

<sup>7</sup> Para un análisis de la anulación de los contratos petroleros y sus repercusiones ver Morgenfeld y Míguez (2012).

<sup>8</sup> Para ver los documentos que lo involucran en ese rol, ver Tcach y Rodríguez (2006).

<sup>9</sup> “Los problemas de la seguridad nacional”, en *Primera Plana*, N° 78, 5/05/1964, pp. 8-10.

<sup>10</sup> “Los problemas de la seguridad nacional”, en *Primera Plana*, N° 78, 5/05/1964, pp. 8-10.

sucedió también con un supuesto atentado contra Frondizi en el mes de agosto y así continuó Alsogaray, pretendiendo mostrar el caso de Orán como una amenaza con posibilidad de extender su impacto a nivel nacional<sup>11</sup>. El jefe de la policía de Buenos Aires Juan José López Aguirre —balbinista— afirmó y repitió en varias oportunidades “el origen peronista de quienes integraban las células subversivas de la Capital y el Gran Buenos Aires, células cuyas conexiones con los guerrilleros de Orán parecen evidentes”<sup>12</sup>. ¿Anticomunistas o antiperonistas?

En forma paralela, el año 64 fue escenario de una altísima movilización popular y sindical plasmada en el Plan de Lucha de la CGT anunciado desde enero, y que entre mayo y septiembre implicó la toma de 11000 fábricas. A ello se sumaría finalmente el famoso operativo retorno, operación para que Perón regresara de su exilio en Madrid<sup>13</sup>, cuyo anuncio se hizo en septiembre y su intento frustrado en diciembre. Ambos sucesos fueron un fuerte golpe para las cúpulas castrenses, y en particular para el bando colorado, que aprovechó la oportunidad para pedirle al presidente la remoción de algunos oficiales del arma.

En el mes de agosto, se llevó adelante una operación de acción cívico-militar, los comandantes en jefe de los ejércitos de los países americanos participaron de la Quinta Conferencia de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos Americanos en la Academia Militar de West Point. Allí Onganía, haciendo eco de la nueva doctrina norteamericana de la “seguridad nacional”, condicionó el rol apolítico de las Fuerzas Armadas y su defensa del gobierno constitucional a determinados “límites”. Advirtió allí que

...el deber de obediencia al gobierno surgido de la soberanía popular habrá dejado de tener vigencia absoluta si se produce al amparo de ideologías exóticas, un desborde de autoridad que

---

<sup>11</sup> Si bien en 1964 se registraron varios hechos de violencia con impacto (el descubrimiento en Salta de un campamento del Ejército Guerrillero del Pueblo, el asalto al Policlínico Bancario por parte de un desprendimiento de Tacuara, la explosión de la calle Posadas y la fundación del Movimiento Revolucionario Peronista, la frecuencia de la violencia no fue mayor durante el gobierno de Illia que respecto de niveles históricos. Ver Smulovitz (1993).

<sup>12</sup> “El forcejeo y los guerrilleros”, en *Primera Plana*, N° 94, 25/08/1964, p. 7.

<sup>13</sup> Durante 1964, los principales dirigentes de la CGT, Augusto Vandor, José Alonso, Andrés Framini y Amado Olmos organizaron una operación para que Perón regresara al país desde Madrid, donde se encontraba exiliado. El 2 de diciembre el avión que salió del aeropuerto de Barajas transportando al general fue detenido por las autoridades de Brasil en Río de Janeiro y debió regresar a España. Si bien actuaron en forma conjunta durante el Plan de Lucha, existían grandes diferencias entre estos dirigentes. Tan así que el plan de Olmos era en verdad que Perón se dirigiera a la Cuba revolucionaria para dirigir desde allí el movimiento. Ello se alejaba mucho de las posiciones de Vandor y Alonso, que colaborarían con el golpe de Onganía.

signifique la conculcación de los principios básicos del sistema republicano de gobierno, o un violento trastrocamiento en el equilibrio e independencia de los poderes. En emergencias de esta índole, las instituciones armadas, al servicio de la Constitución no podrán, ciertamente mantenerse impasibles, so color de una ciega sumisión al poder establecido, que las convertirían en instrumentos de una autoridad no legítima (Onganía, en Cavarozzi, 1997: 214-215).

En este sentido, se mostró promotor de la integración del Ejército Argentino en el esquema interamericano que el Pentágono proponía, asumiendo un nuevo rol para las Fuerzas Armadas, orientadas ahora al combate del enemigo interno (Potash, 1994).

La crítica a la posición del gobierno frente al peronismo y al comunismo encontró unidos a azules y colorados. Mientras el gobierno buscaba acercar posiciones con líderes peronistas como Augusto Vandor y Andrés Framini, un gran amplio espectro opositor observaba temeroso la cuestión. La revista *Primera Plana*, describía de este modo la situación para el mes de agosto de 1964:

...los sacudones más decisivos, ciertamente, se jugaron en el plano castrense. Como muchos observadores habían previsto, las noticias sobre contactos entre el peronismo y el gobierno, y el paralelo crecimiento de la amenaza de subversión castrocomunista, sirvieron para hacer olvidar, momentáneamente, muchas de las diferencias de criterio que en otros órdenes separan a los jefes militares que en setiembre de 1962 y abril de 1963 se enfrentaron en bandos distintos<sup>14</sup>.

Para los sectores liberales, asociados al poder de los terratenientes exportadores —cuyos aliados militares eran los colorados—, el peronismo era su enemigo por definición, y asociarlo directamente con el comunismo, como una especie de paso previo en un esquema de “colectivización”, le era sencillo y afín. Pero a partir de 1964, tanto colorados como azules irían paulatinamente recrudesciendo su crítica hacia el gobierno, al que caracterizarían como “blando” respecto de la “penetración de ideologías foráneas”. Para el caso de las corrientes desarrollistas (azules) de las Fuerzas Armadas, la cuestión era un poco más compleja que para los liberales: su tarea era sumar a un sector del peronismo en función de una estrategia de alianzas

---

<sup>14</sup> “Todo lo posible tiene un límite”, en *Primera Plana*, N° 93, 18/08/1964, p. 6.

que permitiera iniciar un proceso de crecimiento industrial sobre la base de capital extranjero y sustentado en políticas de un liberalismo heterodoxo. Por lo tanto, mientras dialogaría con los empresarios industriales atemorizándolos con la avanzada del comunismo y del peronismo combativo, buscaría canales de comunicación prebendarios con el sindicalismo de Augusto Timoteo Vandor, dirigente metalúrgico de las 62 Organizaciones.

Es decir que desde 1964 en adelante podemos observar cómo se realinean las fuerzas teniendo en cuenta los clivajes señalados en el comienzo de este artículo. El “integracionismo” de los azules consistía en constituir alianzas con un sector del sindicalismo que, en el contexto de la derrota de la resistencia peronista durante la década anterior y de la proscripción, se sintiera interpelado por la “invocación al orden, la unidad, verticalismo, el anticomunismo y la tutela estatal” (Cavarozzi, 1987: 34). Las versiones radicalizadas del movimiento peronista constituían una amenaza que requería ser combatida. Y en ello, coincidía con el “gorilismo” de los colorados.

A fines del mes de agosto, los ministros Juan S. Palmero (interior), Leopoldo Suárez (defensa) y Zavala Ortíz (relaciones exteriores) debieron concurrir al parlamento para exponer el punto de vista oficial sobre los sucesos de Orán y otras supuestas actividades de guerrilleros en las provincias, y el atentado sufrido por Arturo Frondizi a mediados del mes. La actitud del gobierno fue enmarcar tanto el caso de Salta como el atentado como sucesos policiales.

Hasta 1965, el propio Onganía, comandante en jefe del Ejército, parecía estar dispuesto a preservar la institucionalidad, y quienes se mostraban más proclives a dar por terminado el gobierno de Illia eran los propios colorados, que se consideraban desplazados de las fuerzas, y no coincidían con el rumbo de la economía y de la política. Pero el argumento de la ineficiencia del gobierno frente a la avanzada comunista continuaba. Y paradójicamente, en 1965, cuando la frecuencia de esos actos de violencia decreció, y fuentes políticas, policiales y militares concordaban en que los grupos guerrilleros surgidos en 1964 estaban desarticulados, las denuncias de la prensa continuaron, trasladándose al campo cultural y a la política exterior del gobierno (Smulovitz, 1993: 409).

Quizás el fantasma del comunismo era la carta para combatir al enemigo más cercano y fuerte: el peronismo combativo. Recordemos que el movimiento peronista también estaba sufriendo una serie de divisiones y transformaciones en función de la compleja dinámica política interna y también de los sucesos políticos mundiales. Luego de la normalización de la CGT durante la autodenominada “Revolución Libertadora” en 1957, el sindicalismo vivió en forma paralela un proceso de radicalización ideológica —

expresada en los Programas de La Falda y de Huerta Grande— y por otro lado, el surgimiento de una línea más dispuesta a la negociación e integración en las estructuras de los gobiernos “semidemocráticos”. El programa de La Falda constituyó uno de los hitos fundamentales de la profundización de la lucha obrera durante el período de proscripción. Esa profundización se producía en un contexto particular. Recordemos que inmediatamente después de concluida la Segunda Guerra Mundial comenzó el proceso de rebelión de las colonias afroasiáticas. El viejo esquema de la división internacional del trabajo se modificaba necesariamente a la luz de la nueva conformación de naciones. La descolonización del Cercano Oriente, África y Asia, constituyó un grito fundamental de desafío a los poderes imperiales de las grandes potencias. La afirmación de la identidad nacional se combinó, en algunos casos, con la revolución social. La conciencia de la existencia de una parte del mundo explotada por el imperialismo de las potencias hegemónicas fue articulándose en una lucha contra la dependencia y el sometimiento económico y político. Asimismo, es inevitable hacer referencia a la Revolución Cubana. Este proceso se iba a convertir en referente para todas las luchas de América Latina, puesto que se trataba de una revolución nacional, antiimperialista y una revolución socialista pero en el continente americano. En esta etapa y cada vez con más énfasis, parte de la lucha sindical trascendió la reivindicación laboral y fue adoptando un objetivo antiimperialista. El Programa de Huerta Grande representó una profundización de los contenidos antioligárquicos y antiimperialistas del peronismo, de acuerdo con el “giro a la izquierda” alentado por el General Perón desde Madrid (Baschetti, 1997).

Por otro lado, la línea del sindicalismo vandorista también fue adquiriendo poder y el propio Perón organizó el frustrado “operativo retorno” en diciembre de 1964, también en función de evitar que el proyecto de “peronismo sin Perón” alentado por los “integracionistas” prosperara.

Las elecciones legislativas provinciales y nacionales de marzo de 1965 fueron un tema crucial. En enero del nuevo año, parecía que el peronismo podría presentarse en las elecciones, ya que el juez electoral Leopoldo Isaurralde, había concedido la personería jurídica al Partido Justicialista en el ámbito de la Capital Federal. Pero a sólo un día de esa concesión, el Procurador Fiscal la apeló y a fines de febrero la Cámara Nacional Electoral denegó la personería, obligando al peronismo a presentarse a nivel nacional a través de la Unión Popular.

Los resultados de las elecciones fueron contundentes. En conjunto, los diversos partidos provinciales identificados con el peronismo que se presentaron (sin utilizar ninguna referencia directa a dicha adscripción ideológica) obtuvieron el 30 por ciento de los votos estableciéndose por encima de la

UCRP que obtuvo el 26 por ciento (Castello, 1986). Eso permitió que el “neoperonismo”<sup>15</sup> se constituyera en la segunda fuerza política en la Cámara de Diputados con 52 bancas, frente a las 70 de la UCRP. Las elecciones despertaron la reacción antiperonista en las clases dirigentes y particularmente en las FF.AA., que también venían criticando la orientación económica del Poder Ejecutivo. Ello modificó el panorama para el amplio espectro antiperonista y creaba expectativas complejas para las elecciones a gobernadores provinciales de 1967. Plan de lucha, operativo retorno y finalmente triunfo electoral del peronismo, distanciaban del gobierno a las cúpulas castrenses.

Efectivamente, a partir de estos sucesos el argumento de la amenaza comunista sería utilizado para justificar la proscripción del peronismo y, por lo tanto, el golpe de Estado. Ello no quiere decir que la doctrina de la seguridad nacional y su apropiación por gran parte de los militares argentinos no tuviera un componente claramente anticomunista, sino que, además de ello, en el plano interno, sirvió para combatir y perseguir al movimiento popular en sentido amplio y a las fracciones más radicalizadas del peronismo, e incluso como bastión antiestatista. El discurso variaba de acuerdo a su alocutor.

Pero en la marco de la nueva estrategia de seguridad estadounidense, la cuestión que terminaría por alejar a los militares azules fue el debate sobre el envío de tropas a Santo Domingo. Las diversas posiciones internas alrededor de la cuestión dividieron aguas incluso dentro del gobierno. El canciller Zavala Ortiz fue quien apoyó la moción estadounidense de la conformación de una Fuerza Interamericana de Paz (FIP), alegando que para garantizar las condiciones pacíficas era mejor “multilateralizar” la intervención, en lugar de que continuara siendo “unilateral” (Congreso Nacional, 1965: 156-172). Por lo tanto, el voto argentino favorable se asentó en esa posición, y es factible que Illia estuviera al tanto de esa decisión<sup>16</sup>.

Sin embargo, las repercusiones del caso dominicano desembocaron en conflictos políticos internos incluyendo, debates, fracturas, renunciaciones, y disputas entre los funcionarios del gobierno, las Fuerzas Armadas, la oposición parlamentaria (UCRI, MID, socialismo) y extraparlamentaria (el peronismo proscrito, movimiento estudiantil, partidos de izquierda, sindicatos). Luego de la conformación de la FIP comandada por Brasil, el debate se organizó en función de la posible participación con efectivos de las fuerzas armadas argentinas en la coalición militar internacional recientemente confor-

---

<sup>15</sup> La denominación de neoperonismo hace referencia a toda una corriente que durante el gobierno de Illia se fue abocando a construir poder de un modo más relativamente independiente del líder proscrito, y por lo tanto diferenciada de la resistencia peronista, ala más radicalizada del movimiento.

<sup>16</sup> Para un análisis sobre el envío de tropas a Santo Domingo ver Míguez (2012a).

mada. Allí es donde se pusieron en juego los argumentos de la doctrina de seguridad nacional, sobre todo por parte de los militares que se mostraban interesados en participar de la operación. Más tarde, esos argumentos cobrarían un nuevo alcance, ya que los sectores más conservadores lo utilizarían también para justificar la proscripción del peronismo.

A pesar de la presión de las Fuerzas Armadas, de algunas fuerzas políticas y de los Estados Unidos (que incluyó una misión breve de Averel Harriman), el Ejecutivo nunca envió al Congreso el pedido para aportar tropas a la FIP. El malestar de militares azules y de los colorados ante la no participación argentina se transformó en crítica contundente. El 1º de junio un brigadier afirmaba: “Santo Domingo ya no nos interesa como hecho concreto, sino como antecedente. Mañana puede ser Bolivia, Colombia o Uruguay, y entonces no tendremos tiempo de esperar a que el presidente Illia se informe. La respuesta de las Fuerzas Armadas debe ser inmediata”<sup>17</sup>.

Las ambigüedades gubernamentales frente a la invasión a Santo Domingo constituyeron “el telón de fondo” que desembocó en el alejamiento del general Onganía de la comandancia en jefe del Ejército a fines de 1965 (Rapoport y Laufer, 2000: 36). Fue reemplazado por Pascual Pistarini, lo que implicaba una continuidad a rasgos generales. Retirado de la fuerza, el general de los azules realizó una gira por Europa que fue elogiosamente tratada en múltiples artículos. Dicha gira se extendió durante julio y agosto, e incluyó una visita a la España franquista, Italia, Alemania Occidental e Inglaterra. Finalizó en su regreso con una estancia en Brasil. Especialmente, en oportunidad del discurso ofrecido en agosto de 1965 en Río de Janeiro —recordemos que ya había planteado su posición en el famoso discurso de West Point—, Onganía expuso su tesis de las fronteras ideológicas nuevamente en consonancia con la doctrina de seguridad nacional, y propuso la conformación de una alianza argentino-brasileña contra el comunismo.

El propio presidente Illia respondió rápidamente en un discurso pronunciado en la Fiesta del Agricultor, en el pueblo Esperanza, provincia de Santa Fe. Allí dijo:

El comunismo ha sido superado en todo el mundo; nosotros todos, dentro de nuestros propios alineamientos filosóficos y en la estructura interna del país, tenemos todos en la mano para superar aquél régimen que ya se ha quedado atrás. Nadie debe subestimar la Guerra Fría ni la lucha ideológica en el mundo; pero tampoco debemos sobreestimarlas perdiendo el rumbo y el camino (Massa, 1965: 59).

---

<sup>17</sup> *Primera Plana*, 1/06/1965, p. 9.

Por su parte, en Brasil también hubo respuestas negativas, en particular del ministro de Guerra Arthur Costa e Silva (Castello, 1986). Onganía reiteró su posición en una carta dirigida al inspector general del Ejército uruguayo, general Gilberto Pereyra. Finalmente, las declaraciones derivaron en una respuesta del ministro del Interior, Juan Palmero, quien en línea con las palabras de Illia, sostuvo que lo importante era sostener “los conceptos democráticos de las naciones y unir las cada vez más entorno a esos principios”, más que establecer “barreras ideológicas” (Massa, 1965: 59).

El Día de la Gendarmería, 28 de julio de 1965, Alsogaray afirmó en defensa de la posición de Onganía que era necesario “mejorar la aptitud de la gendarmería para realizar operaciones de contraguerrilla”, allí donde “la policía local resulta insuficiente”, para “eliminar drásticamente este peligro que ha empezado a corroer las entrañas de nuestras instituciones, las mentes de nuestros estudiantes y profesionales, el corazón de nuestros obreros; que sutil y arteramente se infiltra aún en algunas esferas oficiales” (diario *Clarín*, 26/07/1965, en Sánchez, 1983: 108).

Los estudiantes y las universidades fueron foco de crítica y serían, ya durante el gobierno de facto, blanco de represión. El diario ABC de Madrid reproducía a fines de septiembre las palabras de Alsogaray para alimentar la hipótesis de la gravedad de la cuestión política en el país del cono sur, y la negación e “inoperancia” del gobierno radical:

En la Argentina, la guerra revolucionaria está en funcionamiento en todos los ámbitos del quehacer nacional: en las universidades, sindicatos, empresas, Gobiernos, e inclusive en la Iglesia. Según documentos hallados, hubo un plan la invasión de Argentina desde Bolivia, que incluía la acción de dos columnas de 500 a 600 guerrilleros que habían de actuar en la zona fronteriza. El plan era avanzar rápidamente sobre Orán e incautarse todos los elementos posibles para su subsistencia; destruir las vías de comunicación y reclutar adeptos entre los ingenuos, especialmente de San Martín del Tabacal y tal vez de Ledesma, y reunirse por el norte con la otra columna para crear una “zona liberada” (Massa, 1965: 59).

Mientras que la oposición afirmaba la existencia y la presencia cada vez mayor de un enemigo fuerte y tenaz, con estrategias variadas de penetración, el gobierno sostuvo que la mejor manera de combatir al comunismo era la de crear las mejores condiciones para salir de la pobreza (Sánchez, 1983), y utilizando las armas de la ley, “a través de la justicia” (Palermo, 1965: 2361).

Por otra parte, el peronismo sufriría fuertes luchas internas, que se evidenciaron en la fractura abierta del movimiento sindical hacia 1966. La fractura dentro del sindicalismo que se provocó luego del fracaso del “operativo retorno” definió la fractura de todo un sector liderado por Vándor, dispuesto a llevar adelante una nueva estrategia de “peronismo pero sin Perón”, distanciándose del líder<sup>18</sup>. Ello, como dijimos, sería un suelo propicio para los militares azules que buscaban obtener el apoyo de cierto sector. Por otra parte, la división entre vandorismo y peronismo también se pondría en escena en las elecciones a gobernador en la provincia de Mendoza en abril de 1966. Vandor apoyó a un candidato neoperonista, Serú García, mientras que Perón dio su apoyo a Corvalán Nanclares, que hizo campaña a través de la participación de Isabel Perón. El amplio triunfo de este último frente al vandorismo y frente al radicalismo dejó varias lecciones: el vandorismo enfrentado a Perón y derrotado, que lo colocaba en una situación de mayor disponibilidad aun respecto de las intenciones de los militares azules; los antiperonistas en su conjunto ya no podían dudar de que el peronismo continuaba siendo la fuerza política mayoritaria; los opositores a Illia consideraron que la aceptación de las elecciones de Mendoza eran signo de la debilidad del gobierno y del avance del peronismo, y con él del comunismo<sup>19</sup>.

Para junio de 1966 el sector azul lograría afianzar los vínculos ya existentes con las corporaciones empresarias, desprestigiar al gobierno criticando el “desorden” y el “caos” político resultante de la inoperancia de Illia frente a los reclamos de los sindicatos utilizando importantes medios de comunicación y, por otro lado, tejer relaciones con el sector vandorista dispuesto a negociar. Además, la ambigüedad de los planteos en materia económica y la heterogeneidad del sector azul posibilitarían que las líneas políticas liberales y antiperonistas se sumaran a las consignas de Onganía.

Los generales Alsogaray, Alejandro Agustín Lanusse, Osiris Villegas, Cándido López, Von Stecher, Pascual Pistarini y López Aufranc conformaron mientras tanto un grupo de trabajo para diseñar políticas a llevar adelante en un posible futuro gobierno de facto. Ese mismo grupo daba cuenta de la heterogeneidad del grupo golpista de los *azules*. Coexistían allí al menos dos grandes corrientes: un sector nacionalista católico con perfiles de corporativismo antiliberal, modernizador e industrialista, alineado con las posiciones internacionales de los Estados Unidos (el propio Onganía); y otro liberal, vinculado al núcleo de los terratenientes más tradicionales, que priorizaba la diversificación del espectro de las relaciones internacionales, entre los que se destacan Lanusse y López Aufranc (Rapoport y Laufer,

<sup>18</sup> Para un análisis del sindicalismo peronista y sus líneas internas ver James (2010).

<sup>19</sup> Para un análisis de los comicios de Mendoza ver Smulovitz (1993).

2000). Andrés Cisneros y Carlos Escudé (2000) analizan la coexistencia de cuatro corrientes dentro del gobierno de facto de Onganía, cuyos afluentes pueden rastrearse en el período anterior: la “liberal”, la “nacionalista ortodoxa”, la “nacionalista desarrollista” y la de los “nacionalistas heterodoxos” o “nacionalistas liberales” donde ubican al propio Onganía. Si bien la clasificación es útil para diferenciar sectores que efectivamente sostienen posiciones distintas respecto de cuestiones políticas, económicas y del orden de las relaciones internacionales, la calificación de “nacionalista” se confunde en algunos casos con la defensa de la intervención del Estado en la promoción de determinada política económica. En todo caso, coexistieron liberales, estatistas defensores de la protección al capital nacional (en muy menor medida), desarrollistas —defensores de la intervención del Estado pero promotores del desarrollo con amplia participación del capital extranjero— y toda una nueva corriente de liberalismo heterodoxo donde se destacó el ministro de economía Adalberto Krieger Vasena, que utilizó también la participación del Estado pero en función de la concentración y desnacionalización de la estructura productiva.

Volviendo a las cuestiones más estrictamente políticas, la amenaza latente de las elecciones provinciales de 1967 —teniendo en cuenta ya el triunfo de las fuerzas neoperonistas en 1965— era la espada de Damocles del gobierno de los radicales del pueblo. Anticomunismo y antiperonismo se entrelazaban en el discurso de las clases dirigentes que promovían el golpe. En el propio radicalismo, algunos alentaron de algún modo el derrocamiento del presidente. Prueba de ello es un informe posterior a los comicios de marzo de 1965, donde dos senadores analizaban la inestabilidad política, concluyendo con una polémica aseveración: “Para el radicalismo es preferible perder el Gobierno por un golpe de Estado que por comicios libres presididos por él”<sup>20</sup>.

En mayo de 1966, el general Pistarini dio un famoso discurso en el Día del Ejército, dirigiéndose en forma directa al presidente Illia, cuestionando su autoridad, e impugnando su “ineficacia” (diario *La Nación*, 30/05/1966).

Era ya un tiempo de cuenta regresiva.

## **V. Las posiciones de los sectores económicos predominantes: anticomunismo, antiestatismo, antiperonismo**

Las principales corporaciones representativas de los intereses de los sectores dominantes se enfrentaron al gobierno de Illia. La UIA y la SRA, ambas pertenecientes a Aciel, fueron las principales opositoras, y en particular,

---

<sup>20</sup> “Militares inquietos por 23 carillas”, en *Primera Plana*, N° 136, 15/06/1965, p. 9.

a través de Faustino Fano, presidente de la SRA y Jorge Oría, titular de Aciel, que asistirían en primera fila a la asunción de Onganía luego del golpe de junio de 1966. Varias eran las razones para que las políticas del gobierno no fueran apoyadas por las distintas fracciones de las clases dirigentes. Por un lado, la consolidación y hegemonía del capital extranjero radicado en la industria durante la presidencia de Frondizi había redefinido las relaciones económicas y sociales de los distintos sectores. Algunas políticas concretas implementadas por Illia representaban al menos una traba para el predominio y despliegue de algunos grandes monopolios industriales instalados en el período anterior, por ejemplo, la anulación de los contratos petroleros, la Ley “Oñativia” de medicamentos, el control de divisas y de cambio, la oposición frente a algunas exigencias del FMI y la implementación del salario mínimo vital y móvil. Estas últimas medidas constituían un problema para esos sectores, para los grupos económicos de capital local dedicados a la industria y para los sectores agroexportadores, mientras que el avance del peronismo en las elecciones representaba una amenaza aún más clara y concreta en este mismo sentido.

En particular, los terratenientes nucleados en la SRA se vieron afectados por los controles aplicados en el mercado cambiario y por una política agrícola que se proponía implementar una reforma tributaria y que había prorrogado los arrendamientos durante los primeros meses de su gestión, en beneficio de pequeños y medianos productores. Por otra parte, todos los sectores económicos predominantes coincidieron en impugnar la Ley de Salario Mínimo Vital y Móvil del 15 de junio de 1964, en medio del Plan de Lucha, y responsabilizaron al gobierno por no frenar el proceso inflacionario con políticas de ajuste ortodoxo.

Además, temían el avance y la movilización de los sectores populares en sus diversas formas, principalmente peronistas no dispuestos a negociar y susceptibles de radicalizar sus propuestas y estrategias, y corrientes de izquierda que crecían en el sindicalismo y entre los estudiantes. El Plan de Lucha de la CGT fue caracterizado como acción subversiva. Así, en las memorias de 1964 la SRA lo calificó como una “expresión indiscutible de subversión”. Continuaba diciendo:

Los dirigentes sindicales han obrado al margen de la ley y el respeto, creando un clima de angustia y amenaza impropio de un país civilizado; a lo que agregaba la crítica al gobierno, sosteniendo que “el procedimiento de la conciliación debilita el principio de autoridad, cuya crisis es la causa de los graves males que sufrimos” (Sociedad Rural Argentina, en De Palomino, 1988: 126- 127).

Hacia 1965, empezaron a utilizar en su crítica a la política económica una acusación al gobierno que pretendía asociar el contenido de sus políticas con ciertas prácticas “colectivistas” o que atentaban contra la propiedad privada. Era de algún modo la utilización de la amenaza marxista para criticar la intervención del Estado en la economía. La SRA consideró que la prórroga de los contratos de arrendamientos consistía un ataque a la propiedad privada, al igual que el decreto que limitó las exportaciones de carne y fijó precios máximos para el mercado interno y la aplicación de retenciones a la exportación, que eran consideradas como intromisiones inadmisibles del Estado. Ello la llevó a enfrentarse a la Federación Agraria Argentina, a la que acusó de apoyar “ideologías extremistas en el agro” (Sociedad Rural Argentina, en De Palomino, 1988: 126).

La UIA, por su parte, entendió que la Ley del Salario Mínimo, Vital y Móvil era un gesto populista que abonaba el camino al comunismo (Tcach, 1999) y consideró que era la causa del proceso inflacionario (Unión Industrial Argentina, 1964). Los partidos políticos conservadores, especialmente Udelpa, directamente sostenían que el gobierno era “duro” con la empresa privada y “blando” con el sindicalismo peronista y la izquierda marxista. Esperaban que el gobierno aplicara una política represiva, y la actitud adoptada frente al Plan de Lucha durante todo 1964 fue considerada incluso como tolerante con la “penetración comunista”<sup>21</sup>.

Los desarrollistas promotores de la “modernización autoritaria”, incluyendo sectores azules de las FF.AA. y empresarios vinculados al capital extranjero, se expresaron fundamentalmente a través del semanario *Primera Plana*. A partir de junio de 1964, Mariano Grondona fue el columnista político principal. Grondona había iniciado su militancia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en las filas del movimiento católico y antiperonista. Luego fue un joven profesor de la Escuela Superior de Guerra, y hacia 1962, apoyó el levantamiento azul siendo redactor del comunicado-proclama 150<sup>22</sup>, lo que da cuenta de su inserción en los círculos militares. Era,

<sup>21</sup> Así lo declaró el comité nacional de la juventud de la Federación de Partidos de Centro (Tcach y Rodríguez, 2006).

<sup>22</sup> El texto del comunicado del sector azul de septiembre de 1962 decía: “Quiera el pueblo argentino vivir libre y pacíficamente la democracia, que el Ejército se constituirá a partir de hoy en sostén de sus derechos y en custodia de sus libertades. Estamos absolutamente convencidos de que no habrá solución económica ni social de los graves problemas que nos aquejan, sin la estabilidad política ni la paz interior. Las Fuerzas Armadas deben tomar su parte de responsabilidad en el caos que vive la República y enderezar el rumbo de los acontecimientos hacia el inmediato restablecimiento de estos valores. Una vez cumplida esta urgente tarea, podrán retornar a sus funciones específicas con la certeza de haber cumplido un deber y de haber pagado una deuda. Confiamos en el poder civil, creemos en nuestro pueblo. A sus representantes dejamos la solución de los problemas argentinos” (diario *La Nación*, 24/09/1962).

además, el disertante favorito del Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos Argentinos (IDEA), que cumplía un rol importante en la formación de los empresarios pertenecientes a la UIA (Tcach y Rodríguez, 2006).

En las páginas de la revista, y en especial en las citadas columnas, se dejaba entrever que en la Argentina, el problema fundamental era el avance del peronismo, ya que los radicales se habían comprometido a levantar su proscripción. Ese tópico se iría profundizando a partir de la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de marzo de 1965. Desacreditar al gobierno, alentar el temor al peronismo y promover el golpe de Estado, eran tres elementos que se articulaban en forma cada vez más lineal y directa en el discurso de la revista. Y la nueva doctrina de seguridad fue utilizada a esos fines<sup>23</sup>.

En enero de 1965, la SRA envió una nota al presidente Illia indicando que a su juicio y de “toda la opinión sana del país” debía modificarse la orientación económica “rotundamente, sin titubeos, sin vacilaciones, para ganar la confianza del exterior y reconfortar el espíritu del trabajo nacional”<sup>24</sup>. Faustino Fano, presidente de la corporación, fue uno de los primeros en pronunciarse contra la política económica del gobierno, especialmente contra el impuesto a la producción, el tipo de cambio y la supresión de las desgravaciones que hasta ese momento habían beneficiado a las inversiones en maquinaria, pasturas y tambos. En febrero, la asamblea de Aciel también impugnaba la política del gobierno, afirmando que si no se modificaba “se producirá un caos que provocará una alteración profunda de la paz social, y como resultado la crisis de la estabilidad política”<sup>25</sup>.

En el caso de los azules y sus aliados desarrollistas, la línea política adquirió un rumbo definitivo a partir del conflicto de República Dominicana. Fue justamente Grondona el encargado de la interpretación de la actitud norteamericana en el continente, desde su columna editorial. Allí criticó la defensa del principio de no intervención, porque no debía funcionar para escudar la “agresión comunista” (Grondona, 1965b: 5). La negativa a la participación en la FIP había intensificado la oposición al gobierno, reforzando especialmente el caudal político del peronismo, quien había quedado nuevamente del lado de la defensa de los principios de no intervención y de autodeterminación. Así, Grondona llamaba la atención respecto del aumento de poder del peronismo, gran temor de las clases dirigentes:

---

<sup>23</sup> No solamente *Primera Plana* tuvo ese rol, expresando las posiciones de importantes sectores de las clases dirigentes argentinas y descalificando el confuso accionar del gobierno. Justamente en mayo de 1965 comenzó a publicarse una nueva revista también dirigida por Timernan, con el nombre *Confirmado*.

<sup>24</sup> “Los viejos aprovechadores”, en *Primera Plana*, 26/01/1965, p. 6.

<sup>25</sup> “La cosecha de los vientos sembrados”, en *Primera Plana*, 9/02/1965, p. 6.

El caso de Santo Domingo sirvió para demostrar la debilidad de la estrategia oficialista. El radicalismo del pueblo ensayó aquí, manifiestamente, su tímido “dualismo”: el canciller rindió tributo a la realidad, pero el partido y los diputados siguieron fieles a la posición antiimperialista. Y este frente, quebrado, no pudo impedir que el peronismo ganara el control de la campaña antinorteamericana, que redujera a la mayoría de los partidos opositores a la condición de satélites (...) salvo que las tendencias profundas de los sectores populares hayan cambiado, el peronismo avanza rápidamente hacia el completo dominio de nuestro panorama electoral (Grondona, 1965a: 5).

En esa tónica continuaría unas semanas después: “El factor esencial del nuevo desasosiego no es el estrangulamiento financiero ni el fracaso diplomático, sino la aparente impotencia del gobierno para moderar o detener el avance peronista” (Grondona, 1965c: 5). En forma creciente, la revista utilizaba la amenaza de la “infiltración marxista” y del ascenso peronismo para desacreditar al gobierno y promover el golpe. Sobredimensionar el accionar comunista en la Argentina y en la región era el argumento utilizado para unificar a los distintos sectores de las Fuerzas Armadas detrás de la figura de Onganía.

No es casual que en el mes de septiembre de 1965, a pocos meses de la crisis dominicana, *Primera Plana* comenzaba a instalar y “fogonear” la idea de penetración guerrillera en Tucumán. La provincia se encontraba en medio de una importante crisis económica y política provocada el cierre de ingenios azucareros y la consecuente desocupación<sup>26</sup>. Los trabajadores movilizados principalmente a través de la Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar (Fotia) reclamaban el pago de sueldos adeudados, inspección de los libros de las empresas, incautación de las fábricas que no cumplían con sus obligaciones, expropiación de las que se dispusieran a cerrar y un plan de lucha provincial (Castello, 1986). Pero el objetivo de

---

<sup>26</sup> En Tucumán había 27 ingenios azucareros y superproducción de azúcar; caída de la ganancia de las empresas, falta de pago de salarios, manifestaciones en contra y represión policial. La intervención del Estado llevó al cierre de empresas y generó desocupación. La importante movilización de los obreros de los ingenios azucareros en Tucumán se vincula también con el accionar del Frente Revolucionario Indoamericano Popular, una fuerza heterogénea, cercana al peronismo, compuesta por trabajadores del noroeste argentino, estudiantes e intelectuales de sectores medios, al que perteneció Mario Roberto Santucho. Ideológicamente afirmaba una posición nacionalista antiimperialista y más adelante guevarista, que fue mutando hasta su fusión con Palabra Obrera —de extracción trotskista— en el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) en 1965.

quienes escribían en la revista era sembrar temor al comunismo y al peronismo, para desacreditar aún más al gobierno radical. A partir de agosto de 1965, la revista *Primera Plana* presentó a Onganía como aquel que podría resolver todos los dilemas que Illia dejaba pendientes. Los medios de comunicación como *Primera Plana* y *Confirmado* fueron fundamentales porque se constituyeron en una herramienta central donde dialogaron los sectores golpistas, instalaron la imagen inoperante de Illia y la del fracaso de su política económica.

El 15 de junio de 1965, el general Aramburu, líder de Udelpa, declaraba en el diario *La Prensa* que la inquietud en aumento podía derivar en un golpe de Estado, y puntualizaba cuatro causas: la infiltración comunista en los sindicatos, la anulación de los contratos petroleros, el crecimiento del peronismo y la negativa a la participación en la fuerza militar en República Dominicana. Su propuesta era entonces la conformación de un gabinete de coalición para dar al gobierno “representación nacional”. Las declaraciones fueron reproducidas la semana siguiente para *United Press International*, donde tuvieron aún más repercusión<sup>27</sup>. Anticomunismo, antiperonismo, antiestatismo.

En ese mismo mes, y al poco tiempo de aquellas significativas palabras de Onganía en Río de Janeiro, Oneto Gaona, presidente de la Unión Industrial Argentina también se refirió a la “infiltración marxista”. En un discurso pronunciado frente al presidente Illia dijo que los empresarios no podían “desoír el llamado de alarma que muchas voces autorizadas han lanzado recientemente sobre la acción concertada que un movimiento ideológico de poderío mundial está realizando en nuestra patria para destruir sus instituciones y negar los principios que les dieron origen” (Juan Martín Oneto Gaona, discurso en el Día de la Industria de 1965, en Altamirano, 2001: 302).

Al año siguiente, en enero de 1966, Aciel directamente declaró inconstitucional y fuera de la ley a la intervención del Estado en la vida económica<sup>28</sup>. Y en el mes de marzo, a pocos meses del golpe, ante un conflicto ocurrido en establecimientos rurales de la provincia de Santa Fe, la SRA se dirigió al Ministro del Interior del siguiente modo:

Se solicita la intervención de la fuerza pública a raíz de los delitos cometidos por obreros afiliados al Sindicato Único de Trabajadores Rurales para obtener salarios exorbitantes (...) Esta situación se suma a la ola de paros, huelgas y delitos que afectan a todos el país y comenzaron con el Plan

<sup>27</sup> “La segunda clase del general Aramburu”, en *Primera Plana* N° 141, 20/07/1965, p. 15.

<sup>28</sup> “Ante un nuevo año”, en *La Nación*, 2/01/1966.

de Lucha de la CGT con el objeto extragremial de lograr un ‘cambio de las estructuras’. Se ha quebrado el principio de autoridad. Este estado de cosas es el resultado de un plan subversivo que pretende imponernos un régimen extremista. El gobierno radical tiene la obligación de establecer la normalidad (Sociedad Rural Argentina, Memoria 1966, en De Palomino, 1988: 127).

Era el discurso cada vez más arraigado del peligro de “infiltración comunista”, que en el caso de las corporaciones de los sectores dominantes, servía para mostrar debilidad del gobierno frente a las movilizaciones populares y el peronismo, y especialmente para criticar el estatismo y todo lo que consideraran una afrenta contra la “libre empresa”.

## VI. Conclusiones

Desde 1964 en adelante, las expresiones anticomunistas por parte de las clases dirigentes argentinas fueron en aumento. Los diferentes sectores utilizaban el argumento de la infiltración marxista en función de defender intereses diversos. El semanario *Primera Plana* notaba esa heterogeneidad y encontraba que la nueva doctrina se filtraba en las voces de parlamentarios, de dirigentes de las corporaciones como Aciel, y en políticos de distinta filiación como el caso del propio Balbín. Los parlamentarios de la UCRP en general, y en abierta oposición al gobierno, insistían con que era el peronismo el responsable y hasta incluso el orientador de la “acción terrorista” para el caso del arsenal encontrado en el departamento de la calle Posadas<sup>29</sup>. La discusión sobre el terrorismo en 1964 se utilizó como telón de fondo para evitar la reforma del estatuto de los partidos políticos que le diera al justicialismo posibilidades electorales para marzo del año siguiente, y trabar el acercamiento entre el gobierno y el peronismo.

No es casual que días después de la concesión de la personería jurídica al peronismo (Partido Justicialista) que el juez electoral otorgara en enero de 1965 (y que sería rápidamente apelada y luego rechazada), el diputado nacional Roberto Garófalo de la UCRP presentara un proyecto para “erradicar el terrorismo”, en cuyo artículo 1º figuraba la aplicación de pena de muerte “por todo acto conexo con el terrorismo”<sup>30</sup>. Frenar el avance del peronismo y discurso anticomunista se entrelazaban. Pero quizás lo más

<sup>29</sup> “El forcejeo y los guerrilleros”, en *Primera Plana*, N° 94, 25/08/1965, p. 7.

<sup>30</sup> “Un defensor de la ley del Talión”, en *Primera Plana*, 19/01/1965, p. 9.

interesante es la explicación que la revista da a esta coincidencia, citando una supuesta declaración de un anónimo “dirigente nacionalista” que afirmaba una verdad contundente: “el golpe será contra el peronismo, pero se dará como excusa la presencia comunista”<sup>31</sup>. Era la nacionalización, es decir la aplicación “en clave argentina” de la doctrina de seguridad nacional.

Un modo de comprender las razones de las clases dominantes argentinas para promover, apoyar o participar del golpe de Estado contra Illia es analizar no solamente aquellas políticas por las que se veían perjudicados, sino las implementadas por el gobierno de facto surgido de la autodenominada “Revolución Argentina”. El golpe del 28 de junio de 1966, que había sido una especie de “crónica de una muerte anunciada”, abrió el paso a un proceso de desnacionalización de la economía, concentración, represión de la protesta social, imposición del libre mercado y anulación de las instituciones representativas establecidas por la Constitución. El Acta de la Revolución Argentina, como se autodenominaría el nuevo gobierno ilegítimo, luego de enumerar la lista de males que aquejaban a la Argentina —“pésima conducción de los negocios públicos”, “ruptura de la unidad espiritual del pueblo argentino”, “quiebre del principio de autoridad”, “ausencia de orden y disciplina”, etcétera— fundaba el golpe en el hecho de que todos estos males habían “creado las condiciones propicias para una sutil y agresiva penetración marxista en todos los campos de la vida nacional, y suscitando un clima que es favorable a los desbordes extremistas y que pone a la nación en peligro de caer ante el avance del totalitarismo colectivista” (Acta de la Revolución Argentina, 1966, disponible en: [es.wikisource.org/wiki/Acta\\_de\\_la\\_Revoluci%C3%B3n\\_Argentina](http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_la_Revoluci%C3%B3n_Argentina)).

El hecho de que los azules, para llegar a ocupar el poder y llevar adelante su proyecto, necesitaran de la alianza con un importante sector del sindicalismo peronista, no elude que el verdadero temor fuera la radicalización del peronismo y que nuevos sectores del sindicalismo clasista se aliaran con los peronistas. Ese temor era compartido por las distintas fracciones del poder económico, y también por los Estados Unidos. Un informe del Departamento de Estado del mes de junio de 1965 da cuenta de ello cuando se afirma que:

Si los militares concluyen que el peronismo y sus líderes extremistas tienen posibilidades de imponerse en las elecciones de 1967, en primer lugar instará al gobierno sobre la necesidad de restringir la participación del peronismo en las elecciones. Si no se satisface ese reclamo, es muy probable

---

<sup>31</sup> “Una semana cargada de presagios”, en *Primera Plana*, N° 138, 29/06/1965, p. 8.

que intervengan para imponer esa condición, o para prevenir o anular las elecciones (...). El Partido Comunista Argentino es el más grande del hemisferio occidental (60.000-65.000 miembros) pero no es una fuerza política influyente. Los comunistas y los castristas no tienen un potencial subversivo en la Argentina, excepto en el caso en que se sumen a una acción masiva encabezada por el peronismo (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1965b: s/p).

En efecto, en la Argentina, el “giro a la izquierda” que se produjo durante la década de 1960 fue protagonizado por corrientes vinculadas de modos heterogéneos con el peronismo. Se trató de la incorporación a este movimiento nacional y antimperialista, de elementos de carácter clasista. El Partido Comunista, si bien creció en número de afiliados, reclutaba militantes únicamente entre los sectores medios, lo que conjuntamente con su tradición férreamente antiperonista lo transformó paulatinamente en una fuerza predominantemente no trabajadora (Adamosky, 2012). La enorme movilización política abierta desde fines de los sesenta fue, en gran parte, el resultado de ese complejo sincretismo entre clasismo y resistencia peronista.

Hacia fines del gobierno de Arturo Illia, la doctrina de seguridad nacional no fue solamente asumida por importantes fracciones hegemónicas de las Fuerzas Armadas, sino que operó como argumento trasvasando hacia las clases dirigentes y a través de los medios como *Primera Plana*, a los empresarios y sectores medios. Algunos la utilizarían en función de alertar sobre el avance del estatismo y de las políticas económicas que pretendían poner límites al funcionamiento del libre mercado. Otros, para demonizar todo rasgo de autonomía en el escenario mundial y generar temor respecto de los costos que provocaría en la relación con los Estados Unidos. Finalmente, sería el argumento más fuerte para impedir toda participación política de los sectores populares a través de la proscripción y la represión.

Tal como afirmara John William Cooke, líder de la resistencia peronista e ideólogo de las líneas más radicalizadas del movimiento, a ese golpe “lo deseaban intereses políticos y económicos, que esperaban salir beneficiados con el cambio, pero no por el libre juego de las renovaciones electorales, sino porque menos todavía querían un avance peronista hacia el poder” (Selser, 1986: 12-13).

## Bibliografía

- Adamosky, Ezequiel (2012). *Historia de las clases populares en la Argentina. Desde 1880 hasta 2003*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Altamirano, Carlos (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel.
- Baschetti, Roberto (1997). *Documentos de la resistencia peronista 1955-1970*, La Plata, Editorial De La Campana.
- Bonardo, Augusto (1966). *Antología de un asco en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones La Gente.
- Brands, Hal (2010). *Latin America's Cold War*, Cambridge, Harvard University Press.
- Castello, Antonio (1986). *La democracia inestable (1962-1966)*, Buenos Aires, Ediciones la Bastilla.
- Cavarozzi, Marcelo (1987). *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Cavarozzi, Marcelo (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Cisneros, Andrés y Carlos Escudé (comp.) (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la república argentina*, Buenos Aires, Nuevo Hacer.
- De Palomino, Mirta (1988). *Tradición y poder, la Sociedad Rural Argentina (1955-1983)*, Buenos Aires, GEL.
- Dent, David W. (1999). *The Legacy of the Monroe Doctrine. A Reference Guide to U.S. Involvement in Latin America and the Caribbean*, Westport, Greenwood Press.
- Grondona, Mariano (1965a). "La batalla", en *Primera Plana*, N° 132, mayo.
- Grondona, Mariano (1965b). "De Kennedy a Johnson", en *Primera Plana*, N° 133, mayo.
- Grondona, Mariano (1965c). "Conflictos y tensiones", en *Primera Plana*, N° 134, junio.
- James, Daniel (2010). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Lanús, Juan A. (1984). *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980*, Buenos Aires, Emecé.
- Massa, Pedro (1965). "Discrepancia entre las Fuerzas Armadas y el gobierno argentino sobre el comunismo", en *ABC Madrid*, septiembre.
- Mazzei, Daniel Horacio (1993). "Primera Plana. Modernización y golpismo en los sesenta", en *Historia de las Revistas Argentinas*, Tomo I, Buenos Aires, Asociación Argentina de Editores de Revistas.
- Míguez, María Cecilia (2011). "La relación entre la política económica interna y la política exterior durante el proyecto desarrollista argentino (1958-1962)", en *Revista Contemporánea*, N°2, octubre.
- Míguez, María Cecilia (2012a). "Illia y Santo Domingo: de las columnas de *Primera Plana* al golpe de Estado", en *CICLOS en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Año XXI, Vol. XX, N° 39-40.

- Míguez, María Cecilia (2012b). “La doctrina de seguridad nacional y la legitimación del golpe de Estado de 1966”, ponencia presentada en las III Jornadas de Relaciones Internacionales, Flacso, Buenos Aires.
- Morgenfeld, Leandro (2012a). “Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)”, en *CICLOS en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Año XXI, Vol. XX, N° 39-40.
- Morgenfeld, Leandro (2012b). “Argentina asume los parámetros de la Guerra Fría: la crisis de los misiles de 1962”, ponencia presentada en la IV Jornada de Discusión de Avances de Investigación en Historia Argentina, Rosario.
- Morgenfeld, Leandro y María Cecilia Míguez (2012). “La cuestión petrolera durante el gobierno de Illia. Repercusiones en los Estados Unidos y en las clases dirigentes locales”, en *Realidad Económica*, N° 271.
- Piñeiro, Elena T. (2002). “Medios de comunicación y representación política: el caso Primera Plana (1962-1966)”, en *Temas de Historia Argentina y Americana*, N°1.
- Potash, Robert A. (1994). *El ejército y la política en la Argentina (1962-1973)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Rabe, Stephen G. (1999). *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Rabe, Stephen G. (2012). *The Killing Zone. The United States Wages Cold War in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- Rapoport, Mario (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Ariel.
- Rapoport, Mario y Rubén Laufer (2000). *Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960*, Buenos Aires, Economizarte.
- Rouquié, Alain (1994). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Tomo II (1943-1973), Buenos Aires, Emecé.
- Sánchez, Pedro (1983). *La presidencia de Illia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Selser, Gregorio (1986). *El onganiato: la llamaban revolución argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Smulovitz, Catalina (1993). “La eficacia como crítica y utopía. Notas sobre la caída de Illia”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 131, octubre-diciembre.
- Taroncher, Miguel Ángel (2009). *La caída de Illia. La trama oculta del poder mediático*, Buenos Aires, Capítulo 2.
- Tcach, César (1999). “Illia, el golpismo en la mira”, en *La Voz*, julio, disponible en: [archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=531320](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=531320).
- Tcach, César y Celso Rodríguez (2006). *Arturo Illia: un sueño breve: el rol del peronismo y de los Estados Unidos en el golpe militar de 1966*, Buenos Aires, Edhasa.
- Velázquez Rivera, Edgar de Jesús (2002). “Historia de la doctrina de seguridad nacional”, en *Revista Convergencia*, N° 27.

## Documentos oficiales

Congreso Nacional (1965). *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, Tomo I, sesiones preparatorias y ordinarias (del 26 de abril al 23 de junio de 1965), Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.

Departamento de Estado de los Estados Unidos (1965a). “Action Memorandum From the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Vaughn) to Secretary of State Rusk”, Documento 30, Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Vol. XXXI, South and Central America, Mexico.

Departamento de Estado de los Estados Unidos (1965b). “National Intelligence Estimate”, Documento 124, Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Vol. XXXI, South and Central America, Mexico.

Palmero, Vicente (1965). “Intervención del Ministro del Interior”, en Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.

Unión Industrial Argentina (1964). “Memoria y balance, 1963-1964”, Buenos Aires.

## Palabras claves

doctrina de seguridad nacional – Illia – antiperonismo – golpe – clases dirigentes

## Key words

doctrine of national security – Illia – antiperonism – coup – ruling classes

## Abstract

In Argentina, in August 1964, general Juan Carlos Onganía, Commander in Chief of the Army, assumed publicly the doctrine of national security elaborated in the United States. The anti-communist and antipopular speech was increasing during the whole government of Arturo Illia (1963-1966). The present article analyzes how the Armed Forces and the dominant economic sectors used the idea of “ideological borders” principally to justify the proscription of Peronism and at the same time to legitimize the *coup d'état* in June 1966. To that end, the article examines the positions of the military leadership, conservative politicians, and major financial corporations. The national security doctrine was used in that period as an argument against communism, against Peronism, and against state intervention in the economy.



# **Alianzas público-privadas: repercusiones y toma de posición de la Mesa de Enlace frente al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020\***

**MARÍA EUGENIA MEDIAVILLA**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

eugenia.medivilla@gmail.com

*El presente trabajo apunta a caracterizar los posicionamientos de los diferentes actores del ámbito privado empresarial involucrados en la cadena agroalimentaria y agroindustrial —nucleados en la Mesa de Enlace— en torno de una política pública específica: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020 (PEA). Para tal finalidad, la metodología utilizada combina el análisis de fuentes estadísticas y documentales. Dentro de éstas últimas se estudiarán artículos periodísticos, publicaciones institucionales, legislación, discursos de representantes agrarios y gubernamentales, e investigaciones empíricas relacionadas con la temática. Se concluye que el PEA, si bien se destaca por su método de elaboración participativo e inclusivo, se presenta como un instrumento que no ha logrado anticipar en su planificación los grados de aceptación y rechazo por parte de los actores más influyentes a nivel agroindustrial, los cuales se han constituido como coalición opositora al mismo.*

## **Introducción**

Bajo el nuevo orden económico surgido tras la crisis financiera internacional del año 2008, los países periféricos pasaron a representar el 75 por ciento de la demanda global de materias primas, cuando en 2006 esta cifra rondaba el 50 por ciento. Se espera que la tendencia continúe por varios años, llevando a una mayor propensión al consumo de productos primarios por parte de estas naciones. Este cambio ha producido un aumento tanto de los precios de materias primas como de los flujos financieros a la región latinoamericana: los precios de los alimentos, por ejemplo, son actualmente 35 por ciento más elevados que los niveles prevalecientes en 2006, cuando un tercio

---

\* Trabajo realizado en el marco del Proyecto “Gobernanza y desarrollo”, UBACyT 018 y PICT 1693, bajo la dirección de la Dra. Dora Orlansky.

del total de los flujos de capital eran no financieros, los cuales ahora representan un 55 por ciento del total de influjos (Izquierdo y Talvi, 2011).

Adicionalmente se observa una reciente y creciente reversión de los términos del intercambio, invalidando temporalmente la tesis del economista argentino Raúl Prebisch<sup>1</sup> difundida en los años cincuenta, en tanto existe un mayor incremento de los precios relativos de las materias primas en relación con los precios de los bienes industriales.

A nivel nacional, destacamos la importancia del sector agroalimentario y agroindustrial argentino desde dos ópticas: como generador de divisas y factor de equilibrio macroeconómico por un lado, y como productor de alimentos, productos de valor agregado, tecnología industrial y fuentes de trabajo abastecedores del mercado interno, por el otro. En este sentido, la justificación de la realización de este trabajo está vinculada al papel que la Argentina enfrenta en materia agroalimentaria y agroindustrial en tanto envuelta en una situación internacional considerada como la más favorable —comparativamente hablando— desde la última posguerra, especialmente por la constante alza de commodities y las tasas de interés reales bajas (Kanenguiser, 2011).

Dentro del contexto descripto, el presente artículo apunta a caracterizar los posicionamientos de los diferentes actores involucrados en la cadena agroalimentaria y agroindustrial, en particular las cuatro organizaciones agropecuarias nucleadas en la Mesa de Enlace, en torno de la elaboración y formulación de una política pública participativa específica, a saber: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020 (en adelante PEA)<sup>2</sup>. Analizaremos las relaciones público-privadas, materializadas en tanto interacción entre organismos del Estado y actores socioeconómicos del ámbito privado, enfocando nuestro estudio en el accionar y toma de posición de los sectores empresarios de la Argentina a partir de las vinculaciones reales con los actores públicos estatales.

Se identifican los actores en juego capaces de desplegar acciones e influir en algún grado en la opinión pública, se esboza cómo se determina su acción colectiva, y se indaga acerca de los mecanismos o estrategias de defensa del sector agropecuario, a fin de vislumbrar qué tipos de recursos de

---

<sup>1</sup> Quien ocupó entre los años 1950 y 1963 el cargo de secretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal).

<sup>2</sup> El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2020 ha sido lanzado oficialmente el 14 de mayo de 2010. Su fase de elaboración participativa constó de ocho fases, a saber: 1) dirección estratégica (establecimiento de una misión, visión y objetivos compartidos), 2) escenarios futuros más probables (tendencias), 3) situación actual, 4) construcción de matriz FODA, 5) situación requerida a futuro (metas a futuro), 6) brechas (situación actual vs. situación requerida), 7) políticas, programas y acciones, y 8) plan estratégico (formulación de un documento final).

poder se movilizan mediante la acción colectiva frente a una determinada política que es percibida como adversa o poco propicia, en el proceso de elaboración de la misma, esto es, antes de implementarse, por tratarse de un programa participativo en el cual se busca reunir y convocar en el diseño a una pluralidad de visiones provenientes de diversos sectores.

Para ello, el presente trabajo estará dividido en tres secciones. La primera parte desarrollará los lineamientos político-económicos del PEA, los organismos públicos encargados de su ejecución, y la relación establecida entre éstos con los sectores empresarios privados de la cadena agroalimentaria y agroindustrial más representativos a nivel provincial, regional y nacional. A continuación se clasificará a los principales actores socioeconómicos del sector privado de acuerdo a sus particularidades o preferencias en materia de política económica, considerando la transabilidad de su producción y su inserción en los mercados internacionales. Los posicionamientos analizados provienen de cuatro organizaciones distintivas del empresariado, que conforman la Comisión de Enlace, a saber: Federación Agraria Argentina (FAA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro).

En el segundo apartado se intenta comprender de qué manera estas organizaciones han articulado las preferencias teóricas e históricas en materia económico-política, con su percepción y toma de posicionamiento sobre la adopción del nuevo Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020. Se analizará la existencia o inexistencia de incentivos adicionales o compensaciones utilizados por el gobierno nacional para la estructuración de una coalición socioeconómica que pueda dar sustento al citado plan.

Finalmente, la tercera sección estará destinada a la elaboración de los comentarios finales, constituyéndose en una síntesis a modo de conclusión respecto de lo indagado y analizado en las dos secciones anteriores. Privilegiar el análisis sobre un sector en detrimento de otros requiere una justificación del por qué de la elección del mismo. En este caso, consideramos que los sectores agropecuario y agroindustrial constituyen actores clave para nuestro país tanto en términos económicos como sociopolíticos. Y dentro de éstos, la Mesa de Enlace en particular representa a las principales asociaciones de empresarios agropecuarios a nivel nacional, que influyen en la opinión pública y en materia política a través de múltiples acciones que han venido desplegando a lo largo de la historia, tales como movilizaciones, cortes de ruta y paros de la producción, entre otras medidas. Se propone mostrar y analizar una serie de datos y factores que nos permiten realizar tal afirmación.

## Primera parte

### *Marco teórico*

En este nuevo siglo comenzaron a desarrollarse los lineamientos de lo que se conoce como neodesarrollismo en la región latinoamericana, categoría definida como un conjunto de políticas articuladas desde el Estado tendientes a la promoción del desarrollo nacional a través del incentivo al comercio exterior, la diversificación de la matriz industrial productiva, medidas de disciplina fiscal, ampliación de la política social con el objeto de aumentar los niveles de consumo por parte de los sectores poblacionales más rezagados, y fundamentalmente, a través de la promoción del ahorro interno, y una política macroeconómica basada en tasas de interés moderadas y un tipo de cambio competitivo (Bresser Pereira, 2009). Se reconoce a partir de esta perspectiva la necesaria intervención del Estado en materia económica y social con finalidades de coordinación entre éste, el mercado y la sociedad civil, pasando el primero a desenvolverse como articulador hegemónico en ámbitos tales como la inversión y el empleo. “A pesar de su creciente descrédito y del virtual desmantelamiento a que lo ha sometido la embestida neo-conservadora, el estado sigue siendo la máxima instancia de articulación social” (Oszlak, 1997: 4).

Ahora bien, respecto del concepto de desarrollo, la concepción hegemónica difundida en los años ochenta y noventa lo asociaba al mero crecimiento económico —medido en términos de PBI— en conjunto con una disminución de la intervención estatal<sup>3</sup>, quedando desplazado en este nuevo siglo por la caracterización del mismo como un objetivo de crecimiento con inclusión social a alcanzar a través de la cooperación entre alianzas público-privadas, en tanto interacción responsable y compartida entre las instituciones públicas, el sector privado empresarial y la sociedad civil, a fin de lograr la generación de valor agregado, gestionar eficazmente los riesgos de la implementación de políticas y fortalecer la gobernabilidad como prerequisites para contribuir a la sostenibilidad del desarrollo. En este sentido, ningún país ha logrado un desarrollo productivo sostenido con un Estado técnica y financieramente débil, pasivo, descoordinado y capturado por intereses sectoriales (Devlin y Moguillansky, 2009).

El desarrollo, entendido desde esta reciente perspectiva integral, “es indisociable del ejercicio y ampliación de las libertades básicas y capacidades

---

<sup>3</sup> En este contexto operaba de manera hegemónica la creencia en la economía del derrame: el crecimiento de la economía va a llegar a los más necesitados, se observarán las consecuencias sociales (derrame) del crecimiento económico a través del incremento de las tasas de empleo y la mejora de los ingresos de la población; y en el corto e inmediato plazo se deben atender las carencias más urgentes.

que actúan como fin y motor del mismo. Tales libertades son necesariamente de orden económico, político, social y cultural; y exigen una articulación ineludible entre lo individual y social” (Uranga, 2001: 54). El punto de partida entonces para explicar cualquier intento de estrategia de desarrollo, desde esta visión, está representado por apuntar a mejorar la calidad de vida de las personas, defender sus derechos y mejorar la inclusión y justicia social, no perdiendo de vista la incorporación de la calidad institucional como elemento constitutivo del desarrollo. Por lo tanto, el mismo no puede evaluarse por índices estadísticos, meramente económicos, sino a través del intento de reconfiguración, a partir de la atención gubernamental y la participación ciudadana, de situaciones problemáticas como la pobreza, la desigualdad, la marginalidad y exclusión sociales que nos atraviesan en la vida cotidiana.

Bajo este nuevo escenario, la literatura ha desarrollado y dado a conocer la categoría analítica de *state-business relations* (SBR) en relación al regreso del Estado como actor clave, junto con los mercados, como motores de la transformación de las economías en pos del logro de procesos de desarrollo. Esto se evidencia al tener en cuenta que en los últimos años los países que han alcanzado altas tasas de crecimiento<sup>4</sup> han contado con gobiernos que intervienen en la economía, para incentivar o disciplinar al capital privado (Harris, en Orlansky et al., 2011). La articulación entre el Estado y el sector privado ha sido objeto de numerosos estudios que han acordado describirla como “arreglos institucionales, tanto formales como informales, que dan forma a las interacciones entre el Estado y el sector privado” (IPPG, 2010: s/p).

Otra categoría que enmarca esta complementariedad entre ambos sectores es el de alianzas público-privadas, la cual implica acuerdos de cooperación entre sector público y privado, favoreciendo que ambos logren sus objetivos de la manera más eficiente a través de la complementación de sus aportes (Sommer, Rogger y Hintermann, 2005). Las condiciones para que esta cooperación se lleve a cabo varían según el contexto y la actividad que se tenga en consideración. Así, podemos definir a estas alianzas como el trabajo articulado proveniente de los sectores estatales y los actores privados en función del logro de objetivos comunes, compartiendo recursos, riesgos y beneficios, con el propósito de ser más eficaces en la generación y suministro de productos y servicios (Ifpri, en Orlansky et al., 2011).

En este artículo describimos un caso de alianza público-privada efectivamente existente, si bien de desarrollo reciente y escasa legitimación por

---

<sup>4</sup> Se retoma la distinción entre el concepto de crecimiento económico (muchas veces identificado a través de algunos indicadores cuantitativos como el crecimiento del PBI por habitante por ejemplo) y el de desarrollo que implica una transformación estructural y organizacional (Orlansky, 2006).

parte de algunos sectores clave en materia agroalimentaria y agroindustrial, en la Argentina a partir del año 2009. Esta alianza se presenta como una nueva alternativa a los fines de ampliar las capacidades del Estado, tanto por el propósito al que aspira el Plan Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020 –posicionar al país en un lugar de liderazgo mundial estratégicamente competitivo en materia agroalimentaria—, como por la legitimidad que se propone obtener a partir de la conjunción de una multiplicidad de visiones desde diferentes sectores del ámbito público y privado. Entra en consideración la posibilidad de pasar de una estructura jerárquica burocrática como forma organizacional tradicional de hacer política pública y tomar decisiones, a la conformación de un espacio de redes de políticas, recuperando el concepto de gobernanza como medio.

Al ponderar más actores en juego, las redes amplían y complementan la perspectiva de las *SBR*. Según el modelo de redes elaborado por Marsh y Rhodes (1992), las mismas se caracterizan por ser una estructura institucional informal, organizadas de forma no jerárquica, que coordinan horizontalmente a los actores públicos y privados, quienes buscan alcanzar objetivos comunes. Estas formas institucionalizadas, a la vez que favorecen ciertos intereses, excluyen otros. Por lo tanto, a la par que ellas amplían los canales de diálogo y democratizan los lugares de toma de decisiones, las redes pueden cerrarse sobre sí mismas, dejando por fuera a parte de la sociedad. En este sentido las redes, al igual que las *SBR*, corren el riesgo de devenir en lobbies y/o relaciones colusivas.

Las relaciones colusivas se observan con frecuencia en los países en desarrollo dados sus bajos niveles de calidad institucional y/o gobernanza. Si bien la gobernanza puede ser considerada como fin en sí mismo, en este trabajo se considera más pertinente comprenderla como medio o método que amplía la capacidad para formular e implementar efectivamente políticas públicas, al ser la misma un producto del entramado institucional. Comprender el concepto de gobernanza desde esta visión nos permite pensarla como un instrumento para lograr la mejora en el desarrollo de políticas estables que incentiven la inversión del sector privado y conduzcan al desarrollo económico (Rodrik, 2008). Subirats (2010) resume el concepto, contraponiéndolo al de gobierno tradicional, describiéndolo como una nueva manera de regulación de los conflictos, caracterizada por la interacción y la cooperación de una multiplicidad de actores, en un contexto de creciente incertidumbre, articulados en red para la realización de proyectos colectivos.

En los últimos años se ha producido un cambio productivo, social y familiar que ha provocado la crisis de las formas tradicionales de la toma de decisiones (Subirats, 2010). Emergen nuevos actores que intervienen en lo referente a las funciones del Estado, como corporaciones y organizaciones

no gubernamentales, dentro de un marco de redefinición de la familia y el mercado, dos pilares que se han modificado drásticamente a nivel global a partir de los años 1980, tanto por una creciente desintegración que sufre la primera, como por el desempleo masivo y estructural, sumado a la precarización del trabajo, que imperan en esta nueva etapa que Esping-Andersen (2000) denomina postindustrial<sup>5</sup>.

Estos enfoques contribuyen en el sentido de considerar imprescindible y posible la interacción entre sectores, desmitificar la creencia en la omnipotencia del Estado y del mercado por sí solos, abriendo espacio para la consideración de las redes de políticas públicas como una herramienta clave en la búsqueda del desarrollo, y para la recuperación del concepto de gobernanza, entendido como calidad institucional referida al ejercicio de la autoridad en el manejo eficiente del aparato estatal mediante la búsqueda de consensos que incluyen a actores estatales, no estatales y supraestatales. A finales de los años ochenta aparece el concepto de *governance* en la literatura académica, como un neologismo que apunta a caracterizar el modo en que “las instituciones, las normas, los poderes del Estado —Ejecutivo, Legislativo, Judicial— operan en el nivel nacional, subnacional y supranacional, y la forma que adopta el relacionamiento entre Estado, ciudadanos y sector privado” (Williams et al., en Orlansky y Chuchco, 2010: 2). La ambivalencia y polisemia del término surge de algunas interpretaciones que traducen *governance* como gobernabilidad (Hewitt de Alcántara, 1998; Prats i Catalá, 2001), y de la asimilación del concepto con el de buen gobierno y buena gobernanza cuando se presenta con connotaciones normativas sobre el desarrollo económico y social (Grindle, en Orlansky y Chuchco, 2010).

En los años noventa la gobernanza adquiere una gran difusión a través de los organismos multilaterales de crédito con un matiz diferente (Orlansky y Chuchco, 2010). Comienza a ser definida a partir de indicadores que permitan evaluar la viabilidad institucional de los países a fin de implementar programas subsidiados e inversiones (Banco Mundial, PNUD, en Orlansky, 1998; Woods, 2000). Investigadores de organismos multilaterales de financiamiento, en particular, Kauffman, Kraay y Mastruzzi (2007a; 2007b) en el Banco Mundial, se alejaron de la definición académica del término y se restringieron a la gobernanza como calidad institucional, a fin de establecer comparaciones en sucesivas mediciones a lo largo del tiempo entre países. Es así como se delimita el concepto a partir de

---

<sup>5</sup> Esping-Andersen (2000: 71) afirma que “la familia estable con una sola fuente de ingresos ha pasado de ser estándar a atípica, y aumentan la cohabitación y las familias monoparentales. La independencia económica de las mujeres, y la dependencia de los servicios forman parte integrante de la sociedad postindustrial desde los años '80". El mercado de trabajo, por su parte, deja de ser homogéneo, hay una vuelta a la individualización del mismo, que requiere de cada vez mayor capacitación (Reich, 1993).

las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país. Incluye los procesos a través de los cuales los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados, la capacidad del gobierno de formular e implementar políticas correctas, y el respeto por parte de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre los mismos (Kauffman, Kraay y Mastruzzi, en Orlansky y Chuchco, 2010: 3).

A los fines del presente artículo se considera la gobernanza como medio a partir del cual aumentan las capacidades efectivas del Estado, medidas en términos de calidad en la prestación de los servicios públicos y del trabajo del servicio civil, atendiendo a una mayor pluralidad de voces provenientes del sector civil y del privado, no obstante, corriendo el riesgo de perder cierto grado de autonomía, por parte del Estado, frente a presiones corporativas en la formulación e implementación de políticas públicas.

### ***Contexto económico y social argentino, 2002 a 2010: el sector agroindustrial***

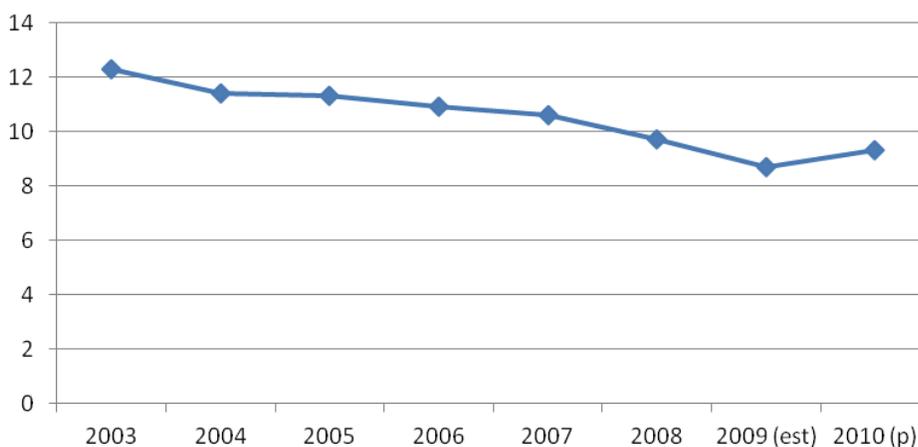
Uno de los principales cambios en la institucionalidad económica de nuestro país ha estado representado por el abandono de la convertibilidad en el año 2001 —año de la gran crisis económica, política y social—, y el subsiguiente establecimiento de un “régimen de tipo de cambio real, competitivo y estable” (Damill, Frenkel y Maurizio, 2007: 3), que diera como inicio un periodo continuado de crecimiento económico. Las medidas de política económica tomadas en Argentina desde la asunción de Eduardo Duhalde en el año 2002, continuadas y profundizadas durante las gestiones subsiguientes, combinan medidas ortodoxas, como la disciplina fiscal y la búsqueda de capitales extranjeros para invertir, con medidas heterodoxas, tales como los impuestos al comercio exterior (fundamentalmente retenciones a las exportaciones), el mantenimiento de un tipo de cambio alto, competitivo en términos reales, el incentivo al Mercosur a través del establecimiento de una tarifa externa común, y el control de precios en ciertos mercados a través del aumento de transferencias presupuestarias desde el sector público nacional en calidad de subsidios (especialmente destinadas al sector energético y de transporte). En cuanto a las instituciones políticas, el nivel general de *accountability* es bajo, y existe una gran proporción de la población que califica como excluida, dando lugar a una sociedad desigual en la cual las políticas redistributivas se tornan dependientes de un superávit fiscal que se sostiene mayoritariamente por los

impuestos al comercio, y no en las capacidades recaudatorias propias del Estado (Orlansky et al., 2011).

Los cambios al interior de nuestro país en el sector agroindustrial están íntimamente vinculados a los cambios en el mercado mundial. Las tasas de interés reales bajas y el aumento constante de los precios de *commodities* desde el 2003, permiten plantear nuevos desafíos y oportunidades para la Argentina. Esto constituye además una justificación por la cual es importante hacer un análisis profundo del sector y del comportamiento de sus principales actores, públicos y privados.

La relevancia de la agroindustria en la economía argentina puede resultar escasa si se observa únicamente su contribución al PBI. Para el año 2010 la misma era del 9,3 por ciento y, como se puede apreciar en el Gráfico 1, apenas supera el 12 por ciento en el año de mayor contribución: 2003. De hecho, si analizamos el período 2003-2010 podemos ver que la participación en el PBI del sector agroindustrial fue descendiendo a lo largo de estos años, aunque muestra una recuperación proyectada para el año 2010 (Orlansky et al., 2011).

**Gráfico 1**  
Total sector agroindustrial sobre PBI (en porcentajes)



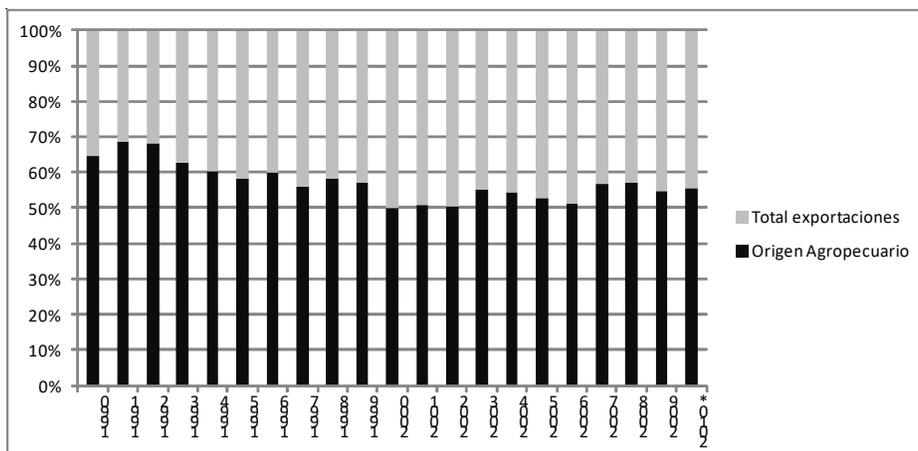
**Nota:** Est (estimación) y p (proyección).

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Orlansky et al., 2011).

Teniendo en consideración el dato sobre la participación del sector agroindustrial en el total de exportaciones, y su consiguiente rol desempe-

ñado en la generación de divisas, el Gráfico 2 demuestra que la totalidad de productos de origen agropecuario (productos primarios y manufacturas de origen agropecuario) representa más del 50 por ciento de las exportaciones, lo cual convierte al sector en la principal vía de entrada de divisas a la Argentina.

**Gráfico 2**  
Participación de las exportaciones de origen agropecuario sobre el total (en porcentajes)

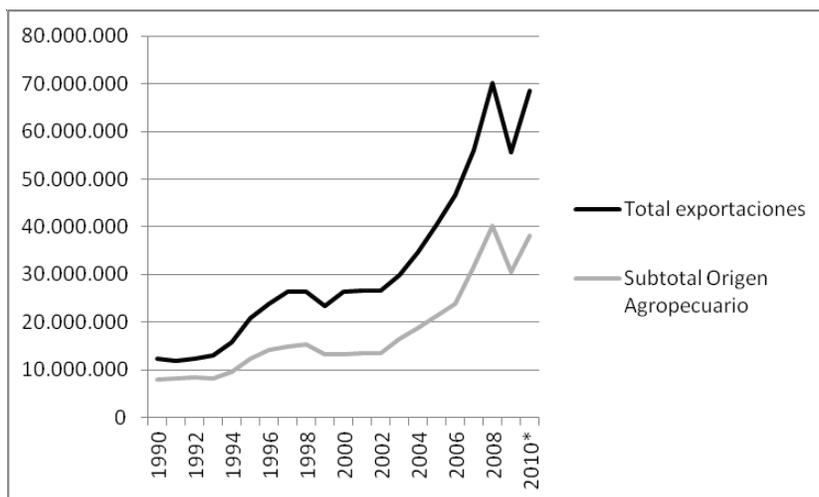


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Indec (Orlansky et al., 2011).

Se puede observar que los niveles alcanzados en el período analizado son levemente menores en términos relativos a los obtenidos en la década de 1990; no obstante, el total de las exportaciones en millones de dólares aumentó considerablemente: mientras que en la década de 1990 el promedio ascendía a 8.021 millones de dólares, el total de exportaciones ha representado 68.500 millones de dólares en el año 2010 (Indec). En el Gráfico 3 se puede apreciar un salto importante en el año 1995 respecto de 1994, comportamiento que se repite en 2004 respecto de 2003, marcando el comienzo de un crecimiento acelerado solo interrumpido momentáneamente en 2009<sup>6</sup> (Orlansky et al., 2011).

<sup>6</sup> Es importante tener en cuenta que el año 2009 no fue solamente el año pos crisis internacional sino también pos crisis del campo —el denominado conflicto agrario por la resolución 125 que establecía retenciones móviles a la soja, maíz, girasol y productos derivados— en nuestro país. Sumado a esto, fue el año en que el sector sufrió la peor sequía de los últimos 70 años.

**Gráfico 3**  
Crecimiento de las exportaciones  
y participación de las de origen agropecuario



**Fuente:** Indec, sector externo, área de comercio exterior (Orlansky et al., 2011).

Finalmente, otro componente relevante del sector agroindustrial sujeto a análisis reside en su importancia geopolítica. Si consideramos la totalidad de la cadena agroindustrial como una multiplicidad de diversas cadenas de valor, con posibilidades y coyunturas diferentes, en conjunto, constituye la única actividad presente de manera significativa en todas las zonas del territorio nacional e incluso, a veces, la única (Aacrea, 2003). Asimismo, es destacable que el sector agroalimentario emplea, a lo largo de su cadena, directa e indirectamente, aproximadamente un tercio de la población económicamente activa (Llach y Harriague, 2010), y la agroindustria genera el 31,3 por ciento del valor de los salarios pagados en la economía argentina (Tedesco, 2008).

### ***Caracterización del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020***

A partir de las consideraciones respecto de la importancia del sector agroindustrial en nuestro país, esbozaremos los lineamientos político-económicos que caracterizan el Plan Estratégico Agroalimentario y

Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020, que fuera lanzado por la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en el mes de mayo del año 2009. El mismo tiene como visión

lograr el liderazgo mundial agroalimentario y agroindustrial del país, y fomentar la competitividad en calidad y valor agregado en origen. Tiene como misión generar producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales con alto valor agregado en cantidad suficiente para abastecer al mercado interno, y satisfacer la demanda mundial, en el marco de un modelo de desarrollo institucional, económico-social, ambiental y territorialmente sustentable (Secretaría de Agricultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación)<sup>7</sup>.

El plan aspira a ser una política de Estado, que trascienda un gobierno y logre transformar la realidad en el largo plazo, como construcción colectiva y patrimonio de todos los argentinos. Si tomamos en consideración los dos roles que el Estado cumple en materia social, como organizador de las condiciones sociales que posibilitan la reproducción del sistema vía coercitiva<sup>8</sup>, y como organizador del consenso vía mediación articuladora (O'Donnell, 1984), a través de la elaboración del PEA el Estado intenta materializar el segundo rol mencionado, ya que la formulación del plan queda sujeta a la participación de una multiplicidad de actores mediante la articulación por parte de los representantes públicos provenientes del aparato estatal, el cual es el encargado de la elaboración del producto final.

El fundamento ideológico-teórico del PEA se basa en lograr el mayor desarrollo sustentable de la producción agroalimentaria y agroindustrial con el objeto de generar mayor riqueza con justicia social, equidad territorial, y seguridad alimentaria y nutricional a todo el pueblo de la Argentina. Para esto, se plantea como objetivos incrementar el volumen de la producción agroalimentaria y agroindustrial, aumentar el volumen y monto de las exportaciones de tales productos, acrecentar la capacidad instalada, mejorar la productividad de los factores de producción, alentar la previsibilidad del sector y la participación e involucramiento de todos los actores implicados

---

<sup>7</sup> Esta descripción corresponde al resumen, hecho por parte de la Secretaría de Agricultura de la Nación, de la totalidad de aportes recibidos por parte de todos los actores intervinientes en la elaboración del PEA, desde universidades, ONG, cámaras empresarias, técnicos del Ministerio de Ciencia y Tecnología, entre otros participantes. Disponible en: [www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php).

<sup>8</sup> Fukuyama (2004: 22) hace referencia a este rol cuando escribe que “la esencia de la estatalidad es (...) la aplicación de las leyes: la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del estado”.

en la cadena agroalimentaria y agroindustrial, impulsar la implementación de un régimen fiscal, comercial y de libre competencia que sea estimulante para la inversión privada, y al mismo tiempo, equitativo y equilibrado en aspectos territoriales, ambientales y sociales; y asegurar los recursos tanto públicos como privados para la consolidación de un sistema de investigación y desarrollo de reales vínculos con el entramado productivo argentino, entre otros.

El plan presenta cuatro ejes estratégicos constitutivos, los cuales se tomaron como referencias y marcos de acción a la hora del diseño del mismo, a saber: el eje institucional, el cual tiene como finalidad asegurar desde el Estado reglas de juego claras, estables, transparentes y sostenibles en el tiempo, inclusivas respecto de todos los actores involucrados, y fuertemente arraigadas en la institucionalidad del país. El eje económico-productivo apunta al impulso de la generación de riqueza económica con competitividad sistémica, aliento a la iniciativa e inversión privada, desarrollo regional, diversificación de la matriz productiva, incremento de la innovación tecnológica, mejoramiento de la capacidad empresarial y formación en capital humano. El eje socio-cultural por su parte, tiene como objetivo generar condiciones para el desarrollo social, organizacional y humano de todos los territorios que conforman al país, priorizando la equidad, la inclusión y el respeto a la diversidad cultural. Y finalmente el eje ambiental-territorial se orienta a estimular el desarrollo agroalimentario y agroindustrial resguardando el equilibrio entre la competitividad sectorial y la sostenibilidad ambiental, social y económica del país.

Se ha logrado una visión compartida sobre el futuro deseado entre los diversos participantes intervinientes en la elaboración del PEA, a través del planeamiento estratégico participativo, que es el instrumento por excelencia que garantiza la lógica de funcionamiento de la planificación; sostenido en base a la contribución que cada actor de la cadena (productor, proveedor, comercializador) brindó respecto de su visión deseada de desarrollo colectivo a fin de alcanzar una visión común. En este sentido, en dos entrevistas que hemos realizado a representantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que están trabajando en la coordinación del PEA, se ha puesto de manifiesto que las visiones y misiones de los participantes, desde cámaras empresariales, ONG, universidades, y técnicos de organismos descentralizados como el INTA y el Senasa, entre otros, no difieren de manera considerable —tal como se esperaba en función de la diversidad de representantes, de organizaciones y principios rectores de las mismas— sino que coinciden ampliamente y por lo tanto, se ha logrado sortear con éxito la primera etapa de elaboración del PEA. En ésta se ha desarrollado la dirección estratégica, esto es, se han establecido la visión,

misión, objetivos y prioridades estratégicas del plan, mencionadas al comienzo del presente apartado.

### *Importancia de los actores y su estudio*

Un actor social forma parte de la realidad que se desea transformar, y cuanto más involucrado esté en términos de participación y colaboración en la transformación de esa realidad, mayor legitimación tendrá la misma una vez producido el cambio. La planificación participativa apunta a invitar a los actores en el proceso de construcción de un destino colectivo, teniendo en consideración que los mismos son dinámicos y operativos, moviéndose e interactuando de diferentes maneras frente a diversas situaciones y contextos (Wagner, 2006).

La justificación del análisis del accionar de los representantes del sector privado, en particular las asociaciones nucleadas en torno de la Mesa de Enlace, y las repercusiones en materia de comportamiento, sea de colaboración o indiferencia al PEA, son cruciales a la hora de determinar la eficacia del plan, en tanto, como hemos hecho mención, a mayor participación, involucramiento y pertenencia, mayor legitimación tendrá el proyecto a nivel social. Asimismo, los actores no son íntegramente predecibles sino sujetos cuyo accionar se desenvuelve dentro de determinadas estructuras sociales, influenciadas por otros actores y contextos económicos, políticos y culturales, y consiguientemente, pueden no siempre seguir una línea de comportamiento establecida previamente. Los actores sociales adoptan posicionamientos y estrategias de acción diferentes en virtud de múltiples variables, tales como expectativas, capacidades, ideología, poder, prejuicios y supuestos prácticos, a partir de lo cual pueden tornarse aliados o bien oponentes a una determinada política pública o proyecto participativo, como es nuestro caso de estudio. En general, sus posturas varían en función de cómo consideran una cuestión socialmente problematizada —su modo de ver las cosas— que les interesa mantener o resolver si afecta su juego de intereses, su posicionamiento social, su estructura productiva y económica, desplegando su capacidad de acción. Esta capacidad de acción se desenvuelve a partir de cuatro tipos de mecanismos o recursos de poder que despliegan los actores, a saber: la utilización de la coerción, la disposición de información, el control sobre los recursos materiales y sobre la ideología —o producción simbólica— la cual brinda legitimidad (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Algunas políticas estatales sólo pueden ponerse en práctica con éxito mediante complejas negociaciones con diversos actores privados organizados que reclaman injerencia legítima en el proceso (O'Donnell, 1993). De

esta manera, a la hora de analizar políticas públicas, una de las variables a considerar es el destinatario de la política, y la capacidad de organización y articulación de estrategias de defensa de los afectados —si los hubiere—, para oponerse a la misma. Por esta razón, se elige como unidad de análisis el estudio del accionar de los representantes de la Mesa de Enlace, por su peso político e influencia en la opinión pública a nivel nacional, si bien reciente, por haber sido conformada recién en el año 2008.

La Mesa de Enlace nace en el año mencionado a raíz de la resolución 125 del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación sobre retenciones móviles a la soja y productos derivados, que fuera finalmente enviada al Congreso por parte de la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, con el objeto de buscar una solución al litigio originado. El día 11 de marzo de 2008 el gobierno decidió aumentar el porcentaje de retenciones a las exportaciones de soja, en consonancia con el aumento desde un 27 por ciento a un 35 por ciento en noviembre del año anterior establecido por el entonces presidente Néstor Kirchner. Sin embargo en esta ocasión, la alícuota del 35 por ciento fijo pasaría a quedar sujeta de manera proporcional al incremento del precio internacional de la oleaginosa, que al momento del dictamen de la resolución mencionada, llegaba a los 550 dólares por tonelada (Villulla, 2009), alcanzando el porcentaje de retenciones con la implementación de la medida un 44 por ciento.

El conflicto agrario desatado a partir de la resolución 125 es un antecedente que puede explicar la repercusión social de las entidades estudiadas respecto del PEA. En el caso de las retenciones móviles, la medida fue objeto de múltiples críticas que abrieron el espacio para conformar una coalición opositora que, a través de movilizaciones, paros de producción y presencia mediática, entre otras formas de protesta, demostró el rechazo a la disposición. Una de las objeciones ampliamente consensuadas por parte de esta coalición fue la relativa a la comunicación de la política, la manera en que se intentó imponerla —por decreto— y sin considerar la repercusión que la misma podría llegar a tener. Cuando se plantea en cambio un año después, la intención de generar un plan estratégico a largo plazo para los sectores agroalimentario y agroindustrial, el gobierno reconoce, si bien no explícitamente, que debe tener en cuenta la participación de aquellos actores que van a ser directamente afectados por la implementación del mismo, por lo cual asume la responsabilidad de delinear un programa participativo en el cual sean los propios sectores destinatarios quienes se vean convocados para la elaboración del mismo.

En este punto, el funcionamiento del PEA es preciso, en tanto invita a participar a todos los actores de la cadena agroalimentaria y agroindustrial en el proceso de diseño del plan, con el Estado como ámbito articulador,

sintetizador y superador de los proyectos que cada actor presenta. Esta modalidad de acción se sustenta sobre la base de que en los países en donde el gobierno lleva a cabo un proceso de reformas por la vía del decreto y no toma en consideración las posturas en torno del mismo que presenta la oposición, los que están a favor inicialmente son escasos, y los beneficiarios posteriores no representan grupos coalicionales de apoyo sólidos. Por el contrario, cuando los partidarios de las reformas en el poder no pueden reformar por decreto, y por esta razón el proceso tiende ser debatido y se avanza de manera lenta por medio de consensos a través de ciertas concesiones, las reformas resultan menos controvertidas, más creíbles y estables y menos subordinadas a las coaliciones que se creen para apoyarlas. Ross Schneider (2005: 361) es esquemático sobre este punto al sostener que “los gobiernos que introducen una política de reformas actuando diligentemente y superando múltiples vetos la consolidan mejor que los gobiernos que pretenden imponerla en forma discrecional”. Y aquí señalamos que, mientras la resolución 125 fuera avalada por decreto, el PEA se dio a conocer como un proyecto de planificación estratégica- participativa. Aún así, desde las instancias gubernamentales, en la etapa de planificación no se logró hacer partícipe a la Mesa de Enlace en su conjunto y como totalidad en la elaboración del plan estratégico agroalimentario y agroindustrial, como se analizará detenidamente en la segunda sección del presente escrito.

## Segunda parte

### *Principios históricos y posicionamientos diferenciales alrededor del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial*

Dados los crecientes estudios sobre alianzas público-privadas estructuradas, esto es, aceptadas como instrumento legítimo para la acción coordinada por parte de ambos sectores, el público y el privado, se trata de analizar de qué manera el PEA se erige como una alianza público-privada en el sentido de la representatividad social que el plan implica, en tanto constituido a partir de una multiplicidad de aportes provenientes de organismos del sector estatal y empresas del ámbito privado. No obstante esto, esta alianza no ha quedado estructurada o institucionalizada dado el rechazo de legitimidad por parte de las corporaciones agrarias privadas bajo estudio, con excepción de FAA, las cuales han rechazado la invitación a participar en el proyecto porque lo han considerado una política kirchnerista electoralista en vísperas de las elecciones legislativas del año 2009. Se podría abrir el interrogante respecto de si un plan que aspira a convertirse en ejemplo de

alianza público-privada con iniciativa estatal, que termina siendo rechazado y deslegitimado por las corporaciones que a nivel nacional mayor peso e influencia política tienen con referencia al sector agropecuario, pueda continuar su ejecución y dar resultados eficaces.

Dos son, desde el punto de vista de quien suscribe, los componentes esenciales del análisis de una política pública: en primer lugar, la definición de la misma, esto es, qué programa y acción incluye, a qué sector poblacional favorece o afecta —directa e indirectamente—, cuál es la extensión geográfica y temporal de la medida, si corresponde íntegra y únicamente al Estado o bien puede atribuirse a otros actores no estatales<sup>9</sup>, cuáles son los resultados a corto y mediano plazo, y más allá en el tiempo el impacto que tuvo la política. En segundo lugar, la relación tanto con la agenda de cuestiones públicas como con el contexto particular en el cual surge la política como reconfiguradora de procesos sociales complejos.

Un primer elemento de análisis consiste en identificar el contexto de surgimiento de la política pública. El PEA nace como iniciativa estatal un mes antes de las elecciones legislativas de 2009, específicamente en el mes de mayo, comenzando la elaboración participativa en el año 2010 y ampliamente difundido en el siguiente año, que fuera el de las elecciones presidenciales. Teóricos como Subirats (2010) y Cabrero Mendoza (2000) argumentan que es necesario analizar el contexto como tarea previa al quehacer del análisis de políticas públicas. El mismo puede estar teñido por procesos electorales, de elaboración presupuestaria, por crisis de gobierno o bonanza económica, entre otros. Dentro de este marco, el plan se inscribe en procesos eleccionarios clave para el partido de gobierno en el poder del cual surge la propuesta que se está analizando en el presente trabajo.

Por otra parte, las organizaciones corporativas del sector agropecuario que conforman la Mesa de Enlace<sup>10</sup>, son “aquellas que el proceso histórico ha determinado como las cuatro entidades principales que tienen representación nacional” (Lattuada y Nun, 1991: 107). En la década del '80, las entidades que actualmente conforman esta comisión fueron reconocidas por parte del gobierno de Alfonsín como interlocutores válidos del conjunto del sector agropecuario, al margen de las confrontaciones y el fracaso de múltiples intentos de concertación entre éstas y el sector público en aquellos años. Por contraposición a esa época, si bien en la actualidad las mismas

---

<sup>9</sup> Para ampliar la disputa con el sentido común a partir del cual la política pública pertenece inequívocamente al Estado, ver los textos de Subirats (2008), Aguilar Villanueva (2009) y Cabrero Mendoza (2000).

<sup>10</sup> Representa el nucleamiento de hecho de las cuatro principales asociaciones nacionales de empresarios agropecuarios de Argentina: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Coninagro.

continúan representando de una manera prioritariamente influyente al sector agropecuario en su conjunto, carecen del reconocimiento gubernamental, al menos desde el 2008, año marcado por la llamada crisis del campo a partir de la resolución 125. Esto puede afirmarse en virtud de las características intervencionistas del gobierno en materia de regulación del mercado agrícola, contrarias a los lineamientos teóricos que estas entidades presentan, con excepción de la Federación Agraria, como veremos a continuación.

Históricamente se pueden caracterizar a las organizaciones de acuerdo a cierta línea institucional: es así como SRA y CRA apoyaron enfáticamente a los miembros de los gabinetes de la dictadura militar entre los años 1976 y 1983. Si bien hubo ciertas críticas al gobierno de facto, éstas salieron a la luz recién en el año 1982, y se centraban en la instrumentación para alcanzar ciertos objetivos en materia de política económica, y no en los objetivos mismos, con los cuales coincidían ampliamente (Palomino, en Lattuada y Nun, 1991). Así también apoyaron abiertamente los dos gobiernos sucesivos de Carlos Menem en 1989 y 1995, porque los proyectos económicos y políticos del mismo concordaban con los intereses de los dirigentes y sus asociados. Mientras que FAA mantiene, desde sus orígenes, una postura diferente, abogando por un Estado intervencionista que incentive la producción de los pequeños y medianos productores, plasmado en políticas sectoriales segmentadas a fin de favorecer los intereses de sus asociados. Coninagro por su parte, es una entidad más compleja que las otras tres dada su recurrente ambigüedad en la relación con los gobiernos, sus bases ideológicas y las características de sus representados, los cuales son cooperativas. Veremos esto con mayor detalle en el siguiente apartado.

Comenzaremos describiendo las características de cada entidad que conforman la Comisión de Enlace, para luego poder determinar su grado de participación en el PEA, potenciales actitudes de indiferencia y rechazo directo al plan, y establecer coherencias entre los principios que los rigen como instituciones y su visión de la realidad político-económica actual.

### *La Mesa de Enlace*

La Mesa de Enlace agropecuaria es el agrupamiento de las cuatro principales asociaciones nacionales de empresarios agropecuarios de la Argentina, a saber: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro). Nace el 12 de marzo del año 2008 mediante una primera reunión de emergencia de las entidades que la constituyen con motivo de enfrentarse al establecimiento de las

retenciones móviles a los cultivos de soja, trigo, girasol, maíz, y sus productos derivados. La Mesa de enlace convocó a la totalidad de los paros agropecuarios ocurridos en 2008, así como ordenó el control de cargas y los cortes en las rutas nacionales, organizó las movilizaciones, y fue el principal actor negociador durante el tratamiento para la ratificación de las retenciones móviles en el Congreso Nacional para conseguir, finalmente, el rechazo del proyecto de ley enviado por el ejecutivo nacional en la cámara de senadores.

En la actualidad se observan rupturas al interior del enlace respecto del accionar del mismo en función de una pluralidad de reclamos dirigidos al gobierno que no logran consensuarse por diferentes motivos que se corresponden a una cuestión general en torno de la necesidad de intervención o no del Estado en el mercado agrícola, y a los derechos de exportación en particular<sup>11</sup>. Los puntos de acuerdo, no obstante, pueden ser resumidos en la discordancia respecto de las imposiciones gubernamentales a la comercialización del trigo y maíz desde el año 2007. Se arguye que a partir de la implementación de estas regulaciones, los productores de maíz por ejemplo, han perdido alrededor de 2.000 millones de dólares, cayendo la participación en la producción mundial de 5 a 2,7 por ciento en el período 2007 a 2010<sup>12</sup>. En tanto, las retenciones a las exportaciones (20 por ciento), que se controlan por el Registro de Operaciones de Exportación (ROE), son consideradas una carga por la intervención estatal en el mercado, quedando como único incentivo el nivel del precio de los productos agropecuarios por la constante alza de *commodities* a nivel global.

Con respecto al plan estratégico objeto de estudio del presente artículo, de acuerdo a publicaciones en diversos medios de comunicación, la participación en el armado del mismo no fue objeto de discusión al interior de la Mesa de Enlace. CRA y SRA rechazaron la propuesta a mediados del 2010, al poco tiempo de haber sido lanzado oficialmente —en mayo del año 2009—, luego de haber acudido a debates y seminarios constituidos como etapas previas de elaboración del plan, mientras que FAA y Coninagro han participado activamente en el mismo —si bien ésta última entidad lo ha hecho en menor grado—, mostrándose de acuerdo con los lineamientos planteados. El principal mecanismo de defensa que presenta la Mesa de Enlace, exceptuando a FAA como veremos más adelante, es la utilización de los medios de comunicación y prensa afines para expresar sus motivaciones y percepciones acerca del plan. Es notable por ejemplo la ausencia de la temática en cuestión en los boletines institucionales de cada entidad.

<sup>11</sup> La FAA por su parte, solicita la segmentación de las retenciones para los pequeños y medianos productores, y subsidios por lejanía respecto del puerto, entre otras cosas.

<sup>12</sup> Dato difundido por el ex presidente de Confederaciones Rurales Argentina (CRA) el día 17 de mayo de 2011, disponible en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar).

### *Federación Agraria Argentina (FAA)*

La Federación Agraria Argentina es una entidad privada, de carácter gremial y de servicios, que nuclea a pequeños y medianos productores, los cuales representan a la mayor parte del total de sus miembros, concentrados principalmente en las provincias de Santa Fe y Córdoba. Su origen fue una declaración de huelga de arrendatarios y aparceros que tuvo lugar en 1912, y que la historia recogió como “Grito de Alcorta”: la primera huelga agraria argentina. Tiene en sus bases ideológicas la idea de una intervención del Estado en calidad de regulaciones, esto es, organismos que tengan la capacidad y estén legitimados socialmente para generar reglas de juego claras y transparentes, para intervenir cuando existan acciones mono u oligopólicas, y la ampliación de programas de calidad que apunten a mejorar las condiciones de los medianos y pequeños productores agropecuarios.

La entidad no está en contra de la intervención estatal en el mercado en general, y agrícola en particular, siempre que se establezca en un marco de participación colaborativa del Estado y las entidades agropecuarias, donde exista previsibilidad e información acerca de lo que se puede exportar y comercializar. Muestra de esto, a modo de ejemplificación, es la propuesta de Lisandro Viale, diputado nacional respaldado por los dirigentes de la organización, que consiste en crear una Agencia de Control y Arbitraje del Comercio y la Industria Agroalimentaria, para llevar a cabo un control estatal del mercado de monopolios, oligopolios y multinacionales, la cual es concordada por la FAA (APF digital, 2010).

Entre las cuestiones irresueltas, y de las más urgentes, se encuentra la problemática triguera, ya que los productores no pueden afrontar los gastos de la siembra que ya se ha iniciado, debido a que aún no han podido vender la cosecha anterior, sobre todo en el sudoeste provincial. Esto se explica porque el productor de trigo vende la tonelada a 180 dólares en el mercado local, cuando en el mercado internacional está entre 330<sup>13</sup> y 350 dólares, lo que significa que la ganancia no es proporcional al aumento de precios verificado en los últimos años. El sector de la comercialización, compuesto por molineros, exportadores y Estado, es el más complejo: los primeros se benefician debido a que, por un lado, compran a 240 dólares la tonelada, recibiendo un subsidio estatal que compensa la diferencia respecto de los 180 dólares que recibe el productor; y por el otro, existen restricciones a la exportación del grano. El exportador en tanto, compra a 180 dólares, vende a 350 dólares y gana 60 dólares una vez de cobradas las retenciones y los gastos de

---

<sup>13</sup> Última actualización de precios FOB del trigo, 31/07/2012. Consultada en página web: [www.minagri.gob.ar](http://www.minagri.gob.ar).

exportación. Finalmente, el Estado gana 80 dólares por tonelada, en concepto de retenciones, que actualmente son del 23 por ciento para el producto mencionado<sup>14</sup>.

La FAA no está en contra de la intervención estatal, sino de las medidas gubernamentales que favorecen el posicionamiento y consecuente rentabilidad de las grandes multinacionales. Este gobierno ha favorecido, en términos generales, los intereses de las empresas agropecuarias más grandes. El productor mediano y pequeño resigna un 50 por ciento menos de lo que podría ganar, quedando el otro 50 por ciento en manos de cuatro empresas por una cierta discrecionalidad en la intervención de la Secretaría de Comercio. El proceso de concentración de la agricultura es otro dato a considerar teniendo en cuenta que el 10 por ciento de los productores del país manejan el 70 por ciento de la producción agropecuaria, específicamente en los casos del trigo y la soja.

Otro desafío importante está vinculado con la creciente “sojización” del sector agrario de la Argentina, que conlleva una reducción de la diversidad productiva y consiguientemente sujeta fuertemente nuestro destino económico al desempeño de un solo producto (concentrado además en pocas manos)<sup>15</sup>, a la vez que tiende a eliminar la producción propia de productos de consumo interno. El crecimiento de la producción y exportación del complejo soja<sup>16</sup> estuvo estrechamente relacionado con los mencionados cambios en el mercado internacional, así como por la liberación al mercado de la soja transgénica (la semilla *round up ready* RR) en 1996<sup>17</sup>. Entre 1996 y 2000 se duplicó el consumo mundial de aceite de soja y esta situación fue aprovechada por la agroindustria local que realizó importantes inversiones convirtiendo a la Argentina en el primer exportador mundial de aceite de soja. Para el año 2002 Argentina se había convertido, según definiciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), en un país sojero: la campaña 2001-2002 fue la primera en la cual las oleaginosas superaron en área sembrada y producción a los cereales y, dentro de las oleaginosas, la soja pasó a representar el 83 por ciento del área sembrada y el 88 por ciento de la

<sup>14</sup> “Las dos caras del boom de las commodities”, en *La Nación*, 27 de febrero de 2011.

<sup>15</sup> Esto no debe llevar a considerar al campo como un todo homogéneo ya que las unidades productivas y los productores mismos presentan numerosas características que los diferencian, así como existen diferencias entre las regiones. Estas cuestiones deberían ser tomadas en cuenta tanto a la hora de plantear una política pública como en el momento de entender los diferentes posicionamientos de los actores en torno a las mismas.

<sup>16</sup> Este complejo incluye los productos primarios (granos oleaginosos) y los procesados (aceites, harinas, pellets y expellers).

<sup>17</sup> Este modelo productivo puede considerarse como un agronegocio que articula al complejo agroexportador, con grandes exportadoras a la cabeza, grandes productores sojeros (*pool* de siembra) y la empresa Monsanto y sus licenciatarias que proveen la semilla transgénica y que constituye la base de sustentación del sistema de siembra directa (Teubal, 2008).

producción, lo que indica también el incremento en los rendimientos (Indec, en Orlansky et al., 2011). En detrimento de la ganadería, los tambos y otros cereales tradicionales, en el año 2008 la soja ya ocupa más de la mitad de la superficie que se destina a la producción de granos en el país y representa un incremento del 130,8 por ciento respecto de 2003. En términos de exportación representa, a lo largo del período 2003-2010, entre un 20 y un 25 por ciento de las exportaciones totales y alrededor de un 90 por ciento del total de exportaciones del complejo oleaginoso (Indec, en Orlansky et al., 2011).

Con respecto al PEA en particular, desde la FAA se está participando en la elaboración de los lineamientos generales del mismo, a través de encuentros técnicos, no obstante manteniendo una distancia con el gobierno, en tanto sostienen que el actual modelo agropecuario, más allá de los discursos de la administración de turno que se contraponen extensamente a la política de la década anterior, expulsó a más de 160 mil productores, que se ven obligados a abandonar sus pueblos con la esperanza de encontrar un empleo en la ciudad. Por lo tanto, los dirigentes de esta entidad están a favor de la confección de un plan estratégico para el sector puesto que lo han reclamado a lo largo de los años, y para incidir en los lineamientos del mismo en función de sus necesidades y concepciones políticas, pero marcando una distancia política respecto del gobierno, con el cual no comparten visiones en torno de las medidas sectoriales para el agro argentino. Asimismo, la FAA ha mantenido relaciones con el entonces ministro de Agricultura Julián Domínguez<sup>18</sup> quien ha otorgado, a través del mencionado ministerio, una multiplicidad de subsidios a los pequeños productores (el núcleo mayoritario de la Federación), y el PEA refuerza, en sus intenciones, la presencia del Estado en la economía rural, que representa una bandera histórica de la FAA.

### *Sociedad Rural Argentina (SRA)*

La Sociedad Rural Argentina es una organización que agrupa a propietarios de tierras y productores vinculados a las actividades del campo en Argentina, fundada el 16 de julio de 1866. Los objetivos expresados en el artículo 1° del acta fundacional son:

velar por el patrimonio agropecuario del país y fomentar su desarrollo tanto en sus riquezas naturales, como en las incorporadas por el esfuerzo de sus pobladores; promover el arraigo y la estabilidad del hombre en el campo y el mejoramiento de la vida rural en todos sus aspectos; coadyuvar al perfeccionamiento

---

<sup>18</sup> El Ministro ha sido elegido para ocupar una banca en el Congreso de la Nación en las últimas elecciones presidenciales del 23 de octubre de 2011.

de las técnicas, los métodos y los procedimientos aplicables a las tareas rurales y al desarrollo y adelanto de las industrias complementarias y derivadas, y asumir la más eficaz defensa de los intereses agropecuarios (SRA)<sup>19</sup>.

En la actualidad forma parte del Grupo de los Seis que agrupa a las organizaciones patronales de mayor poder a nivel nacional: Sociedad Rural Argentina, Unión Industrial Argentina, Cámara Argentina de Comercio, Cámara de la Construcción, la Bolsa de Comercio, la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (Adeba).

La SRA es la organización que, a nivel mediático, más insistentemente aboga por el libre mercado, oponiéndose a la política de cupos de exportación y determinación de precios internos que consideran perjudicial, y hace notar sus desacuerdos respecto de los subsidios y compensaciones no efectivamente percibidos por los productores —en el marco de denuncias judiciales efectuadas a la ex Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (Oncca)<sup>20</sup>—, restricciones y cupos gubernamentales al comercio exterior de granos, todo lo cual desde la perspectiva de la asociación, reduce la producción.

En el marco del PEA, la entidad rechaza el mismo por considerarlo una política pública del gobierno actual que intenta fracturar la cohesión interna de la Mesa de Enlace. Desde la SRA se objeta el plan desde dos perspectivas: en primer lugar por el hecho de que el procedimiento utilizado para la elaboración sea iniciado y liderado por el Estado, y en segundo lugar, por considerar la iniciativa como un intento de cooptación de determinados sectores en vista de las próximas elecciones. La argumentación que se brindó al entonces ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Julián Domínguez, en ocasión del rechazo a participar abiertamente en el PEA, está relacionada al hecho de que la entidad pretende no quedar vinculada con un proyecto que no comparte. Lo cierto es que algunos miembros de la entidad sí están asistiendo a las reuniones técnicas, en las llamadas mesas subsectoriales, en donde se ponen de manifiesto necesidades del sector, metas y escenarios esperados, entre otras cosas. Esto significa que al margen del discurso, y de evitar en sus publicaciones institucionales cualquier cuestión relacionada al plan, la SRA está vinculada al proyecto a través de distintas personalidades expertas en la materia, que participan en el Consejo Provincial del Sistema Productivo<sup>21</sup>, si bien de un modo pasivo, no le-

<sup>19</sup> Disponible en: [www.sra.org.ar/institucional/historia](http://www.sra.org.ar/institucional/historia).

<sup>20</sup> Existe un reclamo judicial por parte de la Fundación de la SRA respecto de las retenciones, véase [www.lanacion.com.ar/1372646-reclamo-judicial-por-las-retenciones](http://www.lanacion.com.ar/1372646-reclamo-judicial-por-las-retenciones).

<sup>21</sup> En este Consejo participan los representantes de las cadenas de valor de todos los sectores relevantes de las provincias, y las delegaciones provinciales de las entidades gremiales empresariales nacionales, dentro de las cuales se encuentra la SRA.

gitimando el plan sino asistiendo a reuniones periódicas de intercambio de información técnica, con el objeto de indagar acerca de las acciones que se llevarán a cabo dentro del marco del PEA.

### *Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)*

Confederaciones Rurales Argentinas es una asociación confederal —por su sistema de representación— de productores rurales fundada en 1943, que reúne a trescientos diez sociedades rurales locales de todo el país, organizadas en trece confederaciones y federaciones que a su vez reúnen a ciento diez mil productores agropecuarios. Se trata de la entidad con mayor presencia en todo el país y aglutina a pequeños, medianos y grandes productores dedicados a un amplio espectro de actividades agropecuarias, ganadería, vinatería, horticultura y apicultura (diario *La Nación*, 30/03/2008). Junto con la Sociedad Rural Argentina, Coninagro y la Federación Agraria Argentina, representa al sector patronal rural, ante los sindicatos y ante el gobierno. CRA junto a SRA ha sido “el respaldo corporativo más sólido del proyecto de la administración de los ’90, tanto en relación a la política sectorial como respecto de la política económica global” (Lattuada y Nun, 1991: 152). Sus valores y principios rectores no distan de los que presenta la Sociedad Rural, ambas consideran al mercado como principal y más eficiente asignador de recursos, y consecuentemente la intervención política-económica estatal resulta perjudicial al funcionamiento del sistema.

En un comunicado de prensa, CRA dio a conocer su postura frente al plan, así como su negativa a legitimar el mismo, en donde se establecía que “bajo la engañosa apariencia de federalismo y participación ciudadana, el PEA pretende usar al sector para convalidar un proyecto electoralista que termine ratificando la política agropecuaria del gobierno”<sup>22</sup>. De esta manera, la alianza entre esta entidad y SRA se solidifica y representa el rechazo, a nivel discursivo y como muestra de fuerza, más contundente del sector respecto del PEA, constituyéndose en coalición opositora. Nuevamente nos referimos al plano discursivo y al de la acción separadamente, dado que a nivel de encuentros técnicos y reuniones subsectoriales a nivel provincial —no nacional— la asistencia de representantes de CRA se ha evidenciado a través de la participación en el Consejo Federal del Sistema Productivo, tal como hicieran algunos miembros de la SRA.

CRA, al igual que SRA, históricamente ha generalizado los reclamos para el conjunto del sector agropecuario, demandando que los beneficios

---

<sup>22</sup> Disponible en [infocampo.com.ar/nota/campo/22198](http://infocampo.com.ar/nota/campo/22198).

otorgados por parte del Estado no se orienten de manera diferencial hacia sectores de pequeños y medianos productores y cooperativas, o de acuerdo al tamaño de las empresas. Esto es así por el carácter de las grandes empresas agropecuarias que representan las clientelas de estas entidades<sup>23</sup>.

### ***Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (Coninagro)***

Esta confederación, fundada el 4 de junio de 1958, agrupa al sector agrario cooperativo de Argentina, y constituye una organización de tercer grado que congrega a diez federaciones que a su vez reúnen a 120.000 empresas cooperativas agrarias. Un 20,5 por ciento del total de cereales y oleaginosas producidos en el país corresponden a cooperativas asociadas a Coninagro, aunque también tienen representación en otras producciones de las economías regionales, como el arroz, el algodón, la lana, el té y el tabaco, entre otras. El cooperativismo agropecuario está representado en todas las provincias argentinas, y tiene como su principal valor el asociativismo para el logro de la producción de calidad de productos agropecuarios que sea competitiva en el mercado internacional. Abogan por un Estado que asegure las condiciones para que no existan distorsiones o restricciones que puedan afectar la libre competencia en los mercados.

El caso de esta confederación, que agrupa a cooperativas y es especialmente fuerte en Córdoba, es distinto en relación con las restantes entidades. Carlos Garetto, su presidente, aseguró que no participaron en el lanzamiento del proyecto por considerarlo un acto íntegramente político y un suceso meramente mediático, pero que continuarán colaborando en la elaboración del mismo, asistiendo a las reuniones que se realizan con periodicidad en el Ministerio de Agricultura, en tanto coinciden con algunos puntos del plan. Específicamente fue convocada a participar del PEA la Federación Entrerriana de Cooperativas (Fedeco), a través de sus representantes Sergio Vinacur, Edgardo Barzola y Edelmiro Oertlin<sup>24</sup>.

Coninagro por lo general ha mantenido una posición ambigua o intermedia entre los reclamos de FAA por una parte, y SRA y CRA por la otra. Sus bases ideológicas están más cerca de las orientaciones político-económi-

---

<sup>23</sup> Cada entidad reclama con mayor o menor fuerza y predisposición en aquellas cuestiones que resultan más importantes para el segmento predominante de sus clientelas (Lattuada y Nun, 1991).

<sup>24</sup> Las mesas subsectoriales en las cuales participa Fedeco son las siguientes: ganados y carnes, cadena de la soja, cadena del maíz y sorgo, cadena de trigo, alimentos y bebidas, biotecnología, financiamiento, y seguro agrícola.

cas de SRA y CRA, pero alertan sobre el deterioro de la situación de los pequeños y medianos productores —lo que las acerca a FAA— y han sido cooptados por los diferentes gobiernos cuando éstos han entregado incentivos a los cooperativistas, lo cual da cuerpo a acuerdos con el oficialismo de turno en los momentos en los cuales estas negociaciones y ajustes mutuos han tenido lugar.

Ahora bien, si analizamos los grados de participación en el PEA tomando un *continuum* de mayor a menor involucramiento como referencia, encontramos una coalición de rechazo, y por consiguiente, una participación pasiva, orientada a obtener información respecto del plan, de parte de la Sociedad Rural y Confederaciones Rurales, colaboración que se limita a la asistencia a reuniones técnicas a modo de observación y control del plan, a nivel provincial y no nacional; una participación intermedia por parte de Coninagro en el sentido de colaborar en el trazado del plan, distanciándose del gobierno por un lado, y a nivel mediático reforzando los lazos con la Comisión de Enlace por el otro; y finalmente la Federación Agraria que es la entidad cuya participación en el PEA mayor visibilidad tiene y más activa es, y la que presenta los mayores desacuerdos respecto de la Mesa de Enlace<sup>25</sup>.

Otro punto de indagación específico del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial refiere a la brecha existente entre la formulación de la política y los efectos deseados a nivel de legitimidad social. La misma no queda saldada debido a la estructura únicamente discursiva del PEA. Si bien se observa que existen capacidades estatales, organizacionales, administrativas y motivaciones apropiadas para llevar adelante el plan, tales como, en primera instancia la formulación y diseño de la política pública objeto de estudio, el organigrama o estructura institucional establecida para la ejecución del plan<sup>26</sup>, los recursos técnicos y financieros orientados para su elaboración, no se cuenta con una planificación estructurada y sistemática que permita fijar plazos de implementación de la medida. A nivel provincial esto queda demostrado por el grado de avance de las actividades del PEA: del total de las 24 provincias, a diciembre de 2011, 18 no habían presentado

<sup>25</sup> Estas diferencias no representan una novedad dado que, desde la constitución de la mesa de enlace, hay claras divergencias entre los dirigentes de las cuatro entidades: Buzzi sostuvo en agosto pasado, en el marco de debates abiertos respecto de los derechos de exportación, que la continuidad de la entidad estaría condicionada por el apoyo del proyecto parlamentario para segmentar el cobro de retenciones entre pequeños, medianos y grandes productores, y vaticinó que no tendría sentido continuar integrando la misma si ésta sólo representa los intereses de unos pocos.

<sup>26</sup> Existe una Dirección de Proyecto, una Coordinación General, y varias coordinaciones, a saber: Coordinación de Capacitación y Transferencia Federal, de Metodología e Instrumentos, de Programación y Monitoreo, de Sistematización y Redacción, y de Coordinación de Formadores. Disponible en: 64.76.123.202/site/areas.

avances, mientras que las provincias que sí lo hicieron se limitaron a la redacción de instrumentos<sup>27</sup> (San Luis), impresión de libros (La Pampa), acuerdos y lineamientos establecidos por escrito (Corrientes), declaración de alineamiento con el proyecto (Chaco), y acuerdo de avance en la implementación del plan (Buenos Aires). Queda pendiente de aprobación en el Congreso como paso previo a su ejecución. Si se mantiene en el plano intencional, no podrá ser ejecutada o quedar institucionalizada y no podrá determinarse la eficacia social, más allá de que la eficiencia económica pueda ser factible y operacionalizada con éxito. Esto significa que pueden ser analizados los impactos a nivel económico del plan a largo plazo, pero no la eficacia social —en tanto mejora de las condiciones de producción de los actores de la agroindustria— porque no se han propuesto en la planificación metas dirigidas a tal finalidad.

### **Tercera parte**

#### *Reflexiones finales*

El caso del PEA es una proposición de política pública de diálogo abierto entre Estado y sociedad, propio de las perspectivas pluralistas de políticas públicas, pero que parte de una concepción estatista. Es una iniciativa del sector público que se articula con los actores privados, compuesta por dos formas de interacción: una vertical en un primer momento, en donde se propone el contenido de la agenda, y la otra horizontal, que abre el espacio a una segunda etapa de discusión y agregado de aportes de los privados. No obstante esto, es el Estado en última instancia el garante del mismo, el que ostenta el monopolio de la ejecución final de la medida.

Entre las virtudes que se observan del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2020, en este trabajo se destaca el método participativo propuesto, en consonancia con la nueva etapa de reconocimiento de la potencialidad que pueden generar las alianzas público-privadas en torno a la formulación e implementación de las políticas públicas. Son ejes destacables la participación de las provincias y universidades en la elaboración del plan, la propuesta de agregar valor a la producción primaria

---

<sup>27</sup> Los instrumentos son etapas de elaboración del PEA, once en total a nivel provincial, a saber: 1) análisis de la visión del plan, 2) análisis de sus ejes estratégicos, 3) análisis de objetivos, 4) matriz agroalimentaria y agroindustrial, 5) identificación de escenarios futuros más probables, 6) variables estructurales y análisis de la situación actual, 7) matriz FODA, 8) matriz de metas futuras, 9) matriz de brechas, 10) análisis de políticas, programas y acciones, y 11) producto final: recopilación de todos los instrumentos anteriores.

agropecuaria, la atención en la generación de puestos de trabajo y el despliegue de una iniciativa que pretende alcanzar una producción de 148 millones de toneladas de granos en diez años, comprendidos entre el 2010 y el 2020, lo cual implica un incremento de la superficie cosechada del 20 por ciento.

Entre las desventajas, puede señalarse que, si bien el PEA tiene como visión a futuro lograr una disminución relativa de la superficie cultivada de soja y un aumento del maíz, no se encuentran medidas concretas emprendidas para tal finalidad, teniendo en cuenta el alza del precio de la soja y la problemática señalada en el artículo con respecto al maíz, aún no resuelta. La idea sustantiva de duplicar la producción nacional de alimentos, a través del impulso de la sanción de una ley de semillas, los arrendamientos rurales, el uso sustentable del suelo y un marco legal para la promoción de la ganadería y la lechería —dos actividades de producción que se han visto desfavorecidas en los últimos ocho años— son muestras de la relevancia que apoya al PEA a nivel discursivo, pero no convertida en acciones concretas que lo sustenten.

La Comisión de Enlace por su parte, vista en su totalidad, nació y se mantiene en vigencia en la actualidad —a casi cuatro años de haber sido conformada— en función de representar una alianza agropecuaria de oposición respecto del gobierno actual<sup>28</sup>. No obstante, al interior de la misma se encuentran diferencias en las posturas ideológicas de cada entidad que la conforma, sustentadas en sus modos de ver la realidad político-económica y en sus perspectivas respecto del PEA en particular. Los principios históricos rectores de las asociaciones difieren, y es por esta razón que la solidez del enlace radica en afrontar propuestas muy generales, con motivo de posicionarse de manera más sólida respecto de algunas medidas gubernamentales, pero no en términos programáticos. De esta manera, en el presente artículo se argumentó que frente a cuestiones generales o abstractas las entidades se logran poner de acuerdo con el fin de enfrentarse de una manera más fortalecida frente a gobiernos pocos afines. No obstante, cuando se trata de asuntos en un plano de abstracción menor, tal como es la elaboración del PEA, el cual es un proyecto concreto —si bien no maduro—, aparecen las diferencias propias de la razón de ser de cada institución.

Se puede establecer que tanto la afinidad que cada entidad mantiene con el rumbo del modelo actual, iniciado en el año 2003 por Néstor Kirchner, continuado y reforzado desde la asunción y reelección de Cristina Fernández

---

<sup>28</sup> El gobierno ha sido reelecto por un nuevo período presidencial en las últimas elecciones del 23 de octubre del 2011, donde la presidenta Cristina Fernández obtuvo el 53,96 por ciento de los votos a nivel nacional, mostrando un discurso menos confrontativo y más conciliador con aquellos sectores opositores al gobierno, específicamente con los empresarios agrarios del sector privado.

en los años 2007 y 2011 respectivamente, así como el sector socioproductivo de los asociados a los que representan, y sus principios rectores institucionales, son los factores que explican los diferentes posicionamientos respecto del lanzamiento y posterior participación en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2020. Se concluye que los enfoques de la realidad agroindustrial y la propia definición de conceptos clave tales como humanismo social, soberanía decisonal y seguridad alimentaria, entre otros, por parte de las instancias gubernamentales y aquellos participantes activos en la elaboración del PEA, difieren sustancialmente de los que presentan la Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas y Confederación Intercooperativa Agropecuaria.

En cuanto a los recursos simbólicos que cada entidad mantiene para brindar legitimidad a sus actuaciones, las diferencias son manifiestas, lo cual queda ejemplificado a partir de las discrepancias en torno del PEA que representa una iniciativa de política pública a largo plazo, en donde se necesitan acuerdos de fondo y no de forma, esto es, sustantivos. En un plano ideológico, esto se explica porque FAA históricamente ha sido partidaria de una economía con participación del Estado, distributiva y federal; mientras que SRA y CRA han sido adeptos a un proyecto de Estado liberal en lo económico y conservador en lo político. Coninagro, por su parte, siempre se ha posicionado entre ambas posturas y por tal razón es la entidad más compleja para su análisis. La Confederación se vio afectada y perjudicada durante el gobierno menemista en la década de 1990 por el cierre de una multiplicidad de cooperativas; y con el advenimiento del kirchnerismo, sumado a la devaluación y el alza de los precios internacionales de *commodities* a partir del año 2002, resultó beneficiada y por ende existió un acercamiento al gobierno que luego desaparecería con la resolución 125.

Se observa que, si bien el PEA tiene como aspiración convertirse en ejemplo de alianza público-privada con iniciativa estatal, en los hechos ha terminado siendo deslegitimado por las corporaciones que a nivel nacional mayor peso e influencia política tienen con referencia al sector agropecuario, nucleadas en la Mesa de Enlace. Las corporaciones agrarias privadas de la Mesa de Enlace, con excepción de FAA, han sustentado una coalición opositora al proyecto por considerarlo una política del gobierno de turno con fines electoralistas. A modo de justificación de lo anteriormente expuesto, se ha demostrado que Federación Agraria ha sido la única entidad del enlace que asistió al lanzamiento y participó activamente en la elaboración del mismo. Aunque no plantea un compromiso con la gestión que lo inicia y sustenta, la institución admite que le es útil como herramienta para obtener información sobre los programas oficiales, y lo considera legítimo en tanto propuesta que ha venido reclamando a lo largo de los años. Por el contrario,

las tres restantes entidades coincidieron en que el programa estratégico está orientado a concentrar poder por medio de la comercialización dirigida, la intervención estatal, impuestos distorsivos, cierre de exportaciones y compensaciones a unos pocos, por lo que no consideran al PEA un instrumento legítimo de desarrollo del sector agropecuario.

No obstante esto, Coninagro, a través de Fedeco, ha asistido periódicamente a los debates, integrando una multiplicidad de mesas subsectoriales que trataron diferentes temáticas en materia agroalimentaria y agroindustrial; así como varios técnicos de Sociedad Rural y Confederaciones Rurales también han participado en el armado del PEA, a través de sus aportes en el Consejo Provincial del Sistema Productivo, que agrupa a la totalidad de provincias, si bien, sin publicitar y difundir esta contribución en la opinión pública. A este tipo de participación en el armado del PEA se la califica en el presente artículo como pasiva, en tanto brinda aportes —señalando críticas al actual estado de desarrollo agroindustrial y exponiendo escenarios futuros deseados en las diferentes mesas subsectoriales que dan vida al diseño del plan—, pero no otorga legitimidad ni aval al plan. A través de estos aportes logran obtener información del gobierno respecto de las reglas de juego para el desenvolvimiento del sector, un punto de reclamo histórico por parte de estas instituciones.

Las alianzas público-privadas per se no generan éxitos, es decir, no queda garantizada la eficacia y eficiencia de una política por el mero hecho de haber sido pensada por una pluralidad de actores, dado que no es plausible llegar a una visión común, íntegramente compartida, sino que se resignan valores u objetivos en función de conseguir un plan factible políticamente o viable administrativamente.

Adicionalmente, cuanto mayor es el número de participantes en la formulación y diseño de una medida, es mayor el nivel de dificultad para ponerse de acuerdo y comenzar a ejecutarla. Es por ello que existen mecanismos de ajuste, negociación y compensación entre los actores a fin de concordar lineamientos básicos que hagan posible la realización de tareas o llevar a cabo la implementación de la medida. En el caso del PEA no se consideró con la atención que merece tanto la gran cantidad de actores que están involucrados en el ámbito agroindustrial —que torna complejo el llegar a acuerdos por todos compartidos— como el diferente peso de los actores para legitimar la política. Considerando el conflicto agrario del año 2008 donde se vislumbró la capacidad de movilización y acción de un sector social que, mediante el despliegue de diferentes estrategias, incidió en el posterior rechazo legislativo de la resolución 125 sobre retenciones móviles, no se anticipó la postura que estos actores de importancia estratégica pudieran haber tenido sobre la ejecución de un plan de naturaleza como el PEA.

Esto conlleva a concluir que el plan se presenta como una política pública que en su planificación no ha logrado anticipar los grados de aceptación y rechazo por parte de los actores más influyentes a nivel agroindustrial. Se puede preguntar entonces si la viabilidad política de la medida es factible sin este respaldo, que es el elemento central que el PEA dice presentar o, por el contrario, si la viabilidad del plan depende del quiebre de la comisión y de la incorporación/cooptación por separado de cada entidad.

## Bibliografía

- Aacrea (2003). “Agroalimentos argentinos”, disponible en: [www.redcrea.org.ar/aacrea](http://www.redcrea.org.ar/aacrea).
- Aguilar Villanueva, Luis (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Marínez Navarro, Fredy y Vidal Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México D.F., EGAP-Cerale-Miguel Ángel Porrúa.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2009). “From Old To New Developmentalism in Latin America”, Textos para discussão N° 193, Escola de Economia de São Paulo, San Pablo.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y política pública*, Vol. IX, N° 2.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio (2007). “Macroeconomic Policy Changes in Argentina at the Turn of the Century”, Serie Nuevos Documentos Cedes N° 29, Cedes.
- Devlin, Robert y Graciela Mognillansky (2009). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago de Chile, Cepal-Naciones Unidas.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.
- Gaggero, Alejandro (2008). “Fui industrial durante muchos años... Los grupos económicos nacionales y el proceso de extranjerización del empresariado argentino durante la década de los noventa”, en *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*, Año 2, N° 3.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1998). “Uses and Abuses of the Concept of Governance”, en *International Social Science Journal*, N° 155, marzo.
- IPPG (2010). “The Bluffer’s Guide to State Business Relations”, disponible en [www.ippg.org.uk](http://www.ippg.org.uk).

- Izquierdo, Alejandro y Ernesto Talvi (coords.) (2011). “¿Una región, dos velocidades? Desafíos del nuevo orden económico global para América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en [idbdocs.iadb.org/wsdocs](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs).
- Kanenguiser, Martín (2011). “Prevén que el contexto internacional seguirá favoreciendo a la Argentina”, en *La Nación*, 10 de enero.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2007a). “Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006”, World Bank Policy Research Working Paper 4280, Banco Mundial, Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2007b). “The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics”, Banco Mundial.
- Lattuada, Mario y José Nun (1991). *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, Buenos Aires, Manantial.
- Llach, Juan y Marcela Harriague (2010). “El mundo emergente y la demanda de alimentos: desafíos, oportunidades y la estrategia de desarrollo de la Argentina”, Fundación Producir Conservando.
- Marsh, David y R. A. W. Rhodes (1992). *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Muller, Pierre (2006). *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- O'Donnell, Guillermo (1984). “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oszlak, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1993). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 130.
- Orlansky, Dora (1998). “Estados y bancos: una comunidad de políticas”, en *Escenarios Alternativos. Revista de análisis político*, Año 2, N° 2.
- Orlansky, Dora (2006). “El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa”, en *Revista Documentos y Aportes*, N° 6.
- Orlansky, Dora y Nicolás Chuchco (2010). “Gobernanza, instituciones y desarrollo. Exploraciones del caso de Argentina en el contexto regional, 1996-2008”, en *Punto de Vista*, N° 4, abril.
- Orlansky, Dora, Carolina Aulicino, María Eugenia Mediavilla y Laura Seccia (2011). “Gobernanza y desarrollo. Relaciones intersectoriales público-privadas”, ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Ciudad de Córdoba.
- Oszlak, Oscar (1997). “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Documento Cedes-Clacso N° 4, Cedes-Clacso, Buenos Aires.
- Prats i Catala, Joan (2001). “Gobernabilidad democrática. Marco conceptual y analítico”, en *Revista Instituciones y desarrollo*, N° 10.

- Reich, Robert (1993). *El trabajo de las naciones*, Buenos Aires, Vergara.
- Rodrik, Dani (2008). "Thinking about Governance", disponible en [www.hks.harvard.edu/fs/drodrik](http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik).
- Ross Schneider, Ben (1999). "Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 153.
- Schneider, Ben Ross (2005). "La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en las reformas de mercado en América Latina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 179.
- Sommer, Rosmarie, Cyrill Rogger y Félix Hintermann (2005). "¿Desarrollo rural a través de alianzas público-privadas (APP)?", en *InfoResources Focus*, N° 1/05, Disponible en: [www.inforesources.ch](http://www.inforesources.ch).
- Subirats, Joan (2010). "Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas", en *Ekonomiaz*, N° 74, segundo cuatrimestre.
- Tedesco, Lorena (2008). "La contribución de la agroindustria a la estrategia de desarrollo económico. Un análisis de sus eslabonamientos y multiplicadores", en *Estudios Económicos*, Vol. 25, N° 50, enero.
- Teubal, Miguel (2008). "Expansión de la soja transgénica en la Argentina", Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Uranga, Washington (2001). "Una propuesta académica con la mirada puesta en las prácticas sociales", Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales, Universidad Nacional de la Plata.
- Villulla, Juan Manuel (2009). "Problemas y debates sobre la ocupación y el empleo en el agro pampeano de la sojización", en *Geograficando*, Vol. 5, N° 5.
- Wagner, Alejandra (2006). "Actores sociales: los sujetos del cambio", cátedra de Administración en Trabajo Social, UNLP.
- Woods, Ngaire (2000). "The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves", en *World Development*, Vol. 28, N° 5, mayo.

### ***Fuentes digitales***

- Aacrea, [www.aacrea.org.ar/](http://www.aacrea.org.ar/)
- Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), [www.cra.org.ar/](http://www.cra.org.ar/)
- Coninagro, [coninagro.org.ar/Memorias/memoria\\_final\\_OK.pdf](http://coninagro.org.ar/Memorias/memoria_final_OK.pdf)
- Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación, [www.elecciones.gov.ar/elecciones\\_nacionales/nacionales.htm](http://www.elecciones.gov.ar/elecciones_nacionales/nacionales.htm)
- Federación Agraria Argentina (FAA), [www.faa.com.ar/noticia.php?id=525](http://www.faa.com.ar/noticia.php?id=525)
- Inase, [www.inase.gov.ar/](http://www.inase.gov.ar/)
- Indec, [www.indec.gov.ar/](http://www.indec.gov.ar/)

Inta, [www.inta.gov.ar/index.asp](http://www.inta.gov.ar/index.asp)

INV, [www.inv.gov.ar/principal.php?ind=1](http://www.inv.gov.ar/principal.php?ind=1)

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina,  
[www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php)

Senasa, [www.senasa.gov.ar/indexhtml.php](http://www.senasa.gov.ar/indexhtml.php)

Sociedad Rural Argentina (SRA), [/www.ruralarg.org.ar/](http://www.ruralarg.org.ar/)

### **Palabras clave**

Argentina - alianzas público-privadas – agroindustria –políticas públicas – Mesa de Enlace

### **Key words**

Argentina - public-private alliances – agribusiness –public policies – Mesa de Enlace

### **Abstract**

This article aims to depict the positions of different private actors involved in the agricultural sector —within the *Mesa de Enlace*— around a specific public policy, the Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA). By analyzing the main agricultural industry actors we study the State policies interacting with the private sector employers organizations, in order to explore the public-private alliances in the agribusiness field. The methodology combines the analysis of statistical and documentary sources such as newspaper articles, institutional publications, legislation, both government and agricultural representatives speeches and empirical research related to the subject. We conclude in the one hand that this public policy is an outstanding program because of its participatory elaboration, but in the other hand it represents an instrument that could not manage in advance the rejection of the most influential agricultural industry actors and the opposition coalition that was set up against it.

# Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta

**LORENA MOSCOVICH**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

lmoscovich@sociales.uba.ar

*En los países federales el presidente requiere de los gobernadores para ganar elecciones y aprobar leyes en el Congreso. En ocasiones el presidente también puede sumar y movilizar apoyos de otros actores, como por ejemplo organizaciones sociales. Esta investigación aborda las consecuencias que las diferentes constelaciones de acuerdos entre presidentes, gobernadores y organizaciones sociales tienen sobre los regímenes políticos subnacionales. Los resultados muestran que diferentes vínculos pueden repercutir en la continuidad de la protesta provincial y alterar la paz social del régimen. Sin embargo, la protesta parece ser más disruptiva y sus efectos más duraderos cuando las organizaciones no son apoyadas por el gobierno federal que en los casos en los que este último legitima y deriva recursos a los grupos contestatarios.*

## **I. Introducción**

En las últimas dos décadas varios presidentes de América Latina han buscado el apoyo y estimulado el surgimiento de diversos actores sociales, cuya relación con el Estado suele ser la protesta y la movilización. Con el apoyo de estos grupos, líderes con nuevos partidos (o partidos históricos pero marginales) emergieron en Bolivia, Ecuador, Venezuela y Brasil<sup>1</sup>. Desde 2003, la relación que han establecido los presidentes argentinos Néstor Kirchner y Cristina Fernández con diferentes organizaciones sociales puede ser analizada en el marco de esta tendencia, pero con dos diferencias fundamentales. La primera es que aunque también las integran de manera orgánica en su proyecto político, ambos presidentes no contaron con éstas para llegar al poder ni vienen de una nueva fuerza política, sino que surgieron del

---

<sup>1</sup> También han intentado prescindir de los gobernadores apoyándose en los intendentes (Fenwick, 2009) y/o han recentralizando algunas funciones que en el pasado estaban en la órbita subnacional (Dickovic, 2011).

mismo partido que durante la década del noventa llevó adelante una serie de reformas promercado (de las cuales ambos líderes buscaron distanciarse). La segunda diferencia de la Argentina con el resto de los países mencionados es que, dadas las características de la competencia electoral, cualquier novedad en términos de la integración de actores sociales y políticos a la gestión o a la red de aliados territoriales del gobierno federal estará limitada por la influencia de los gobernadores, y por la necesidad que los presidentes tienen de su apoyo electoral y legislativo.

Estas dos diferencias dan características específicas a las colaboraciones entre el gobierno federal y las organizaciones sociales<sup>2</sup>, y a sus consecuencias. Para conocerlas en este trabajo analizo las tensiones que emergen en el régimen político provincial<sup>3</sup>, y en particular para los gobernadores, principales socios de los presidentes, cuando una organización social ve crecer su influencia y protagonismo gracias a sus vínculos con el gobierno federal. Más generalmente, el análisis se concentra en dos ejes: primero la estrategia del gobierno federal (tolerancia, represión y/o concesiones) de cara a las organizaciones sociales contestatarias (Goldstone y Tilly, 2001; Franklin, 2009; Inclan, 2009) y, segundo, en las tensiones que emergen en la política provincial por el apoyo simultáneo del gobierno federal a los gobernadores y a las organizaciones sociales. En particular este artículo compara diferentes constelaciones de la relación entre el gobierno federal, las organizaciones y los gobernadores, y las características y consecuencias de los ciclos de protestas que surgen como resultado de estos vínculos.

A partir de 2003, el presidente Kirchner comienza a construir bases de poder alternativas (luego serían paralelas) a las del entonces fragmentado Partido Justicialista. En esa etapa el gobierno federal reconoce a los actores

---

<sup>2</sup> Las organizaciones de la sociedad civil son sumamente heterogéneas en composición, estructura y fines (Filmus et al., 1997; Cecconi y Luna, 2002). Sólo me referiré a algunas de ellas que se vinculan de manera activa con actores políticos y a las que son elegidas por el gobierno federal como aliadas políticas o de gestión en los territorios de las provincias y municipios. Utilizo una definición operacional (en el sentido que le da Sartori, 2006: 66) que entiende a las organizaciones sociales como un conjunto de actores que organizan los intereses de los pobres y desempleados en los barrios (aunque luego su labor exceda estos territorios). Su capital es la capacidad de llegar a las personas para distribuirles políticas asistenciales y de movilizarlas en actos y en protestas. A diferencia de los actores sociales colectivos que estudiaba la sociología política clásica, no son grupos de intereses organizados, como cámaras empresarias o sindicatos de trabajadores. Aunque algunas tienen presencia en varias provincias y/o un gran número de miembros, las relaciones entre el gobierno y las organizaciones sociales se reproducen en distintos niveles, llegando a escalas muy pequeñas de contactos en los barrios.

<sup>3</sup> Según O'Donnell (2010) el régimen político se conforma por los patrones, formales o informales y explícitos o implícitos determinantes en el acceso a cargos gubernamentales jerárquicos. Estos patrones también delimitan que actores son admitidos en tal acceso, así como los recursos y estrategias aceptados para conseguirlo.

sociales como aliados, les deriva políticas asistenciales e integra a algunos de sus líderes al gobierno (Garay, 2007), práctica iniciada por su antecesor Eduardo Duhalde. Como resultado, en la provincia de Jujuy se consolida una organización cuya principal forma de demandar al Estado provincial es la protesta. Una organización más fuerte gracias a la legitimación del gobierno nacional afecta el monopolio que el gobernador posee sobre la distribución de los fondos federales en su provincia (Bonvecchi y Lodola, 2011) e implica un aumento de la movilización social. Por otra parte, organizaciones más autónomas pueden establecer diversos tipos de relaciones con el gobierno federal (colaboración) y el provincial (competencia). Como se verá, la existencia de esta organización obliga al gobierno provincial a lidiar con mayores niveles de conflicto social, pero no afecta de manera decisiva a los patrones de competencia electoral del régimen provincial, ni la cohesión interna de su elite.

Para evaluar las consecuencias de las estrategias federales de construcción de apoyos en las provincias también se analiza un período anterior (1989-1999) en el que el presidente Carlos Menem tenía una relación muy distinta con las organizaciones, a pesar de lo cual la protesta provincial también fue intensa y sostenida. Durante las presidencias de Menem, organizaciones sociales y sindicatos fueron integrados a la coalición de gobierno cuando las primeras eran útiles en la implementación de políticas asistenciales focalizadas o cuando los segundos tenían que ser compensados para moderar sus resistencias a las reformas promercado (Murillo, 2000; Etchemendy, 2005). Los actores que no eran persuadidos y resistían a las reformas mediante las protestas eran reprimidos. Los socios privilegiados del Presidente eran los gobernadores oficialistas (y también aquellos aliados de algunos partidos provinciales). Los gobernadores eran los responsables de implementar las medidas de racionalización del gasto público y privatizaciones, y de moderar el conflicto en sus territorios. Las medidas eran muy impopulares y la fragmentada elite del justicialismo de Jujuy tuvo serios inconvenientes para concentrar el poder necesario para llevarlas adelante. Durante este período las protestas en Jujuy fueron intensas y prolongadas y se caracterizaron por cuestionar al poder político como un bloque (gobernadores y presidentes); y por exigir cambios en las políticas económicas a través de una conjunción de sectores sociales y grupos, liderados por el Frente de Gremios Estatales cuya cara visible era Carlos “el Perro” Santillán. La comparación diacrónica dentro de un estudio de caso permite caracterizar dos tipos diferentes de vinculación del Poder Ejecutivo federal con las organizaciones provinciales y gobernadores, así como identificar sus consecuencias.

En la próxima sección se revisan algunas contribuciones teóricas que abordan el vínculo entre organizaciones sociales contestatarias y actores po-

líticos, y las consecuencias de las estrategias estatales frente a la protesta. En la misma sección se presentan las hipótesis de trabajo de la investigación. En la tercera sección la metodología elegida para el análisis es desarrollada; mientras que en la cuarta se caracterizan los dos períodos estudiados en la vinculación del gobierno federal con sus aliados provinciales. En la quinta sección se comparan ambos períodos enfatizando, por un lado, la relación entre las estrategias de los presidentes en su búsqueda de apoyos provinciales y la naturaleza de los ciclos contenciosos emergentes y, por el otro, las consecuencias de éstos para el régimen provincial. En la sección sexta se presentan algunas reflexiones finales que surgen como resultado de esta investigación.

## **II. Estrategias federales, ciclos de protesta y consecuencias provinciales**

Hace ya casi una década Jack Goldstone (2003) llamó la atención sobre la imposibilidad de estudiar a la política contestataria con independencia de su relación con el Estado. A las perspectivas que entienden que los grupos contestatarios son “externos” (*outsiders*) o que desafían (*challengers*) al Estado, Goldstone propone una mirada más compleja que destaca que gran parte de las conquistas políticas en términos de democratización y de extensión de derechos individuales se lograron gracias a las protestas de movimientos sociales. También reconoce que la existencia de altos niveles de movilización puede ser la regla en lugar de la excepción y que, por lo tanto, en estos casos el vínculo entre protesta y poder político es rutinario.

Recientemente Almeida (2010) mostró las condiciones de emergencia de acciones coordinadas entre partidos y movimientos sociales en el marco de la implementación de reformas de liberalización económica, en diversos países de América Latina y concluyó que son más factibles cuando la opinión pública es contraria a dichas reformas. Movimientos contestatarios y partidos marginales también han establecido fructíferas alianzas en la Argentina, como es el caso del Movimiento Territorial de Liberación y el Partido Comunista (Alcañiz y Scheier, 2007). Otro actor clave en las protestas contra las reformas pro libre mercado en la Argentina, la Corriente Clasista y Combativa, también estaba orgánicamente vinculado al Partido Comunista Revolucionario.

Los movimientos también se vinculan con el gobierno y sus funcionarios, y no sólo con los partidos de la oposición. Investigaciones como la de Swarts (2003) muestran que en el nivel local las organizaciones sociales pueden tener una influencia significativa en los temas considerados en la agen-

da del gobierno. Tomando como ejemplo la experiencia de Brasil, Abers y Von Bülow (2011) identifican dos patrones de intersección entre movimientos sociales y Estado, por un lado gracias a la incorporación de activistas al gobierno y, por el otro, por la formación de nuevos movimientos sociales a partir de la interlocución con el Estado. Ambos patrones se identifican en la Argentina a partir de 2002 (Pérez y Natalucci, 2012). Una de las consecuencias de este cruce es la moderación del potencial contestatario y disruptivo de las organizaciones (Svampa, 2008; Schipani, 2008).

En línea con estas contribuciones, el supuesto de esta investigación es que los actores sociales y sus estrategias no pueden analizarse con independencia de su vínculo con los gobiernos y agencias estatales. En este sentido, una de las contribuciones de este estudio es avanzar un paso más a partir del reconocimiento y análisis de su variación en los distintivos niveles de gobierno dentro de un régimen territorial multinivel. El Estado privilegia a algunos grupos en detrimento de otros; tolera algunas protestas y reprime otras; otorga recursos y financiamiento público selectivamente; elige a ciertas organizaciones como interlocutoras legitimándolas y, de este modo, transforma, recrea y escinde el llamado campo de las organizaciones populares. El tipo particular de “legitimidad” que conecta a las protestas con la estrategia de alianzas del gobierno federal es conocido “certificación”, e implica la aceptación y tolerancia por parte de funcionarios, políticos y punteros de la protesta como una forma aceptada de demandar y acceder a recursos públicos (Auyero et al., 2009; McAdam et al., 2001). Como resultado se identifican vínculos cercanos entre los mecanismos que aceitan las maquinarias políticas territoriales y la persistencia de la protesta. En algunos casos éstas han sido fomentadas de diversas maneras, que van desde la tolerancia hasta la promoción directa de las movilizaciones por políticos locales y punteros (Auyero et al., 2009; Auyero, 2007). Las estrategias del gobierno federal, y las concesiones materiales y simbólicas que éste da a las organizaciones, traerán consecuencias específicas en términos de la persistencia de la protesta y en sus efectos sobre el régimen subnacional.

Con relación a la estrategia del gobierno federal, la primera hipótesis que guía este estudio de caso es que diferentes respuestas estatales frente a la protesta pueden resultar en un mismo resultado: su continuidad. Sin embargo, se verá que las diferentes estrategias moldean su naturaleza y condicionan sus resultados. La integración relativa de organizaciones sociales contestatarias a partir de 2003 al espectro de actores que apoyan al gobierno federal no modera su componente disruptivo, en términos de conflictividad en el espacio público provincial, pero sí el alcance de sus acciones. A diferencia de lo que sucedía durante la década del noventa, aunque las organizaciones logran llamar la atención, sus conquistas se centran en bienes es-

pecíficos y tienen menores chances de resistir o cambiar el curso de las políticas públicas federales, organizar acciones contenciosas en el nivel federal y de alterar las pautas de competencia de las élites del régimen subnacional.

El desarrollo de la protesta con relación a las estrategias de los gobiernos y a las oportunidades o amenazas que estas estrategias representan para los actores contestatarios ha sido ampliamente estudiado (Tarrow, 2001; Goldstone y Tilly, 2001; Inclan, 2009; Franklin, 2009). Los autores describen diversos escenarios donde en ocasiones es la represión y en otras son las concesiones las que estimulan la persistencia de la protesta. Sin embargo, a mi saber y entender no hay estudios que analicen cómo dos estrategias estatales diametralmente diferentes y prácticamente consecutivas impactan de un modo similar en la persistencia de la protesta. Mientras que durante los años noventa, y con más fuerza desde 1996, tanto el gobierno provincial como el federal reprimían y criminalizaban las acciones públicas contestatarias (Fava y Fernández, 2002); a partir de 2003 existe una clara voluntad de no reprimir y crecen los niveles de tolerancia al conflicto social (CELS, 2005). En ambos períodos las protestas son constantes.

La protesta social en Jujuy durante los años noventa resistió y ralentizó el ritmo de las medidas de ajuste y de las reformas promercado en el nivel subnacional por dos razones. Por un lado por la efectiva resistencia a la represión estatal culminó en la obtención de concesiones para los grupos movilizados, principalmente empleados estatales. Por el otro porque también la protesta dificultó la consolidación de un liderazgo político provincial, lo que repercutió en la imposibilidad de concentrar el poder político necesario para implementarlas. En el mediano plazo, estas protestas, sus formas de acción y sus redes, se integraron a un ciclo de activismo en el nivel federal que duró hasta el año 2002<sup>4</sup>. El resultado más visible de ese ciclo fue el de contribuir a la caída del presidente De la Rúa; y, más generalmente, a hacer evidente el agotamiento de la matriz neoliberal en el plano de la economía (en particular en la política cambiaria) y de la política social, y como organizadora de las relaciones entre Estado y actores sociales. En el período posterior a 2003, la protesta también altera la paz social de la provincia. Pero la tolerancia a mayores niveles de conflicto por parte del gobierno federal y, como se desarrollará abajo, las concesiones a demandas puntuales hacen que no tengan prácticamente impacto en el curso de las políticas públicas federales (aunque sí inciden en las provinciales), ni tampoco en las prácticas y/o en la competencia electoral dentro del régimen subnacional. Este se-

---

<sup>4</sup> Durante la década del noventa, en varias provincias argentinas hubo protestas en respuesta las medidas de liberalización económica y privatización. Por ejemplo, en el año 1995 en Tierra del Fuego, 1996 en Plaza Huincul, 1997 en Cutral Co, 1999 en Corrientes. Véase Favaro et al. (2006).

gundo ciclo de protestas tampoco resultó, como si lo fue el de los noventa, en la innovación de repertorios de acción colectiva contestataria, aunque sí influyó en el fortalecimiento y consolidación del protagonismo de las organizaciones sociales cercanas al gobierno federal y financiadas parcialmente por sus recursos.

Mientras la primera hipótesis de trabajo vinculaba la estrategia estatal frente a la protesta con las características de cada ciclo analizado, la segunda se centra en las consecuencias políticas del vínculo del gobierno federal con sus socios políticos en el nivel subnacional. El apoyo del gobierno federal a dos actores en el territorio provincial puede hacer crecer la tensión entre ambos, pero no necesariamente resta poder a los gobernadores, o fortalece al presidente. Durante los noventa los socios privilegiados eran los gobernadores aliados. Sin embargo, a partir de 2003 los presidentes alientan acuerdos con más de un actor, oficialistas u opositores, políticos o sociales. Kirchner llegó al poder luego de un período de altísima conflictividad social, sin aliados políticos fuertes ni legitimidad electoral. Lo primero debido a que el Partido Justicialista estaba dividido y sus principales referentes provinciales no lo apoyaban con certeza<sup>5</sup>. Lo último porque fue elegido sólo con el 22 por ciento de los votos obtenidos en la primera vuelta porque su competidor, el ex presidente Menem, abandonó el balotaje. Entonces, su principal estrategia fue crear un nuevo frente electoral, el Frente para la Victoria (FPV), cuyo objetivo fue incluir a políticos y líderes de diversos orígenes<sup>6</sup> y organizaciones<sup>7</sup>. Como en

---

<sup>5</sup> En las elecciones legislativas de 2005 y en las generales de 2007 Kirchner ya se había aliado con los caudillos históricos de su partido, pero mantuvo su estrategia de acuerdos paralelos con actores sociales y políticos, en provincias y municipios.

<sup>6</sup> Desde el origen de la política democrática, las alianzas políticas han sido variadas y plurales e incluyeron negociaciones entre diferentes partidos para formar nuevos acuerdos puntuales con políticos de la oposición (Botana, 1986; Mackinnon, 2002). Estas estrategias tendieron a variar en el tiempo y en cada distrito (Macor y Tcach, 2003) e incluyeron a una variedad de actores políticos y no políticos, estos últimos en general del mundo del trabajo (sindicatos y/o organizaciones empresarias). En particular para el caso de Jujuy, Kindgard (2001) destaca que la dinámica interpartidaria en esa provincia era poco flexible. Esta dinámica resultaba en alineamientos homogéneos al interior de cada partido y en una débil capacidad de negociación entre las elites partidarias. A diferencia de otras provincias, en Jujuy los sectores conservadores no se integraron al peronismo. Por otra, parte las elites provinciales estaban fusionadas con las económicas y las intervenciones de funcionarios federales balanceaban los intereses de los ingenios azucareros en favor de los trabajadores.

<sup>7</sup> La característica de origen de la relación entre gobierno y actores privados fue la disociación de la distribución de recursos de los costos implicados en la misma (Cavarozzi, 1999). Las alianzas entre actores públicos y privados se caracterizaban por una puja distributiva que culminaban con un Estado “fraccionado” o “colonizado” (O’Donnell, 1997), en un complejo patrón de acumulación y sedimentación de conflictos, que no dejaba espacio para la negociación (Cavarozzi, 1991). A partir de 2003 la política de alianzas del gobierno nacional innova en la elección de más un aliado en el mismo territorio y en la elección de actores sociales no vinculados al mundo del trabajo, sin embargo, no es nueva su forma radial de vinculación.

2002, algunos de sus líderes han ocupado cargos públicos. Los recursos que las organizaciones pueden administrar son subsidios o aquellos de programas sociales asistenciales, como por ejemplo, transferencias condicionadas para desempleados, como el programa Jefes y Jefas de Hogar, programas de microcréditos, programas de viviendas, etcétera.

Los programas sociales tienen un peso marginal dentro del menú de rentas que los gobernadores administran, pero contribuyen a sostener las estructuras clientelares provinciales (Nazareno et al., 2006; Diaz Cayeros et al., 2007; Weitz-Shapiro, 2007) por el alto grado de discrecionalidad con la que pueden ser distribuidos. A diferencia de otras rentas, estos programas permiten al presidente diversificar su menú de apoyos territoriales porque pueden ser derivados alternativamente a gobernadores, intendentes, organizaciones sociales o a beneficiarios. Los ciudadanos tienen más canales de acceso a recursos federales cuando tanto gobernadores como organizaciones sociales los reciben y administran. Sin embargo, la participación de las organizaciones sociales en la burocracia nacional o en la gestión de políticas federales implementadas en la provincia, en ocasiones es vivida como una amenaza para los gobernadores<sup>8</sup>. La multiplicación de fuentes de distribución de fondos federales en la provincia debilita el monopolio de los gobernadores sobre su reasignación con fines clientelares. El fortalecimiento de un actor local puede implicar que las organizaciones se subordinen al gobierno nacional, a la vez que reclaman con renovada fuerza al provincial.

Recientemente varias investigaciones han caracterizado a los regímenes subnacionales de las provincias argentinas<sup>9</sup> como menos democratizados, competitivos y sensibles a las demandas ciudadanas que su par federal (Giraudy, 2010; Gervasoni, 2010; Behrend, 2011). En estos regímenes subnacionales la vigencia de la ley es más débil y en consecuencia la protección de los derechos individuales también es deficitaria (O'Donnell, 1993; Bill Chávez, 2004; Leiras, et al., 2009). Sin embargo, los gobernadores tienen una influencia enorme en la política federal y el presidente no tiene incentivos para involucrarse en sus distritos para lograr mayores niveles de democratización. Esto se debe a características específicas de la relación nación y provincias; como la influencia de los gobernadores en las carreras políticas de los funcionarios (De Luca, 2008), la sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas y la influencia de sus líderes, sumado a la comple-

---

<sup>8</sup> Una serie de trabajos consideran a la protesta como una de las variables que pueden afectar los patrones de distribución de determinados programas sociales, algunos ejemplos son los trabajos de Lodola (2005), Weitz-Shapiro (2006) y Giraudy (2007).

<sup>9</sup> Una muy buena caracterización de la política del federalismo argentino (que también tiene una completa revisión de esta literatura) puede verse en el artículo de Ardanaz, Leiras y Tommasi (2010).

alidad, y los diferentes grados de discrecionalidad, de la distribución de los recursos fiscales federales (Gibson y Calvo, 2000; Tommasi, 2002), entre otros factores. Si el conflicto social crece en las mismas, el gobierno provincial tratará de mantener estos problemas dentro de la provincia, mientras que la oposición buscará llevar el conflicto a la opinión pública nacional para obligar al presidente a intervenir y así debilitar al gobernador (Gibson, 2008). En este sentido, la segunda hipótesis se centra en las tensiones entre apoyos paralelos del presidente en las provincias y sugiere que en la medida que los niveles de conflictividad crecen cuando las organizaciones acceden y redistribuyen fondos federales, cuando el presidente descansa en las organizaciones provinciales, surgirían nuevas tensiones con gobernadores, en particular desde el punto de vista de la distribución estratégica de recursos con fines electorales y del fortalecimiento de actores locales, que aumentan su capacidad de presión sobre el régimen provincial.

### III. Enfoque

Este estudio de las consecuencias de la relación entre presidentes y organizaciones sociales en la política provincial es una investigación cualitativa que cuenta con varios de los elementos convencionales de este enfoque (Brady y Collier et al., 2004). El desarrollo de la investigación se basa en una comparación diacrónica de dos ciclos de protesta analizados a la luz de las estrategias de vinculación del gobierno federal con las organizaciones locales, dentro de un estudio de caso en la provincia argentina de Jujuy. Para la primera etapa estudiada se utilizan fuentes secundarias, mientras que los insumos del segundo análisis surgen de entrevistas y observaciones<sup>10</sup>.

El análisis basado en el estudio de caso permite hacer una descripción densa de las relaciones entre actores, así como identificar sus consecuencias (Ragin, 1995). Cada caso es considerado como una combinación específica de propiedades y relaciones (Rihoux y Ragin, 2009). Lo singular de cada unidad elegida es una ventaja, puesto que en análisis cualitativo las comparaciones no se hacen en abstracto como relaciones entre variables, sino que se busca establecer regularidades y diferencias dentro de las experiencias y

---

<sup>10</sup> Con relación a las fuentes primarias y el trabajo de campo, realicé tres viajes a Jujuy, en 2007, 2008 y 2009. En el primero conocí a la organización. En el segundo realicé varias observaciones participantes, en un masivo encuentro nacional de organizaciones sociales ([www.constituyentesocial.org.ar/mot23.html](http://www.constituyentesocial.org.ar/mot23.html)) y en el tercero realicé el grueso de las entrevistas en la provincia. Se entrevistaron a veintidós personas con roles importantes dentro de los siguientes espacios: administración pública nacional, provincial (Jujuy) y local (ciudad de San Salvador), organización Tupac Amaru y otras organizaciones sociales provinciales.

trayectorias específicas de los casos elegidos (Ragin, 1987). Aunque se sugiere que este enfoque no permite hacer generalizaciones, los estudios de caso son especialmente útiles para descripciones en profundidad, el estudio de nuevos procesos e interacciones y la generación de nuevas hipótesis (King et al., 1994).

La provincia de Jujuy reúne una serie de características que la hacen un caso testigo privilegiado a los fines de esta investigación. Por empezar, es una de las que menos votantes aportan para las elecciones nacionales. Su apoyo legislativo está garantizado por la estrecha relación que la presidenta tiene con el gobernador Eduardo Fellner; más aún, existe un claro predominio del Partido Peronista que gobernó la provincia ininterrumpidamente desde 1983. Con independencia de los alineamientos partidarios, el bajo peso de los recursos propios dentro del conjunto de rentas manejadas por los gobernadores hace previsible su subordinación al gobierno federal de cuyas transferencias dependen<sup>11</sup>.

Lo que sucede en Jujuy muy ocasionalmente tiene resonancia en el nivel nacional; no hay una sociedad civil activa a la cual conquistar. En octubre de 2009 la organización Tupac Amaru saltó a la escena pública nacional por ser sospechada como responsable por la agresión que sufrió el senador nacional por la provincia (opositor al gobierno federal) Gerardo Morales. Pero cuando el gobierno federal comenzó a contribuir con ésta, en 2003, era casi totalmente desconocida (aún en su misma provincia). Todo lo anterior sugiere que no hay razones que hayan empujado al gobierno federal a aliarse con un actor social provincial, más que su propia estrategia de búsqueda de apoyos en territorio subnacional. El segundo grupo de razones se vincula con la particularidad de los ciclos de protestas que emergen en la provincia como resultado de las políticas federales y son explicadas a continuación.

De las diferentes estrategias para seleccionar el caso de estudio, elegí combinar criterios empíricos y teóricos (Ragin, 1995). Los criterios empíricos se refieren a características del caso independientes del problema a estudiar. En este caso Jujuy es una unidad territorial autónoma y diferenciable de otras unidades de la federación argentina, que circunscribe una serie de procesos políticos sociales y económicos específicos<sup>12</sup>. Los criterios teóricos se refieren a la caracterización de los ciclos de protesta analizados para la descripción densa de las relaciones entre gobierno federal y organizaciones

---

<sup>11</sup> A modo de ejemplo, en el año 2008, 92 por ciento de los recursos provinciales eran de origen nacional y sólo 8 por ciento recaudados en la provincia (Cifra, 2010).

<sup>12</sup> En un territorio los actores comparten rutinas en un espacio común que reúne personas y moldea tanto sus comportamientos como sus chances para de movilización (Sewell, 2001).

sociales. Dos tipos distintos de respuestas estatales resultan en la persistencia de la protesta. Sin embargo, la naturaleza de cada ciclo de movilizaciones es diferente y sus consecuencias en el régimen provincial también lo son. A diferencia de otros abordajes, la comparación diacrónica mediante un estudio de caso permite identificar cómo diferentes constelaciones de actores y relaciones dan lugar a resultados aparentemente similares (Ragin, 1987).

#### **IV. Políticas federales, protesta social y régimen político provincial**

En esta sección caracterizo dos períodos en la relación entre gobierno federal, gobierno provincial y organizaciones sociales que dan lugar a dos ciclos de protesta de distinta naturaleza en la provincia de Jujuy. En el primero, entre 1989 y 1999, el gobierno federal se apoya en los gobernadores, responsables de replicar en la provincia una serie de políticas económicas altamente impopulares. En este período existe un complejo círculo entre inestabilidad política, divisiones dentro de la elite provincial y protestas sociales; éstas últimas debilitaban aún más las chances de cohesionarse de la elite. Las protestas se generalizan en reclamo de cambios en la política económica nacional y son conducidas por una pluralidad de actores, liderados por el Frente de Gremios Estatales. Durante esta etapa el gobierno federal no establece vínculos directos con las organizaciones, sino a través de sus gobernadores y las manifestaciones son reprimidas, en la mayor parte de los casos por la policía provincial.

En un segundo momento, desde 2003, el gobierno federal tolera, legitima, y hace concesiones a las organizaciones contestatarias, promoviendo el desarrollo de estos grupos en la provincia. Las protestas tienen como foco principal el gobierno provincial y si bien participan diversas organizaciones existe una que subordina a otros grupos satélite. Así, aunque la protesta altera parcialmente la paz social del régimen, no afecta las características básicas del juego entre elites provinciales.

##### ***IV.1. Organizaciones versus políticos***

Durante el período 1989-1999 las alianzas políticas del gobierno federal se centraron en los gobernadores oficialistas por medio de la distribución de incentivos selectivos (o la postergación de medidas impopulares) entre diversas provincias (Gibson y Calvo, 2000). Las organizaciones sociales cumplían un rol residual en la gestión de programas sociales, en el sentido de

que solo eran incorporadas cuando las redes de las burocracias locales y provinciales no eran suficientes para distribuir las nuevas políticas asistenciales focalizadas, que llegaban con financiamiento de organismos internacionales. Los líderes sindicales eran cooptados a través de diversas estrategias moderando así la combatividad en algunas ramas de la industria (Murillo, 2000; Etchemendy, 2005).

Durante este período las protestas en la provincia de Jujuy tuvieron estrecha relación tanto con el conjunto de medidas que resultaron en la pérdida de los derechos adquiridos por los trabajadores estatales, y la combatividad de sus sindicatos, como con el rol de los gobernadores como únicos voceros legítimos del gobierno federal y, en consecuencia, como responsables de la implementación de las medidas de ajuste en el nivel provincial. La misión de hacer efectivo el ajuste en las provincias minó la legitimidad de los gobernadores, imposibilitados de reunir apoyos necesarios y concentrar el poder para llevar adelante las políticas. La ineficacia del Estado provincial jujeño y la dificultad del Partido Peronista para superar sus divisiones internas dieron lugar a un intenso ciclo de protestas y al virtual colapso del sistema político provincial (Kindgard, 2009a)<sup>13</sup>.

En este período la tendencia fue la disminución de empleados del sector público federal vía la privatización de empresas administradas por el Estado, su absorción por parte del sector público provincial (Cao, 2008) y el deterioro general del poder adquisitivo de los trabajadores estatales. Entre 1991 y 2001 el porcentaje de empleados públicos provinciales pasó de un 41 a un 42 por ciento (Kindgard, 2009b). Sin embargo, el desempleo crecía consecuencia de la pérdida de dinamismo de la economía local, la modernización de la industria azucarera que prescindía de mano de obra (Kindgard, 2009b), y la imposibilidad del sector público provincial de absorber a la totalidad de los desempleados provenientes del Estado federal. Así entre 1990 y 1999 el desempleo pasó del 3 al 16,2 por ciento (Golovanevsky, 2001). Los reclamos de los empleados de empresas, que veían seriamente afectado su poder adquisitivo y sus condiciones de trabajo, estaban limitados tanto por las amenazas de cierre de empresas y el temor al desempleo, y la ya mencionada cooptación de líderes sindicales.

La protesta en Jujuy tomó dimensión nacional durante los años noventa. Uno de los hitos de su lucha fue la Marcha Federal contra el Hambre de 1994 que lleva a la Ciudad de Buenos Aires los reclamos que se hacían sentir en las provincias y las formas de organización de los desocupados, que no llegarían a la zona metropolitana hasta fines de la década (Delamata, 2004).

<sup>13</sup> Cuatro gobernadores renunciaron anticipadamente en 1990, 1993, 1994 y 1997 jaqueados por las protestas y sus reemplazantes ocuparon sus cargos sólo durante el tiempo restante de cada mandato (Lagos y Gutiérrez, 2007; Kindgard, 2009a).

En el ciclo de protestas de la década del '90 se distingue una primera etapa, entre el 1989 y 1996-1997, en la que diferentes actores y sindicatos (fuera y dentro de las dos centrales de trabajadores argentinos —CGT— dividida en el nivel federal) resistían el deterioro de las condiciones laborales, en particular las del sector público provincial.

Las protestas estuvieron lideradas por gremios estatales, algunos vinculados con la CTA. Carlos “el Perro” Santillán se convirtió en un referente de la oposición a las reformas promercado. Él armó y condujo la Corriente Clasista y Combativa (CCC), organización asociada al Partido Comunista Revolucionario y con presencia en todo el país (entrevista con Carlos “el Perro” Santillán, San Salvador de Jujuy, 19/02/2009). Privilegiaban la lucha a las concesiones estatales y no pedían ni administraban recursos públicos (Gómez y Massetti, 2009). La clase media y otros sectores profesionales apoyaron durante un tiempo las protestas y en ese período la Multisectorial fue clave en la sucesión de acontecimientos. La Multisectorial fue una reunión coyuntural de organizaciones de diverso origen que agrupaba a comerciantes, profesionales e industriales; y empleados estatales de diversos sectores, como docentes o empleados de hospitales. Ésta cumplió un papel central en las movilizaciones (Gómez y Kindgard, 2007), y su amplia y heterogénea composición reflejaba el consenso de la sociedad jujeña con las acciones de los grupos más combativos (entrevista con Ada Galfre, secretaria de Desarrollo Social de San Salvador de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 18/02/2009). Intendentes, diputados de los partidos de la oposición, principalmente de la UCR y también sectores del Partido Justicialista marginados en las luchas internas apoyaron circunstancialmente las protestas (Kindgard, 2009b).

Un segundo momento de este primer ciclo de protestas analizado coincide con la explosión de las reivindicaciones de los trabajadores desocupados en distintas provincias argentinas, en particular en Salta y Neuquén, y la apropiación del piquete como modo distintivo de acción contenciosa. En Jujuy se agudiza la radicalización de los grupos más combativos y crece la fragmentación entre los diferentes sectores que en el período anterior habían tenido distintos grados de cohesión y unidad durante las protestas. Así la CGT no acompañaría más las movilizaciones. “El Perro” Santillán era una cara visible de los reclamos, no solo de estatales, sino ahora también de desocupados, en el nivel provincial y el nacional. Según testimonios del mismo Santillán, entonces las protestas seguían reuniendo una pluralidad de actores y, como en el primer período, las decisiones se tomaban de manera colectiva y los liderazgos de los piquetes y movilizaciones eran rotativos (Gómez y Massetti, 2009).

Algunas de las protestas se realizaban en coordinación con movilizaciones en el nivel nacional, pero la dinámica de las movilizaciones provinciales no se vinculaba directamente con el curso de los procesos contenciosos en el

nivel federal. El primer foco de reclamos era el gobierno federal y en menor medida el provincial, en su rol de operador del primero, o cuando los gobernadores no cumplían con algo de lo prometido en las negociaciones. El gobierno federal no trataba directamente con los manifestantes sino a través del gobierno provincial. Los gobernadores podían apelar a las fuerzas de seguridad nacionales cuando los piquetes cortaban rutas provinciales. La represión de la gendarmería no se haría esperar en cortes como fueron los de los trabajadores del Ingenio Ledesma en marzo de 1997 (Gómez, 2007). El gobierno provincial respondía principalmente reprimiendo las movilizaciones y haciendo concesiones parciales para moderar los reclamos.

#### *IV.2. Gobernadores versus organizaciones*

Durante los años noventa las protestas de Jujuy se habían convertido en una referencia para las luchas en todo el país. Milagro Sala era la responsable de la logística de aquellas movilizaciones lideradas por el Frente de Gremios Estatales y todavía no había creado su organización, la Tupac Amaru. La llegada del gobernador Eduardo Fellner al poder en 1999 inaugura un período de estabilidad política y de redistribución de fuerzas entre las organizaciones sociales<sup>14</sup>. Durante sus dos primeras gobernaciones, hay activismo, pero se expresa en protestas, por un lado, y concesiones políticas, por otro; en ese momento todavía a escala provincial. Con el tiempo, la movilización se convirtió en la forma que adoptó el vínculo político entre los más pobres y el gobierno (provincial y nacional).

Entre su fundación en 1999 y 2001 la organización Tupac Amaru pasó de ser una organización parasindical (con pocos miembros), a una de desocupados, para luego consolidar su carácter masivo y barrial (entrevista con Milagro Sala, líder de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009). En sus orígenes era una organización importante, pero una más del conjunto provincial. La organización es parte de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); con el tiempo se convirtió en su miembro más numeroso en Jujuy (y en uno de los más importantes del país)<sup>15</sup>. A diferencia de la CCC, no nace como parte orgánica de un partido político, pero con el tiempo confluye y depende de los recursos del gobierno federal y la or-

---

<sup>14</sup> La presencia, y violencia, de las organizaciones sociales cuando Fellner le pasa el mandato a su sucesor Walter Barrionuevo ilustra su protagonismo (véase *El Informante*, 10/12/2007).

<sup>15</sup> La CTA es una central sindical creada en 1992 sin reconocimiento oficial que tiene una posición crítica a los sindicatos tradicionales (Armellino, 2005). Milagro Sala, líder de la Tupac Amaru, es una ex empleada pública provincial, con militancia en el PJ, que fue secretaria general de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), miembro de la CTA (entrevista con Nando Acosta, secretario general de ATE Jujuy, San Salvador de Jujuy, 19/02/2009).

ganización apoya al peronismo kirchnerista. En todos los casos, el modo de conseguir los beneficios era a través de la protesta, nunca en espacios formales de gestión asociada.

Cuando a fines de 2001 la coyuntura de crisis política y social nacional confluyó con la fractura (y virtual desaparición) de la CCC en la provincia, Milagro Sala profundiza su trabajo en los barrios<sup>16</sup> y cubre el vacío de liderazgo dentro de las organizaciones sociales provinciales. Este proceso no estuvo exento de disputas y de violentos choques entre las fracciones de la ex CCC y la organización Tupac Amaru (entrevista con Carlos Bejarano, líder de la Organización de Desocupados Independientes, San Salvador de Jujuy, 19/02/2009). Con el tiempo, la reorganización del campo popular en Jujuy y el éxito de la experiencia de la Tupac hicieron que muchas de las escisiones de otras agrupaciones intentaran sumarse a esta. Milagro ha invitado a los líderes a armar sus propias organizaciones y creó la Red de Organizaciones Sociales de Jujuy. Con esta estrategia evita la incorporación de dirigentes sociales que puedan disputarle su rol de conductora —y/o intervenir en el rumbo de su organización—, a la vez que suma capital humano. A cambio comparte los recursos a los que accede y se solidariza con las demandas de los demás integrantes de la red.

En el año 2003 el Ministerio de Planificación Federal comenzó a implementar el Programa de Emergencia Habitacional (PEH)<sup>17</sup>. La CCC había conseguido 600 viviendas para construir apenas iniciado el programa. Milagro reclamó algunas para su organización protestando a las puertas de una reunión de la Unión Industrial Argentina a la que había asistido el presidente Kirchner. La organización Tupac Amaru consiguió viviendas para construir, pero con la condición de que estuviesen finalizadas en el lapso de cinco meses. Optimizan el uso de los recursos, prescinde de los espacios de autoridad del saber profesional o académico pertenecientes a la clase media, cumplen con los plazos requeridos y consolidan a la protesta como forma de acceso a los recursos públicos.

Tiempo después el gobierno federal le pide a la organización construir un Centro Integrador Comunitario (CIC)<sup>18</sup>. También lo terminan antes de

---

<sup>16</sup> En 2003 tenían un número no determinado de “copas de leche”. Éstas se sostenían hasta 2002 casi siempre con los muy escasos recursos propios de la gente de los barrios que ponía dinero de su bolsillo, juntaba leña en el monte, construían hornos de barro y solo ocasionalmente recibían bolsones de comida de la provincia (entrevista con Alejandro Pilo Mansilla, dirigente de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009).

<sup>17</sup> El PEH opera dentro del espacio de las políticas asistenciales por su doble objetivo: realizar obras de construcción de viviendas y de servicios sanitarios básicos para gente pobre y emplear con ese fin a desocupados a través de cooperativas.

<sup>18</sup> Los centros integradores comunitarios son espacios construidos para coordinar la atención de beneficiarios de políticas asistenciales, brindar atención primaria de la salud y actividades culturales.

tiempo y la ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner, hermana del entonces presidente, inaugura personalmente la obra. Desde entonces la derivación de recursos hacia la Tupac Amaru ha sido incesante y creciente. Cumplen con los objetivos en tiempo récord, ahorran dinero y lo reinvierten en la comunidad (entrevista con Milagro Sala, líder de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009). Sala es una gran captadora de recursos y una gran motivadora<sup>19</sup>. La eficiencia de la organización se funda tanto en la habilidad de sus líderes para administrar los recursos, como en el tipo de relación que establecen con sus miembros<sup>20</sup> y con el gobierno federal. La capacidad de concretar los resultados y de hacerlo sacando máximo provecho a los recursos es una de las herramientas con la que se diferencian tanto de la burocracia federal y provincial, como de otras organizaciones (entrevista a Raúl Noro, dirigente de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009 y 18/02/2009). Como resultado funcionarios de diferentes ministerios quieren trabajar con ellos lo que refuerza su rol de socios provinciales del gobierno federal.

En el año 2007 la organización Tupac Amaru puso en la agenda pública un tema desatendido: el mal estado de los edificios de las escuelas públicas. Junto con la Red de Organizaciones Sociales, le pidieron al gobierno provincial que repare los edificios escolares pero, al no encontrar la respuesta esperada, le propusieron al gobernador Walter Barrionuevo que sus organizaciones hicieran las mejoras. Sin embargo, la ley provincial de obras públicas indicaba que los trabajos debían realizarse por empresas seleccionadas mediante una licitación pública. Ante la negativa del gobernador, la Red de Organizaciones Sociales se movilizó para demandar la aprobación de una

<sup>19</sup> No es claro si algún nivel de gobierno interviene en la planificación urbana de la construcción de viviendas (a la pregunta sobre si había planificación el ministro provincial de infraestructura respondió que el PEH “andaba bien”). Pareciera que hay un crecimiento, un poco anárquico, de los barrios donde la organización construye sin el desarrollo de diversos servicios necesarios para la población (entrevista con Raúl Jorge, intendente de San Salvador de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009).

<sup>20</sup> La Tupac Amaru promueve el compromiso personal de sus miembros con el trabajo, su desarrollo personal, las necesidades de sus compañeros y la misma organización. Los trabajadores reciben un salario por construir las viviendas, pero además tienen que participar en las movilizaciones o asistir clases (si no terminaron sus estudios secundarios). La organización controla que esto sea cumplido. También opera como una suerte de “policía” en los barrios. Los mismos miembros denuncian a sus pares cuando hay casos de violencia familiar, adicciones o venta de drogas. Los “responsables” pueden ser castigados de diversas maneras, perder la política asistencial federal o su vivienda (cuando son echados de los barrios). Esto surge de las observaciones en los barrios y de varias entrevistas (entre otras de la que tuve con Teresa Erazo trabajadora social del hospital de niños provincial y en varios programas federales implementados en la provincia). Queda abierta conocer mejor cómo es la relación de la organización con sus miembros y que componentes tiene de integración y de control social (Rose y Miller, 1992; MacLeavy, 2009).

nueva ley que les permitiera hacer las reparaciones. Comenzaron así con una serie de protestas, entre las que se destaca un “acampe” en el que cientos de personas con sus familias se instalaron en la plaza principal de la provincia hasta que lograron su objetivo (entrevista con Inés, miembro de la Central de Trabajadores Argentinos, Ciudad de Buenos Aires, 9/11/2008). Gracias a las protestas se consiguió el tratamiento de la ley de emergencia edilicia (Ley 5574) que contempla la posibilidad de que cooperativas de vecinos se ocupen de la reparación de los edificios escolares. De esta manera las organizaciones sociales cobran mayor protagonismo en el manejo de recursos y en la implementación de políticas provinciales (entrevista con Alejandro Pilo Mansilla, dirigente de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009).

Las asociaciones profesionales pidieron que se declare la inconstitucionalidad de la nueva norma por otorgar las obras a cooperativas y municipios sin concurso de precios, ni la intervención directa, sino a través de “representantes técnicos”, de profesionales competentes para garantizar la calidad del trabajo realizado. Por otra parte, los que usualmente ganaban estas licitaciones eran empresas constructoras pequeñas que no cumplían con los requisitos para competir por obras más grandes. Las características de las empresas consignatarias, pequeñas empresas con pocos empleados, invita a pensar en una puja distributiva dentro de un campo con intereses cercanos<sup>21</sup>. En esta experiencia se identifican las diferentes formas de acción de la organización: la reivindicación de los intereses de los más pobres, la presión al gobierno, la protesta callejera, y la amenaza del uso de la violencia con los actores que se oponen a sus demandas (diario *El Libertario*, 3/07/2007).

Por último, presentaré un ejemplo de una acción pública que evidencia las disputas entre el gobierno provincial y la organización por el rol interlocutor político del gobierno federal. El día 18 de febrero de 2009 llegaba a Jujuy el ex presidente Néstor Kirchner en su rol de máxima autoridad del PJ a nivel nacional. Durante un almuerzo en su casa, Milagro me comentó que había hablado con el secretario de la Presidenta Oscar Parrilli y que le había asegurado un encuentro con Kirchner; pero, aunque nadie lo sabía, su organización haría una demostración de fuerza con una movilización de bienve-

---

<sup>21</sup> “Acá no es que se estén generando nuevas fuentes de trabajo para los desocupados, alguien seguramente se va a desocupar para que se ocupe a otro, lo malo sería que ahora aparezcan fondos que antes se manifestaba que no había. Y esto sería una falla del poder Ejecutivo, y si hay fondos hay muchas empresas pequeñas que tienen mano de obra profesional, que lograron a través del tiempo conformar una empresa reuniendo las condiciones como lo fija la ley de obras públicas y como no tienen capacidad económica para hacer grandes obras, son las que están siempre reparando escuelas” (entrevista al diputado provincial Agustín Perassi, en diario *El Libertario*, 7/07/2007).

nida. Los preparativos eran muchos, tenían que organizar una multitudinaria marcha sin descuidar todas las tareas de la organización. La logística era compleja pero la organización la conocía<sup>22</sup>. Cuando Kirchner llegó había miles de personas sobre la ruta al costado de la pista de aterrizaje del aeropuerto provincial, hubiera sido imposible no verlas.

La gente esperó unas cuatro horas, hasta que los líderes de la Red de Organizaciones Sociales, fueron recibidos. En la reunión Kirchner le prometió a Milagro que sería invitada a compartir, junto con la presidenta Fernández, el acto de reinauguración del hospital de niños provincial en abril de 2009. Pero la invitación no se concretó. Las semanas previas al evento los miembros de la Tupac intentaron contactar, sin suerte, a funcionarios de la provincia para asegurar su lugar en el acto (lo que implica también negociar que espacio ocuparía en el palco oficial, junto a la Presidenta y al Gobernador). La provincia se negaba a invitarlos a un acto del gobierno.

Ante la falta de atención del gobierno provincial, miembros de la organización se comunicaron directamente con los funcionarios del gobierno federal responsables de la agenda de la Presidenta y gestionaron una visita de la mandataria a la nueva sede de la organización en la ciudad de San Salvador. Pero, no conformes con ello, también armaron otro acto para recibirla. La Presidenta habló ante diez mil personas en el acto oficial y compartió una hora y media con los funcionarios de la provincia. Según fuentes de la organización, su acto reunió a cuarenta mil concurrentes y la visita de la Presidenta a la sede social duró tres horas, exactamente el doble de tiempo que el encuentro con las autoridades provinciales. En política, donde hay signos que marcan espacios y relevancia, se puede evaluar la competencia entre los actores y su balance de fuerzas a partir del resultado de sus convocatorias. Desde este punto de vista, la estrategia de la Tupac fue de mayor peso que la del gobernador, porque su acto convocó a más personas y porque la Presidenta compartió con la organización más tiempo que con el gobierno provincial.

La organización Tupac Amaru se fortaleció por su acceso a los recursos federales y cobró un rol preponderante en la política provincial gracias a la legitimación del gobierno federal. A principios de 2009, sus miembros alcanzaban al 10 por ciento de la población provincial. Sólo en Jujuy tenía

---

<sup>22</sup> Dice el vocero de la organización “no es problema para la Tupac organizar manifestación de 10.000 personas, te reitero... vos me avisás a la mañana, a la tarde podés tener 10.000 personas en la calle, ya hay práctica, ya hay gimnasia” (entrevista a Raúl Noro, dirigente de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009 y 18/02/2009). Un miembro de la CTA comentaba: “la Tupac tiene que organizarse para poder sostener esa solidaridad y esa permanente necesidad de movilizar, de mostrarse, de hacerse visible, porque esa es gran parte de su fuerza” (entrevista con Inés, miembro de la Central de Trabajadores Argentinos, Ciudad de Buenos Aires, 9/11/2008).

70.000 miembros y 10.000 eran los del resto del país<sup>23</sup>. Allí también poseían más de cuatro mil cooperativistas asalariados y casi mil más en otras provincias. Es el tercer empleador de Jujuy (el primero es el Estado provincial y el segundo el Ingenio Ledesma) y el segundo empleador privado, y un nuevo actor de veto de la política local. Administraba un fondo común de unos seis millones de pesos mensuales (aproximadamente 1 millón de dólares al cambio de 2009) con dinero de diversos programas de construcción y algunos programas que otorgan subsidios para la compra de maquinaria<sup>24</sup>. La eficiencia en la administración de los recursos le permite cumplir con los fines de las políticas cuyos fondos administran y además ahorrar un excedente que reinvierten en obras para la comunidad. Con este excedente han construido una sede social para sus miembros con un CIC propio, tres fábricas (una textil, una metalúrgica y otra de ladrillos que utilizan en sus obras de construcción), varios centros de recreación en los barrios<sup>25</sup>, un colegio —que posee un edificio en la ciudad y opera descentralizadamente en los barrios donde trabajan las cooperativas— y un almacén, entre varias otras cosas.

En el último ejemplo analizado, se vio que la relación entre el gobierno federal y el provincial también es afectada por el reconocimiento que el primero le da a la organización. Por un lado, ésta es el brazo ejecutor de los recursos federales en los barrios pobres, como una suerte de mediador entre el Estado nacional y los habitantes de Jujuy; por el otro, posee recursos simbólicos vinculados a su legitimación como interlocutor político provincial. Cuando la presidenta y el ex presidente invitan a Milagro Sala a participar en un acto oficial ponen al gobernador en una situación compleja: si el gobierno provincial acepta que participe, reconoce una especie de cogobierno; pero si la rechaza se enfrenta al poder de convocatoria de la organización que impugna su legitimidad (porque la organización demostró que puede movilizar más gente y lograr mayor atención de la Presidenta que el propio Gobernador).

---

<sup>23</sup> Durante 2010 su crecimiento seguía siendo exponencial y cobró protagonismo nacional. Hoy tiene presencia en 16 provincias (<http://www.tupacamara.org.ar/red.asp>), pero en ninguna alcanzó la dimensión que tiene en Jujuy. En 2012 Pilo Mansilla, uno de sus principales hombres de confianza de Sala, deja la organización en el medio de denuncias sobre manejos irregulares de fondos.

<sup>24</sup> Datos más actuales sugieren que en 2011 recibieron 13 millones de pesos mensuales y que "...lleva construidas unas 6000 viviendas, 12 escuelas, 10 jardines y un instituto terciario, 18 polideportivos con piletas y 9 centros de salud (que incluyen uno de los cuatro tomógrafos que hay en Jujuy). También 600 comedores y cuatro fábricas, con las que abarata los costos de sus construcciones" (diario *La Nación*, 6/08/2012).

<sup>25</sup> Todos los centros de recreación cuentan con piscinas. Estas son muy valoradas por la gente de los barrios. Estas obras tienen una fuerte carga simbólica ya que sólo las familias de clase media pueden acceder a este servicio en clubes y una minoría en sus hogares. Milagro habla de esto en sus discursos de manera reiterada.

## V. Respuestas estatales, socios provinciales y ciclos de protesta

Durante la década del noventa los interlocutores privilegiados del presidente fueron los gobernadores y las movilizaciones en la provincia de Jujuy se desplegaron en clara oposición a las medidas federales. El foco de los reclamos era el gobierno. El gobierno federal y el provincial aparecían como un bloque relativamente indiferenciado. Los gobernadores eran los portavoces y responsables de la implementación de las políticas federales que erosionaban los derechos adquiridos de los empleados estatales provinciales. Se reclamaban cambios en las políticas de ajuste fiscal y el ajuste de salarios para docentes y empleados públicos en general, porque las medidas de ajuste no afectaban en igual medida a jueces, legisladores y miembros del Ejecutivo, esta distinción exacerbaba las protestas. Los manifestantes tenían el claro liderazgo de Santillán; pero los reclamos se llevaron adelante por una pluralidad de actores, primero trabajadores y luego desempleados, todavía de sectores medios. Los beneficiarios de las demandas eran grupos de empleados, sectores específicos, en general miembros de la administración pública o empresas manejadas por el Estado.

Las protestas, en conjunto con las divisiones al interior del peronismo local, trajeron como consecuencia una profunda desestabilización del régimen político local. Si bien algunos partidos, legisladores e intendentes ocasionalmente apoyaron las acciones de los manifestantes, la protesta impugnaba al Estado y tomaba distancia del proyecto político del Ejecutivo federal. La respuesta del Estado era la amenaza (amenaza de cierre de empresas públicas, despidos y pérdidas de derechos adquiridos) y/o la represión abierta de las protestas.

Los últimos años del primer período de protestas analizado en Jujuy operaron como una transición donde se observa un cambio significativo, tanto en las formas de protestar como en los reclamos. A partir de 1996 y 1997 creció el protagonismo de los piquetes de las organizaciones de desocupados, primero en las provincias y luego en la zona metropolitana. Cuatro factores consolidaron el protagonismo de las organizaciones sociales y de la protesta como instrumento para expresar sus demandas. Primero, desde fines de los noventa, la posibilidad de administrar recursos públicos sin una contraparte estatal (mientras se multiplicaban las políticas focalizadas y asistenciales que podían ser recibidas por estos). Segundo la influencia sustantiva y simbólica de la crisis de fin de 2001 y principios de 2002, y la represión estatal de ese período; junto con la de los eventos de Avellaneda, donde mueren a manos de la policía los jóvenes Maximiliano Kosteki y Darío Santillán. Tercero, y en parte como consecuencia del segundo factor, la decisión de no reprimir la protesta social que se mantuvo durante los gobiernos de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Fernández. Por

último, la relación que ambos presidentes establecieron con organizaciones sociales a las que integraron como base de apoyo y movilización de su proyecto político; y a las que derivan recursos y responden con concesiones cuando estas protestas.

Desde 2003, el segundo ciclo de protestas en Jujuy también puede ser interpretado a la luz del vínculo que establece el gobierno federal con las organizaciones sociales. Sin embargo, la continuidad de la política en las calles no debería oscurecer la diferente naturaleza de las acciones contestatarias durante ambos períodos. Las protestas en el período posterior a 2003 se dirigen principalmente al gobernador y no al gobierno federal. Los reclamos no se enfocan en cambios en la política económica, sino en el pedido de asistencia directa y en otros casos se utilizan para acelerar la entrega de recursos ya enviados por el gobierno federal a la provincia. Los beneficiarios de las conquistas de las protestas no son en este caso un sector social, ni tampoco un grupo de trabajadores sindicalizados o desempleados, sino los miembros de una organización (y eventualmente los miembros de la Red en la cual la Tupac es el vértice indiscutido). A diferencia de la pluralidad de actores del primero período, otra característica de este ciclo es la preeminencia de manifestantes de sectores de bajos recursos nucleados principalmente en una organización.

Desde el punto de vista del régimen provincial, la existencia de masivas movilizaciones no implica cambios sustantivos en los patrones de competencia electoral, ni en la composición de la elite local. Los principales referentes de la política de Jujuy eran aliados del gobierno federal, el ex gobernador Fellner<sup>26</sup> era legislador y presidente de la Cámara de Diputados de la Nación y su esposa senadora por Jujuy. Sin embargo, el espacio político que las organizaciones ocupan gracias a su relación con el gobierno nacional trae otras consecuencias en la política provincial. Su poder de presión es una suerte de contrapeso relativo de los poderes económicos, no sólo en la retórica de la organización, sino en la práctica política. Hay cierta fusión en la provincia de los actores políticos, económicos y aquellos que controlan los medios. En este sentido, el gobernador encuentra complejo reunir los consensos necesarios para, por ejemplo, lograr que los empresarios paguen sus impuestos<sup>27</sup>. El

---

<sup>26</sup> Quien volvería a la gobernación para su tercer mandato durante 2011.

<sup>27</sup> La fusión entre intereses económicos y políticos ha sido la regla más que la excepción en la historia de la provincia. Al respecto ver Kindgard (2001). Un asesor del gobernador decía “si los mismos actores que ocupan lugares en el Estado son los mismos actores del campo económico, a veces yo siento y lo veo con Walter [Barrionuevo el gobernador], que es difícil tomar decisiones. Es difícil tomar decisiones que permitan esa superación de asimetría. Ahora, cuando hay un sector multitudinario organizado, como es el caso de la Tupac, que presiona para que se den esos equilibrios, entonces bueno, el otro sector en algún momento cede...” (entrevista a un asesor del gobernador Barrionuevo, 19/02/2009). Esta tendencia de superposición entre elites caracteriza la política subnacional en varias provincias (Behrend, 2011).

entonces gobernador Barrionuevo apeló (sin éxito) a los reclamos sociales como excusa para negociar mejor frente a los actores más influyentes de la política local con el fin de reformar el régimen fiscal provincial para sacar las excepciones impositivas. La respuesta de estos sectores fue la amenaza de despidos y desestabilización. Como se ve, el balance de poder no es fácil para la administración provincial. Por un lado, están las protestas sociales permanentes, por otro las empresas amenazan con despidos en una economía con pocas fuentes de trabajo privadas, y fusión entre posiciones e intereses públicos y privados. El resultado es un Estado asediado por los intereses sectoriales, en el que ningún actor se interesa en su transformación.

## **VI. Reflexiones finales**

Este artículo estudia las consecuencias de los acuerdos paralelos del gobierno federal con gobernadores y con organizaciones sociales en la política provincial. A partir de la comparación entre dos ciclos de protestas en la provincia de Jujuy, el análisis se centra en dos ejes: las respuestas estatales frente a la protesta y las tensiones que emergen en la provincia por la existencia de varios aliados del presidente. Cuando el presidente elige determinados interlocutores, sean actores políticos o sociales, y reprime o tolera determinados comportamientos, por ejemplo la protesta utilizada como medio para resistir políticas públicas o para acceder a los recursos, esto repercute en diferentes constelaciones de actores y relaciones en el nivel provincial. Como se vio, la literatura analiza estos vínculos entre actores políticos y sociales, sin embargo, la existencia de diferentes tipos de relaciones entre organizaciones sociales y actores políticos a través de los distintos niveles de gobierno no ha sido suficientemente explorada.

La primera contribución de este artículo es analizar cómo diferentes respuestas del Ejecutivo federal dan lugar a continuidad de la protesta; adicionalmente la investigación profundiza en la caracterización de la naturaleza de cada ciclo de movilizaciones. Aunque existen varias investigaciones enfocadas en el análisis de determinadas respuestas estatales frente a la protesta, no existen trabajos que vinculen estrategias estatales diferentes y consecutivas que den lugar a un mismo resultado en términos de su persistencia. Durante los años noventa los aliados privilegiados del gobierno federal fueron los gobernadores, responsables por la replicación de medidas de ajuste y liberalización económica en el nivel provincial. Esto dio lugar al surgimiento de nuevos actores y repertorios de protestas que pedían cambios en el rumbo de las políticas económicas, en respuesta a las cuales el Estado ejercía la represión y eventualmente concesiones parciales. Este ciclo

de protestas ralentizó el curso de las políticas de ajuste en Jujuy y profundizó las grietas dentro de la elite provincial.

La segunda contribución del artículo es mostrar cómo la estrategia de acuerdos simultáneos con gobernadores y con organizaciones puede afectar el régimen provincial. En este sentido, se vio que la tolerancia de la protesta por parte del gobierno federal genera tensiones en el nivel del régimen provincial pero no lo afecta de manera decisiva. Desde 2003 el gobierno federal deriva recursos a varias organizaciones para construir capital político en el territorio subnacional. Así contribuye a la existencia de una organización social que es una suerte de Estado paralelo en algunos barrios y cuyas formas de acción y gestión estimulan el activismo de otros grupos.

El artículo muestra que las organizaciones no impugnan al Estado federal pero reclaman con renovada fuerza al provincial. Sin embargo, no puede deducirse que estas alianzas simultáneas impliquen una concentración de mayor autoridad del presidente de cara a un gobernador más débil. El gobernador sigue controlando los parámetros básicos de la política provincial. De hecho, lo que se ve es que el régimen subnacional tiene una tendencia a la estabilización en determinados equilibrios que le permiten reproducir sus prácticas aún en un clima de alta movilización. La elite política provincial gobierna más allá de las reglas del régimen controlando espacios de poder no vinculados con la política institucional. El gobierno provincial “ajusta” algunas prácticas del régimen (tolerando la protesta y la violencia de la organización); pero no se propone una mayor democratización, por ejemplo, integrando a los ciudadanos, a sus demandas y organizaciones mediante la creación de mecanismos formales de participación y consulta. El gobernador tampoco responde a los desafíos de la Tupac Amaru con políticas públicas de empleo o asistenciales que resuelvan aquellas necesidades que las ciudadanas y ciudadanos más pobres de Jujuy satisfacen gracias los recursos federales que esta organización administra.

En continuidad con los desarrollos recientes de la teoría, los resultados de este estudio muestran profundos vínculos entre actores contestatarios y políticos y contribuyen a mostrar que estas relaciones pueden variar en los diferentes niveles de gobierno. Muy lejos de ser externos al Estado, los principales líderes de la protesta en la Argentina tuvieron estrechos vínculos con el mismo. El protagonismo de las organizaciones con vínculos con el Estado no se explicaría, por ejemplo, por las ventajas de la estabilidad del empleo público, como reaseguro para protestar con menores riesgos (Kingard, 2009b). Por el contrario, con posterioridad a 2003, los líderes de las movilizaciones ya no son empleados públicos, pero lo que es determinante en su vínculo con el Estado es su legitimación por parte del Ejecutivo federal y su acceso sistemático a los recursos federales.

La política de acuerdos territoriales del gobierno federal esconde otra paradoja. Kirchner y Fernández han querido revertir la tendencia antiestatista del neoliberalismo e incluir a grupos y demandas no representadas. Sin embargo, al derivar recursos públicos y reconocer a las organizaciones como interlocutores políticos, reproducen algunos aspectos de aquella lógica, en la que eran las organizaciones, y no el Estado, las que atendían las necesidades de la ciudadanía. Pareciera que el gobierno federal socava la legitimidad de las instituciones públicas que canalizan las demandas ciudadanas, cuando responde de modo sistemático a los reclamos realizados por canales no formales y fomenta esa forma de vinculación. Este artículo muestra que el fortalecimiento de las organizaciones en el nivel provincial gracias a su acceso a los recursos federales no repercute en mayores niveles de democratización de los regímenes subnacionales. Queda pendiente estudiar en qué medida esta práctica contribuye o no a la integración de los ciudadanos y ciudadanas a la vida pública y saber si garantiza su igual acceso a los recursos federales, sin sesgos ni arbitrariedades en su distribución.

## Bibliografía

- Abers, Rebecca y Marisa von Bülow (2011). “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”, en *Sociologías*, Año 13, N° 28.
- Alcañiz, Isabella y Marisa Scheier (2007). “New Social Movements with Old Party Politics: The MTL Piqueteros and the Communist Party in Argentina”, en *Latin American Perspectives*, Vol. 34, N° 2.
- Almeida, Paul (2010). “Social Movement Partyism: Collective Action and Oppositional Political Parties”, en Van Dyke, Nella y Holly McCammon (eds.), *Strategic Alliances. Coalition Building and Social Movements*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi (2010). “The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability”, Banco Mundial.
- Armellino, Martín (2005). “Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical en los noventa. El caso de la CTA”, en Schuster, Federico, Francisco Naishtat, Gabriel Nardacchione y Sebastian Pereyra (comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Auyero, Javier (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

- Auyero, Javier, Pablo Lapegna y Fernanda Page (2009). "Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, N° 3.
- Behrend, Jacqueline (2011). "The Unevenness of Democracy at the Sub-National Level: Provincial Closed Games in Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 46, N° 1.
- Bill Chavez, Rebecca (2004). *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 41, N° 2.
- Botana, Natalio (1986). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Hyspamerica.
- Brady, Henry, David Collier y Jason Seawright (2004). "Refocusing the Discussion of Methodology", en Brady, Henry y David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers.
- Cao, Horacio (2008). "La administración pública argentina: nación, provincias y municipios", ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Cavarozzi, Marcelo (1991). "Más allá de las transiciones en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, N° 74, octubre-diciembre.
- Cavarozzi, Marcelo (1999). "Modelos de desarrollo y participación política en América Latina. Legados y paradojas", en *Estudios Sociales*, Año IX, N° 16.
- Cecconi, Elilda y Elba Luna (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina 1776-1990*, Buenos Aires, Editorial Gadis.
- CELS (2005). *Informe anual 2005-Derechos humanos en Argentina*, Buenos Aires, CELS.
- Cifra (2010). "El sistema de coparticipación federal de impuestos en la actualidad", Documento de trabajo N° 5, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Buenos Aires.
- De Luca, Miguel (2008). "Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006", en Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Delamata, Gabriela (2004). "The Organizations of Unemployed Workers in Greater Buenos Aires", Documento de trabajo N° 8, Berkeley Center for Latin American Studies, Berkeley.
- Diaz Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni (2007). "Strategies of Vote Buying. Social Transfers, Democracy and Welfare in Mexico", en prensa.
- Dickovick, Tyler (2011). "Recentralization in Latin America: Institutional Layering and Presidential Leverage", ponencia presentada en la Annual Meeting of the American Political Science Association, Seattle.

- Etchemendy, Sebastian (2005). "Old Actors in New Markets: Transforming the Populist/Industrial Coalition in Argentina, 1989-2001", en Levitsky, Steve y María Victoria Murillo (eds.), *Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Fava, Ricardo y Gerardo Fernández (2002). "Protesta social. El retorno del conflicto laboral y la disputa por el espacio público", en *Informe anual 2005-Derechos humanos en Argentina*, Buenos Aires, CELS.
- Favaro, Orieta, Graciela Iuorno y Horacio Cao (2006). "Política y protesta social en las provincias argentinas", en Caetano, Gerardo (comp), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- Fenwick, Tracy Beck (2009). "Avoiding Governors: The Success of Bolsa Familia", en *Latin American Research Review*, Vol. 44, N° 1.
- Filmus, Daniel, Daniel Arroyo y María Elina Estébanez (1997). *El perfil de las ONG en la Argentina*, Buenos Aires, Banco Mundial-Flacso.
- Franklin, James (2009). "Challenges and Government Responses in Latin America", en *Political Research Quarterly*, Vol. 62, N° 4.
- Garay, Calendaria (2007). "Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina", en *Politics & Society*, Vol. 35, N° 2.
- Gervasoni, Carlos (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gibson, Edward (2008). "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos", en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 186.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Gibson, Edward y Julieta Suarez Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", en *Comparative Political*, Vol. 43, N° 1.
- Giraudy, Agustina (2007). "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)", en *Latin American Research Review*, Vol. 42, N° 2.
- Giraudy, Agustina (2010). "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, N° 2.
- Goldstone, Jack (2003). "Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics", en Goldstone, Jack (ed.), *States, Parties, and Social Movements*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Goldstone, Jack y Charles Tilly (2001). "Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in the Dynamics of Contentious Action", en Aminzade,

- Ronald, Jack Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth Perry, William Sewell, Sidney Tarrow y Charles Tilly (eds.), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Golovanevsky, Laura (2001). “Jujuy y el país en los noventa”, en Marcoleri, María Elena (comp.), *Transformaciones sociolaborales en tiempos de convertibilidad. Empleo, desempleo, pobreza y migraciones en Jujuy*, San Salvador de Jujuy, Ediunju.
- Gómez, Elizabeth y Federico Kindgard (2007). “Trabajo, desocupación y movimiento obrero”, en Terruel, Ana y Marcelo Lagos (dirs.), *Jujuy en la historia. De la Colonia al siglo XX*, San Salvador de Jujuy, UNJU.
- Gómez, Marcelo (2007). “Organización y acción colectiva”, en Villanueva, Ernesto, Astor Massetti, Adrian Piva y Atilio Borón (comps), *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Gómez, Marcelo y Astor Massetti (2009). *Los movimientos sociales dicen*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Inclan, María de la Luz (2009). “Repressive Threats, Procedural Concessions, and the Zapatista Cycle of Protests, 1994-2003”, en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, N° 5.
- Kindgard, Adriana (2001). *Alianzas y enfrentamientos en los orígenes del peronismo jujeño*, San Salvador de Jujuy, UNJU.
- Kindgard, Adriana (2009a). “La política jujeña en los noventa: partidos y actores de poder Jujuy bajo el signo neoliberal”, en Lagos, Marcelo (dir.), *Política, sociedad y cultural en la década del noventa*, San Salvador de Jujuy, UNJU.
- Kindgard, Federico (2009b). *Los conflictos sociales bajo la política neoliberal. Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultural en la década del noventa*, San Salvador de Jujuy, UNJU.
- King, Larry, Robert Keohane y Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*, Princeton, Princeton University Press.
- Lagos, Marcelo y Mirta Gutiérrez (2007). “Dictadura, democracia y políticas neoliberales 1976-1999”, en Terruel, Ana y Marcelo Lagos (dirs.), *Jujuy en la historia. De la Colonia al siglo XX*, San Salvador de Jujuy, UNJU.
- Leiras, Marcelo, Agustina Giraudy y Guadalupe Tuñón (2009). “Who wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Instability in the Argentine Provinces (1984-2008)”, Universidad de San Andrés.
- Lodola, Germán (2005). “Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 176.
- Mackinnon, Moira (2002). *Los años formativos del partido peronista*, Buenos Aires, Instituto Di Tella-Siglo XXI Editores.
- MacLeavy, Julie (2009). “(Re)Analysing Community Empowerment: Rationalities and Technologies of Government in Bristol’s New Deal for Communities”, en *Urban Studies*, Vol. 46, N° 4.

- Macor, Dario y César Tcach (eds.) (2003). *La invención del peronismo en el interior de país*, Santa Fé, Universidad Nacional del Litoral.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of contentions*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Murillo, María Victoria (2000). "From Populism to Neoliberalism. Labor Unions and Market Reforms in Latin America", en *World Politics*, Vol. 52, N° 2.
- Nazareno, Marcelo, Susan Stokes y Valeria Brusco (2006). "Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 181.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, Vol. 130, N° 33.
- O'Donnell, Guillermo (1997). "Estado y alianzas en la Argentina 1956-1976", en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracy, Agency, and the State*, Oxford, Oxford University Press.
- Pérez, Germán y Ana Natalucci (eds.) (2012). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Ragin, Charles (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative*, Berkeley, University of California Press.
- Ragin, Charles (1995). "Introduction: Cases of "What is a Case?"", en Ragin, Charles y Howard Becker (eds.), *What is a Case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rihoux, Benoit y Charles Ragin (eds.) (2009). *Configurational Comparative Methods*, Londres, Sage Publications.
- Rose, Nikolas y Peter Miller (1992). "Political Power Beyond the State: Problematics of Government", en *British Journal of Sociology*, Vol. 43, N° 2.
- Sartori, Giovanni (2006). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Schipani, Andrés (2008). "Organizando el descontento: movilizaciones de desocupados en la Argentina y Chile durante las reformas de mercado", en *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 189.
- Sewell, William (2001). "Space in Contentious Politics", en Aminzade, Ronald, Jack Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth Perry, William Sewell, Sidney Tarrow y Charles Tilly (eds.), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Svampa, María Estela (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Swarts, Heidi (2003). "Setting the State's Agenda: Church-Based Community Organizations in American Urban Politics", en Goldstone, Jack (ed.), *States, Parties, and Social Movements*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney (2001). "Silence and Voice in the Study of Contentious Politics: Introduction", en Aminzade, Ronald, Jack Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth

- Perry, William Sewell, Sidney Tarrow y Charles Tilly (eds.), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tommasi, Mariano (2002). "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", Documento de trabajo N°48, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Weitz-Shapiro, Rebecca (2006). "Partisanship and Protest. The Politics of Workfare Distribution in Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 41, N° 3.
- Weitz-Shapiro, Rebecca (2007). "Political Competition, Poverty, and Incentives for Good Government and Clientelism in Argentina", ponencia presentada en la VXIV Midwest Political Science Association, Chicago.

**Palabras clave**

protesta provincial – organizaciones sociales – regímenes subnacionales – políticas asistenciales – federalismo

**Key words**

provincial protest – social organizations – subnational regimes – social assistance policies – federalism

**Abstract**

In federal countries presidents need the support of governors to win elections and get Congress to pass certain bills. Sometimes the president can also seek and gain support from other players such as social organizations. This research discusses the effects of different sets of agreements among presidents, governors and social organizations on subnational political regimes. Results show that different kinds of links may affect the continuity of protest and social conflict. However, protest appears to be more disruptive and to have more lasting effects when organizations have not been supported by the federal government than in the cases in which the latter provide them with legitimacy and funding.



## **El peronismo y las elecciones bonaerenses. De la derrota a la consolidación en el gobierno provincial, 1983-1991\***

**MARCELA FERRARI**

Centro de Estudios Históricos, Argentina  
Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
marcelapatriciFerrari@gmail.com

**LILA RICCI**

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina  
lricci@mdp.edu.ar

**FERNANDO SUÁREZ**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Centro de Estudios Históricos, Argentina  
Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina  
fermsuarez@gmail.com

*Este artículo analiza las performances electorales del peronismo bonaerense entre 1983 y 1991. Intenta comprender las causas que incidieron en que, tras ser derrotado en las primeras elecciones, recuperara la primacía en 1987 y se consolidara como partido en el gobierno. Indaga acerca de la evolución del voto justicialista en la provincia en elecciones de gobernador (1983, 1987 y 1991) y parlamentarias (1985 y 1989), aplicando inferencia ecológica. Describe tendencias referidas a la evolución del padrón y la participación electoral, la distribución seccional y la expansión territorial del voto peronista. Además, relaciona las conclusiones obtenidas del análisis cuantitativo con los procesos históricos. Brinda algunos indicios que complejizan las explicaciones en torno a los fenómenos político-electorales y contribuye a entender en su especificidad la historia política bonaerense del período reciente.*

La trayectoria electoral del justicialismo bonaerense en tiempos de reconstrucción y afianzamiento de las instituciones democráticas ha sido ana-

---

\* Una versión muy preliminar de este artículo fue presentada en las III Jornadas de Historia Política, realizadas en la UdelaR, Montevideo, junio de 2011.

lizada privilegiando la perspectiva nacional, en estudios que en su mayoría colocan especial énfasis en los años noventa. Ese atractivo se debe en parte a la necesidad de explicar por qué, tras el giro neoliberal asumido por el menemismo, los sectores más desfavorecidos de una sociedad cada vez más desigualitaria continuaban apostando al justicialismo<sup>1</sup>. Comparativamente, el tratamiento de los años ochenta quedó soslayado, en especial en cuanto se refiere a las provincias argentinas<sup>2</sup>. Sin embargo, su estudio resulta fundamental para comprender la transición y la consolidación de la democracia y los cambios operados en la década siguiente.

La Provincia de Buenos Aires tiene un peso sustancial que, en cuanto a aspectos políticos respecta, se pone en evidencia en la primacía numérica de su electorado y en la gravitación de los aparatos de los partidos mayoritarios, en especial del justicialismo que, durante los años analizados, contaba con un tercio del total de afiliados del país. Atendiendo a ello, resulta atractivo analizar las *performances* electorales del peronismo bonaerense durante el período 1983-1991 y comprender las causas —nunca lineales— que incidieron en que, tras ser derrotado en las primeras elecciones, recuperara la primacía en 1987 y se consolidara como partido en el gobierno para no volver a ser desplazado del poder hasta la actualidad.

Para indagar este proceso es preciso rescatar el aporte de Calvo y Escolar (2005) quienes, sobre la base de un exhaustivo relevamiento estadístico, detectaron la tendencia a la territorialización y provincialización de los procesos electorales desde el retorno democrático. En ese sentido, es novedoso el trabajo de Ollier (2010), que ha puesto el foco en la Provincia de Buenos Aires intentando desentrañar el impacto entre los procesos políticos nacionales, los ocurridos en este distrito y en el conurbano bonaerense. Habiendo ya realizado algunos aportes en torno a los procesos electorales en la provincia (Ricci, Ferrari y Suárez, 2011), intentaremos establecer conexiones que vinculen dichos resultados con los cambios en la organización de los partidos políticos provinciales mayoritarios, en particular del Partido Justicialista Bonaerense (PJB). En consonancia con lo desarrollado por Levitsky (2005), observaremos las adaptaciones del PJB que confluyeron para colocar al peronismo en un lugar de predominio incontestable. A tal fin correlacionaremos los resultados electorales con una relectura de carácter histórico de los procesos de cambio en la interna partidaria, el perfil de los dirigentes de primera línea y la competencia frente a la Unión Cívica Radical (UCR).

---

<sup>1</sup> Entre mucho otros, Calvo y Escolar (2005) y el clásico de Levitsky (2005). De las síntesis referidas a los estudios sobre el peronismo en los años noventa, véanse Canelo (2005), Gervasoni (1998) y Gouarnalusse (2011).

<sup>2</sup> Véanse Ollier (2010), Ferrari (2009, 2011, 2012a), Mellado (2012) y Luoni (2011).

Partimos de constatar que la evolución del voto peronista bonaerense acompañó, con sus especificidades, una tendencia nacional signada por razones extra e intrapartidarias. Entre las primeras es significativo observar las dificultades del radicalismo en el territorio bonaerense, nunca ajenas a los destinos nacionales del partido ni a las coyunturas atravesadas por el gobierno de Raúl Alfonsín que, tras la confianza democrática inicial, pasó a desilusionar a las mayorías que le atribuyeron una acumulación de desaciertos en materia de derechos humanos, capacidad de control de las Fuerzas Armadas y, sobre todo, de la política económica que derivó en el descontrol hiperinflacionario de fines de la década (Novaro, 2009, 2010). Tanto el acceso a la gobernación como el devenir de la gestión del gobernador radical Alejandro Armendáriz (1984-1987), fueron interpretados en estrecha relación con los destinos del alfonsinismo a nivel nacional. Sin embargo, a ello se sumaron las propias dificultades del gobierno de la provincia y de la UCR bonaerense, en particular los feroces enfrentamientos internos que se alternaban con acuerdos de cúpula ante cada coyuntura electoral y que debilitaron la relación del partido con el electorado (Ollier, 2010; Ferrari, 2012b).

En cuanto a las causas intrapartidarias, estimamos que la reorganización interna del PJB contribuyó positivamente a la hora de obtener más cantidad de votantes. Intentamos poner de manifiesto que el crecimiento sostenido del voto peronista y su diversificación social en el distrito más importante del país —en términos demográficos y económicos—, fueron dos procesos fuertemente ligados al éxito de la adaptación partidaria frente a las transformaciones y las demandas políticas de la sociedad. La capacidad adaptativa del PJ y su flexibilidad a la hora de reconvertirse en tiempos poco favorables para los partidos de base sindical contribuyeron a sortear con éxito el fracaso inicial (Mustapic, 2002; Gutiérrez, 2003; Levitsky, 2005). Específicamente en la Provincia de Buenos Aires, después de la etapa de reorganización iniciada en 1982, durante la cual Herminio Iglesias fue la figura emergente, el partido mutó dos veces en torno a la conducción de Antonio Cafiero, primero, y al liderazgo de Eduardo Duhalde, después. Este proceso de circulación de dirigentes cuyas propuestas, sus estilos de conducción y sus prácticas políticas diferían, habría facilitado que el partido accediera al poder y luego se consolidara con éxito (Ferrari, 2012a).

En esta línea, la pregunta acerca de por qué el PJB se convirtió en fuerza hegemónica en el territorio provincial puede responderse a partir de la eficacia con que las sucesivas dirigencias conservaron, a lo largo del tiempo, al votante tradicional de los sectores populares y atrajeron a cierto electorado independiente, conformado por votantes de estratos sociales más elevados renuentes a esta opción política en 1983. Ciertamente, ese suceso también puede interpretarse como consecuencia de los cambios del régimen social

de acumulación y del régimen político de gobierno (Nun, 1995). Pero, como intentamos poner de manifiesto en este trabajo, resulta insoslayable el atractivo de las propuestas y las prácticas políticas llevadas a cabo por las dirigencias justicialistas que buscaron conscientemente ampliar y consolidar su base electoral para contribuir a explicar las preferencias electorales por el peronismo.

Para comprenderlo, nos apoyamos en información y procedimientos metodológicos de tipo cuantitativo y cualitativo, claramente distinguibles en las dos partes que constituyen este artículo. En primer lugar, analizamos la evolución del voto justicialista en la Provincia de Buenos Aires en elecciones de gobernador (1983, 1987 y 1991) y parlamentarias (1985 y 1989). Describimos tendencias con respecto a la evolución del padrón y la participación electoral, la distribución seccional y la expansión territorial del voto peronista. Los resultados electorales fueron procesados recurriendo a la inferencia ecológica. A partir de datos agregados se establecieron algunas correlaciones entre el voto peronista y condiciones socioocupacionales de los votantes. Hemos aplicado el método de Imai, Lu y Strauss (2008), una variante al método de King, que está implementada en el paquete de programas estadísticos R (Imai, Lu y Strauss, 2011). Como cualquier estimación estadística, los resultados tienen asociado un error debido a que no son datos observables en forma directa, pero esto no obsta para que podamos establecer correlaciones válidas.

En segundo lugar, relacionaremos las conclusiones obtenidas del análisis cuantitativo con los procesos históricos indagados de manera exhaustiva a partir de una sólida evidencia empírica de base documental y bibliográfica. Coincidimos con Panebianco (1995) cuando afirma que los partidos políticos rigen sus estrategias para optimizar los resultados electorales, aunque esa aspiración no siempre representa un factor ineludible. Sin embargo, teniendo en cuenta la condición de partido mayoritario del PJB, consideramos que el horizonte de triunfo electoral articuló en buena medida los procesos internos de la vida partidaria, los liderazgos emergentes y las campañas políticas. Este tipo de relaciones difícilmente puede ser ponderado de manera tajante o absoluta, calculado o medido. Un enfoque como el propuesto brinda algunos indicios que abonan a complejizar las explicaciones en torno a los fenómenos político-electorales, más allá de alguna cuantificación o modelo. Contribuye, además, a comprender en su especificidad la historia política bonaerense sobre la base de un detallado análisis que permite poner en cuestión algunas de las explicaciones que pretendieron transpolar, sin mediación, afirmaciones válidas para la nación a un proceso provincial cuyas peculiaridades no deben ser desestimadas.

## El voto peronista bonaerense entre 1983 y 1991

Entre 1983 y 1991 el padrón electoral provincial se incrementó paulatinamente, al ritmo del crecimiento de la población y de la incorporación de los nuevos votantes potenciales que alcanzaban los 18 años de edad (Tabla 1).

Hasta 1991 la participación electoral se mantuvo siempre por encima del 85 por ciento, con picos máximos coincidentes con las elecciones presidenciales.

**Tabla 1**  
Evolución del padrón, totales globales de la provincia

<b>Año electoral</b>	<b>Padrón (N)</b>	<b>Total de votos emitidos (N)</b>	<b>Participación electoral (%)</b>
<i>1983</i>	6.567.389	5.759.215	87,70
<i>1985</i>	6.853.263	5.860.532	85,51
<i>1987</i>	7.159.561	6.178.817	86,30
<i>1989</i>	7.387.108	6.431.648	87,07
<i>1991</i>	7.662.644	6.317.670	82,45

Fuente: Provincia de Buenos Aires, Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires, “datos históricos de elecciones” ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)). Dirección provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires ([www.ec.gba.gov.ar/estadistica](http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica)).

La Provincia de Buenos Aires se encuentra dividida en 8 secciones electorales, la última de las cuales corresponde a la ciudad de La Plata<sup>3</sup> (ver Anexo). La distribución del electorado por sección no es homogénea y se mantuvo constante durante el período analizado (Tabla 2).

Las secciones 1<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup> contienen a los partidos del conurbano bonaerense, de pequeñas dimensiones y gran concentración demográfica, que reúnen el 66 por ciento de los empadronados. Siguen en importancia en orden decreciente las secciones 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> y 7<sup>a</sup>. De esto se deriva una aseveración práctica y conocida, sobre todo por los políticos profesionales: quien controle las secciones más pobladas tendrá asegurado el triunfo electoral.

<sup>3</sup> Véase los distritos que componen cada sección electoral en el Anexo.

**Tabla 2**

Composición porcentual del padrón electoral por sección, provincia de Buenos Aires, elecciones a gobernador (1983-1987-1991)

	<i>Primera</i>	<i>Segunda</i>	<i>Tercera</i>	<i>Cuarta</i>	<i>Quinta</i>	<i>Sexta</i>	<i>Séptima</i>	<i>Octava</i>
<i>1983</i>	32	5	33	6	9	6	3	5
<i>1987</i>	33	5	33	5	9	6	3	5
<i>1991</i>	33	5	33	5	10	6	3	5

Fuente: Provincia de Buenos Aires. Dirección provincial de Estadística, Subsecretaría de Hacienda ([www.ec.gba.gov.ar/Estadistica](http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica)).

A diferencia de lo ocurrido con posterioridad a la elección de 1991 (Calvo y Escolar, 2005), durante el período considerado se manifiesta una fuerte tendencia bipartidista. En cada una de las convocatorias la UCR se presentó a elecciones sin integrar coaliciones mientras que el justicialismo se presentó como PJ en 1983 pero en adelante recurrió al armado de frentes electorales.

Esa tradición fue recuperada en las elecciones parlamentarias de 1985 cuando el peronismo acudió dividido entre los seguidores de Herminio Iglesias que armaron el Frejuli, Frente Justicialista de Liberación, y el Frejudepa, Frente Renovador por la Justicia, la Democracia y la Participación, conducido por Antonio Cafiero<sup>4</sup>. En 1987 integró el Frente Justicialista Renovador en alianza con la Democracia Cristiana. Dos años más tarde formó el Frejupe, Frente Justicialista de Unidad Popular, en el que participaron el PI (Partido Intransigente), el PTP (Partido de los Trabajadores y el Pueblo, del PCR), el Movimiento Patriótico de Liberación y el MID, entre otros. Finalmente, en 1991 integró el Frejufe, Frente Justicialista Federal —una alianza inexpugnable que unió a las líneas internas de Duhalde y Cafiero—, en el que se acopló el Partido Conservador Popular. En cada uno de estos frentes, la fuerza notoriamente mayoritaria era el justicialismo, lo que le permitía nominar las fórmulas de gobernador y vice y negociar la ubicación de sus candidatos en los principales puestos de las listas legislativas con beneficio de inventario.

En los comicios, peronistas y radicales eran seguidos por lejanas terceras fuerzas como el PI en 1983 y 1985 (fuerza de izquierda que obtuvo el 4,17 por ciento y el 10 por ciento de los votos respectivamente), la UCeDé

<sup>4</sup> El Frejuli a la corriente herminista, el MID (Movimiento de Integración y Desarrollo), el Partido Conservador Popular y otros partidos menores. En el Frejudepa se integraron la Democracia Cristiana y la Unión Popular con el peronismo cafierista.

(Unión de Centro Democrático, liberal de derecha) que postuló como Alianza de Centro en 1987 y 1989 (obtuvo el 4,83 por ciento y el 10 por ciento respectivamente) y el Modín (Movimiento por la Dignidad y la Independencia, encabezado por el líder carapintada Aldo Rico) en 1991 (10 por ciento).

Tomando en consideración las elecciones de gobernador, es posible observar que en 1983 el peronismo obtuvo 2.141.926 votos frente a los 2.805.024 de la UCR, equivalentes al 39,73 por ciento y al 51,98 por ciento respectivamente. De ese modo, el radicalismo logró consagrar a su candidato, Alejandro Armendáriz, como gobernador de la provincia<sup>5</sup>.

**Tabla 3**  
Totales de votos al PJ por sección en elecciones de gobernador,  
Provincia de Buenos Aires (1983-1987-1991)<sup>6</sup>

Año	Sección 1	Sección 2	Sección 3	Sección 4	Sección 5	Sección 6	Sección 7	Sección 8	Total
1983	689.356	118.252	807.547	119.207	155.793	104.419	59.014	88.338	2.141.926
1987	917.617	151.178	1.028.360	142.561	218.872	154.777	75.508	118.294	2.807.167
1991	927.581	142.627	884.586	152.113	262.876	193.582	83.084	111.566	2.757.965

Fuente: Prates (1999).

Cuatro años después, con un notable incremento de votos, el peronismo ganó las elecciones con el 46,48 por ciento, llevó a Antonio Cafiero a la gobernación y desde entonces forjó un predominio que, con el paso del tiempo, le aseguró su posición como partido hegemónico (Sartori, 1982). Incrementó un 31 por ciento de adhesiones con respecto a 1983. Éstas provenían principalmente de las secciones 1<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup> (Tabla 3), en cada una de las cuales obtuvo más de 220.000 votos que en las elecciones precedentes. Dicho incremento superó el total de voto al PJB de cualquiera de las secciones restantes.

<sup>5</sup> Información obtenida de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior (Atlas Electoral de Andy Tow, [towsa.com/andy](http://towsa.com/andy)).

<sup>6</sup> Los datos desagregados por partido y por sección sólo se encuentran disponibles en Prates (1999). Los totales suelen no coincidir con los proporcionados por la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires o el Ministerio del Interior de la Nación (véase Atlas Electoral de Andy Tow, [towsa.com/andy](http://towsa.com/andy)). Dado que en otro apartado del trabajo se ha aplicado inferencia ecológica, para lo cual es indispensable contar con información desagregada, decidimos mantener las cifras publicadas por Prates, teniendo en cuenta que las tendencias generales coinciden con las de las fuentes oficiales.

En 1991, si bien el peronismo conservó la gobernación al obtener 2.757.965 votos (Prates, 1999) y se impuso sobre la UCR que en esa ocasión sumó 1.409.584, perdió más de 49.000 adhesiones con respecto a 1987<sup>7</sup>. El descenso fue mucho mayor si lo comparamos con los sufragios obtenidos por el peronismo provincial en las elecciones parlamentarias de 1989, cuando rondó los 3.042.080 votos (Atlas Electoral de Andy Tow, [towsa.com/andy](http://towsa.com/andy)), unos resultados muy probablemente arrastrados por el impulso de la elección presidencial, adelantada en tiempos de hiperinflación.

De manera que la proporción de votos al peronismo varió significativamente en las distintas convocatorias, algo que también puede observarse al considerar el porcentaje de sufragios al justicialismo por sección (Tabla 4), que osciló entre un “piso” del 24 por ciento (6ª sección electoral en 1983) y un “techo” del 43 por ciento (3ª sección electoral en 1987).

Las variaciones se acentuaron en las secciones más pobladas (3ª y 1ª), en las que el partido sufrió las mayores pérdidas de votantes entre 1987 y 1991. En las menos pobladas (4ª, 6ª y 7ª) hubo una tendencia ascendente en el voto peronista. Y las secciones 8ª (La Plata) y 5ª fueron aquellas donde el PJB registró las peores performances electorales.

**Tabla 4**

Porcentajes de votos al PJ por sección en elecciones a gobernador,  
Provincia de Buenos Aires (1983-1987-1991)

Año	Sección 1	Sección 2	Sección 3	Sección 4	Sección 5	Sección 6	Sección 7	Sección 8
1983	32	33	37	32	25	24	31	27
1987	39	40	43	37	32	34	38	35
1991	36	35	35	38	36	41	40	31

Fuente: Provincia de Buenos Aires, Junta Electoral ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)); Prates (1999).

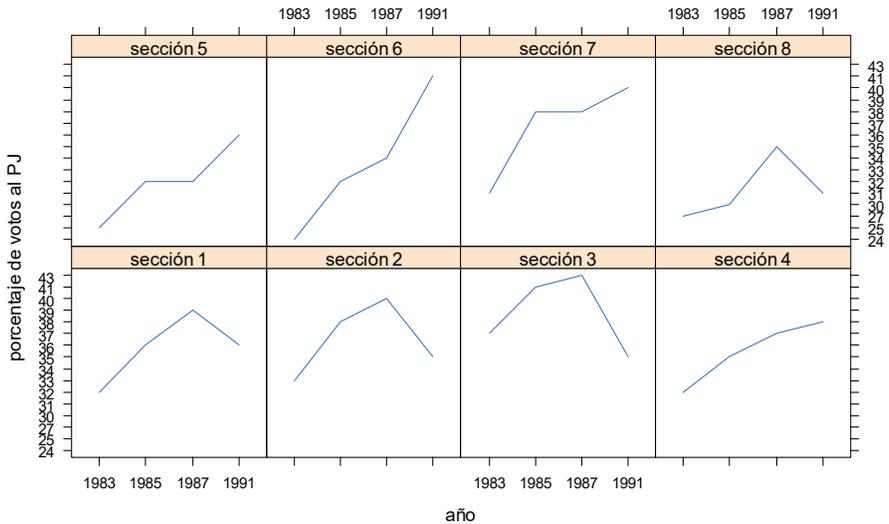
<sup>7</sup> Perdió 143.774 votos en la 3ª sección electoral y —aunque muchos menos— también perdió sufragios en la 2ª y la 8ª. En el resto de las secciones se incrementó, principalmente en la 5ª, donde sumó 44.004 adhesiones.

<sup>8</sup> Los autores agradecen la colaboración del Grupo de Estudios sobre Población y Territorio de la Facultad de Humanidades, UNMdP para construir los mapas electorales, especialmente a Patricia Lucero, Sofía Ares y Fernando Sabuda. Los mapas fueron construidos siguiendo un criterio binario: no expresan porcentajes de votos sino sólo a quién correspondió en cada partido el triunfo electoral.

La polarización a la que se aludió más arriba queda plasmada en los mapas electorales (Figura 2<sup>8</sup>). En ellos se hace evidente que entre 1983 y 1991 triunfó siempre alguno de los partidos mayoritarios<sup>9</sup>.

**Figura 1**

Evolución del voto al PJ por sección electoral, Provincia de Buenos Aires, elecciones a gobernador (1983, 1987, 1991) y legislativas de 1985 (sumatoria de votos al Frejudepa y el Frejuli)



Fuente: Provincia de Buenos Aires, Junta Electoral ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)); Prates (1999).

<sup>9</sup> De ello no debe inferirse que las cámaras legislativas o los colegios electorales estuvieran únicamente integrados por peronistas y radicales, porque se aplicaron sistemas proporcionales de representación en su versión D'Hondt (con piso de 3 por ciento del padrón en 1983 y 1985) o Hare (1987 en adelante) (Calvo y Escolar, 2005: 152).

**Figura 2**

Evolución geográfica del voto peronista, provincia de Buenos Aires, convocatorias electorales 1983-1991 (Mapas 1 a 5)<sup>10</sup>



Referencias: Morado: triunfo UCR. Verde: triunfo peronista

Fuente: Junta Electoral ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)); Prates (1999).

Un segundo señalamiento es el referido al impresionante avance territorial del sufragio peronista a lo largo del tiempo<sup>11</sup>. En 1983 el justicialismo triunfó sólo en 17 partidos, la mayoría del Gran Buenos Aires (Figura 2, mapa 1). Cuando en 1985 el PJB fue dividido a elecciones, el Frejudepa sólo fue mayoritario en 3 partidos y el Frejuli, cuya performance electoral lo

<sup>10</sup> El mapa 2 reúne los votos del Frejudepa y el Frejuli en 1985. Estimamos que era el voto potencial al PJ y permite identificar visualmente el avance paulatino del voto peronista hacia el triunfo de 1987.

<sup>11</sup> Si incluyéramos las elecciones de gobernador de 1995 veríamos que en la totalidad de los partidos de la provincia triunfó el peronismo.

ubicó tras el PI, en el cuarto lugar, en ninguno. Ahora bien, si se suma el voto peronista —lo que en el Figura 2 (mapa 2) es mencionado como voto potencial al peronismo— pudo haber ganado en 21 distritos, de los cuales 10 pertenecían al conurbano<sup>12</sup>. Como afirmamos más arriba, la tendencia del voto peronista iba en ascenso. El gran salto se produjo en 1987, cuando el Frente Justicialista Renovador triunfó en 51 partidos, entre los que vuelve a destacarse la gravitación del conurbano. En las dos elecciones siguientes, de 1989 y 1991, el radicalismo sólo ganó en 9 y 7 partidos respectivamente, ubicados en el interior de la provincia. Es decir, el peronismo no sólo se expandió sino que registró mayores adhesiones, sostenidas en el tiempo en los distritos del conurbano bonaerense, allí donde se definían las elecciones provinciales.

Ahora bien, la expansión del voto al PJB no fue sólo geográfica. La inferencia ecológica permite señalar que en las sucesivas elecciones de gobernador fue ampliándose el espectro social de sus votantes. Respetando las categorías censales de 1980 y 1991, el voto peronista fue asociado en cada partido de la Provincia de Buenos Aires con seis variables: asalariado (empleado u obrero, que en 1991 fue desagregado en asalariado público, asalariado privado y asalariado doméstico); trabajador por cuenta propia; trabajador familiar; patrón; población con necesidades básicas insatisfechas; educación universitaria y población urbana. Los principales resultados obtenidos pueden observarse en la Tabla 5.

Con respecto a las elecciones de 1983, cuando el sector dominante del partido giraba en torno a Herminio Iglesias, las correlaciones establecidas muestran signos de continuidad con las tendencias registradas para el período del peronismo clásico y 1973 (Mora y Araujo y Llorente, 1973). Entre la población con necesidades básicas insatisfechas se registra una altísima proporción de voto al peronismo (83 por ciento). También es elevado el porcentaje de voto peronista entre los sectores asalariados, empleados y obreros (69 por ciento) y los trabajadores por cuenta propia (59 por ciento). Los trabajadores familiares y los patrones registran niveles de adhesión al justicialismo que oscilan levemente entre el 44 y el 45 por ciento, en tanto que las proporciones más desfavorables se dan en la población con estudios de nivel universitario (36 por ciento) y la población urbana (37 por ciento).

---

<sup>12</sup> Potencialmente, en el conurbano el PJ hubiera podido triunfar en Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo y Moreno.

<sup>13</sup> Entre otros, Ollier (2010).

**Tabla 5**  
 Proporción estimada de votos al PJ en las elecciones a gobernador en diferentes conjuntos de votantes

	Proporción de votos al PJ		
	1983	1987	1991
<i>Empleado/obrero*</i>	0.69	0.54	0.33**
		0.67	0.23***
		0.70	0.69****
<i>Trabajador cuenta propia</i>	0.59	0.62	0.80
<i>Trabajador familiar</i>	0.45	0.28	0.74
<i>Patrón</i>	0.44	0.36	0.75
<i>Población con NBI</i>	0.83	0.82	0.82
<i>Universitario</i>	0.36	0.46	0.31
<i>Población urbana</i>	0.37	0.46	0.48

\* Corresponde a la clasificación del censo 1980.

\*\* Asalariado público, de acuerdo al censo 1991.

\*\*\* Asalariado privado, de acuerdo al censo 1991.

\*\*\*\* Asalariado doméstico, de acuerdo al censo 1991.

Fuente: Indec, Censo Nacional de Población y Vivienda. 1980, 1991; Dirección provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Hacienda ([www.ec.gba.gov.ar/Estadistica](http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica)).

En 1987, al triunfar la fórmula peronista Antonio Cafiero-Luis Macaya, la correlación varía. Dentro de los asalariados se da una disminución del voto en el sector de empleados públicos (54 por ciento votan al peronismo). También disminuye la correlación con patrones (36 por ciento) y, muy notablemente, entre los trabajadores familiares (28 por ciento). Crecen de manera sugerente, en alrededor del 10 por ciento, los adherentes que provienen de la población urbana y de quienes cuentan con estudios universitarios (46 por ciento ambos). El resto de los valores se mantiene constante.

Las singularidades más notables con respecto al voto tradicional al PJ se dieron en 1991, cuando triunfó la fórmula Eduardo Duhalde-Rafael Romá. La población con necesidades básicas insatisfechas siguió haciendo del peronismo su principal opción partidaria (82 por ciento). En cambio, entre los sectores asalariados del sector público y, principalmente, del sector privado, la disminución de adhesiones fue notable (33 y 23 por ciento respectivamente). Sólo los trabajadores domésticos siguieron votando en proporciones constantes (69 por ciento); también hubo un fuerte incremento favorable al voto peronista entre los trabajadores por cuenta propia (80 por cien-

to) y los trabajadores familiares (74 por ciento) que, presumimos, pudieron haber sido expulsados del mercado de trabajo formal. El incremento más significativo se observa entre los patrones (75 por ciento), lo que pone en evidencia una curiosa diversificación social del voto peronista: los sectores de mayores ingresos votaron preferentemente por esta opción (Gervasoni, 1998). En cambio, los sectores con formación universitaria, que en 1987 habían sido más proclives al peronismo que con anterioridad, volvieron a preferir otras opciones (31 por ciento).

Estas transformaciones en la correlación de voto guardan relación con el proceso de reorganización interna atravesado por el partido, que se manifestó en cambios significativos en la conducción partidaria. Como se verá en adelante, la circulación de dirigentes y propuestas, paralelas al descrédito paulatino del radicalismo, introdujeron atractivos para sectores que se sumaron —en ocasiones, esporádicamente— a los votantes tradicionales del peronismo reclutados entre los sectores asalariados y con necesidades básicas insatisfechas. En otros términos, los distintos momentos por los que atravesó la organización del PJB incidieron, entre otros factores, en la *performance* electoral del partido.

### **El voto peronista: una interpretación en relación con la organización partidaria**

Las elecciones de 1983 llevaron al gobierno de la Provincia de Buenos Aires a los radicales Alejandro Armendáriz y Elva Roulet, integrantes de los elencos que habían protagonizado la renovación radical a comienzos de los años setenta. Existe un consenso generalizado en señalar que la victoria de esa fórmula fue consecuencia del arrastre del voto al candidato a presidente de la República<sup>13</sup>. También debe ser leída en relación dialéctica con los problemas que atravesaban al peronismo, que por primera vez se presentaba a elecciones tras la muerte del líder; arrastrando el desprestigio del gobierno de María Estela Martínez de Perón, del baño de sangre en que se sumió internamente el movimiento entre 1973 y 1976 y la desaparición de sus cuadros más combativos que sufrieron la virulencia del terrorismo de Estado.

Desde el levantamiento de la veda política en julio de 1982, los peronistas bonaerenses emprendieron su reorganización. De las cinco agrupaciones que presentaron precandidatos en esa instancia triunfó la más vinculada a la rama sindical, de derecha, que a pesar de la experiencia dictatorial había continuado promoviendo la formación de cuadros organizados. El candidato a gobernador por el Partido Justicialista (PJ), Herminio Iglesias —un hombre asociado a prácticas reñidas con la transparencia atribuida al siste-

ma democrático—, logró imponerse por distintas razones: recibió el apoyo brindado por la rama sindical del partido (Gutiérrez, 2003; González, 2008); “caminó la provincia” y construyó una densa red de unidades básicas en barrios populares donde parte de la población había quedado sin trabajo y estaba fuera de la influencia de los sindicatos; y fue avalado por numerosos militantes que veían en él la continuidad de la idea de movimiento superador del partido, cara a la tradición peronista, frente a otros dirigentes asociados con la “partidocracia”<sup>14</sup>. Iglesias no dudó en ponerse al frente de la Junta Reorganizadora Provisional del PJB que condujo esa primera fase de normalización, ni en armar una lista, intervenir en los procesos de afiliación, influir sobre la justicia electoral provincial y manipular los congresos y el consejo partidarios, incluso mediante la intimidación física a sus adversarios. Su principal opositor interno, el dirigente del Movimiento de Unidad Solidaridad y Organización (MUSO) que se presentaba por la lista celeste, Antonio Cafiero, había aspirado a la candidatura a presidente de la Nación y sólo clarificó sus intenciones a la de gobernador de Buenos Aires unos pocos días antes de la realización del congreso justicialista destinado a definir la fórmula. Para entonces, Iglesias había atado todos los lazos que harían posible su elección y la de José Carmelo Amerise, un viejo dirigente peronista de origen sindical. La interna del PJB quedó resuelta en el congreso de fines de agosto de 1983 y de nada sirvieron las impugnaciones presentadas por el sector cafierista (Ferrari, 2009).

La prolongada interna del justicialismo bonaerense y la confianza en que el partido ganaría las elecciones, tal como siempre lo había hecho cuando no estuvo proscrito, llevaron a desestimar la campaña electoral, que fue breve y poco eficaz. Las relaciones mantenidas por Iglesias con figuras como monseñor Plaza y el represor Verplaetsen fueron asociadas hábilmente por el candidato presidencial radical, Raúl Alfonsín, a la dictadura militar y alimentaron sus denuncias sobre un nunca comprobado pacto militar-sindical. Como corolario, en el acto de cierre de campaña, la prensa captó a Iglesias en un costado del palco incendiando un ataúd con las siglas de la UCR. El episodio tuvo gran impacto en la ciudadanía<sup>15</sup>.

En las elecciones para gobernador de la Provincia de Buenos Aires el radicalismo se impuso con 40.000 votos por encima de su adversario histórico. Los problemas del pasado y el presente del peronismo, frente a una

<sup>14</sup> Entrevistas al diputado provincial DR (25/5/2011) y al militante GP (12/11/2010) realizadas por M. Ferrari.

<sup>15</sup> La incidencia de este episodio fue magnificada. Su gravitación en el imaginario interpretativo de la derrota de Iglesias y, más ampliamente, del peronismo en 1983, es cuestionada por quienes afirman que el triunfo de Raúl Alfonsín se preveía con anterioridad. Véase, entre otros, Mora y Araujo (1991: 18).

UCR activa en la construcción de un clima favorable a la democracia que dejara atrás el autoritarismo, incidieron en ello. En la provincia, el PJB registró menor cantidad de adhesiones para gobernador que para presidente de la República<sup>16</sup>. Ganó 28 intendencias contenidas en los 17 partidos en los que triunfó, diez de ellas ubicadas en el Gran Buenos Aires, con fuerte concentración de los sectores asalariados y con necesidades básicas insatisfechas —algo que abona la alta correlación positiva señalada más arriba—. En la legislatura bonaerense, el PJB ocupó 37 bancas en la cámara de diputados y 18 en el senado. Envío 30 diputados al Parlamento, ocho de los cuales eran sindicalistas. Pese a la derrota, se constituyó en la primera fuerza de la oposición.

Dos años después, en las elecciones de parlamentarios y legisladores del 5 de noviembre de 1985, la fragmentación del voto peronista era evidente. Es posible explicar la pérdida de sufragios en virtud de factores externos e internos al partido. Los primeros se relacionan con la política nacional y son atribuibles a los éxitos iniciales del gobierno de Raúl Alfonsín. La asociación de su presidencia con la defensa de los derechos humanos y el juicio a las juntas militares merecieron la adhesión de la mayoría de la población a la UCR. Pese a que la Confederación General del Trabajo (CGT) lanzó una agresiva política de paros generales desde agosto de 1984 y a que en materia de política económica fracasaron los intentos iniciales de distanciamiento de los organismos internacionales de crédito, los éxitos del Plan Austral para contener la inflación contribuyeron a mantener un humor favorable hacia el gobierno radical. En la Provincia de Buenos Aires, como efecto de arrastre de lo ocurrido en el orden nacional, la UCR volvió a ganar las elecciones, aunque obtuvo 362.277 votos menos, concentrados principalmente en las secciones 1ª y 3ª, con lo cual perdió tres diputados (diario *Clarín*, 6/11/1985).

El segundo orden de factores que afectó el voto peronista correspondía a cuestiones internas. La derrota electoral de 1983 acentuó la fractura partidaria. En el PJB se profundizaron las diferencias entre ortodoxos herministas y renovadores cafieristas<sup>17</sup>. Los cónclaves partidarios nacionales y provinciales que tuvieron lugar entre fines de 1984 y mediados de 1985 mostraron que la disidencia no tenía retorno (Ivancich, 2007; Ferrari, 2009). Tras el congreso del Teatro Odeón (diciembre de 1984) que confirmó a la conduc-

---

<sup>16</sup> De la diferencia de votos peronistas a presidente y a gobernador, que en todo el país rondó los 280.000 sufragios, el 75 por ciento provenía de la Provincia de Buenos Aires. Véase Maronese, Cafiero de Nazar y Waisman (1985).

<sup>17</sup> Las denominaciones “renovadores” y “ortodoxos” fueron utilizadas por los contemporáneos. Estas designaciones forman parte de lo que Pierre Bourdieu denomina “categorías de la práctica”, tomadas de la experiencia social cotidiana de los propios agentes (Bourdieu, 1991).

ción ortodoxa encabezada por Lorenzo Miguel, José María Vernet y Norberto Imbelloni entre otros, los sectores desplazados del justicialismo bonaerense integraron la Mesa de Unidad del Movimiento Nacional Justicialista de la Provincia de Buenos Aires cuyo objetivo era ofrecer una “alternativa programática” y desarrollar una gran campaña de movilización de los afiliados para exigir el voto directo y la renovación de las autoridades partidarias (Díaz, 1984: 52). Poco después, junto con dirigentes de otros distritos, convocaron al Congreso de Río Hondo (febrero de 1985) del cual emergió una conducción que representaba a los descontentos con la conducción de los “mariscales de la derrota”. Fundamentalmente proponían la reforma institucional del partido, la depuración de los mecanismos de selección de candidatos mediante el voto directo de los afiliados y, en líneas generales, el fortalecimiento del perfil democrático del peronismo. Junto a ello, se dispuso la intervención del justicialismo bonaerense. La situación fue resistida por Herminio Iglesias, quien continuaba al frente del consejo provincial y, tras pactar con el interventor Luis Salim, fue claro que también en la Provincia de Buenos Aires funcionarían dos conducciones paralelas que se deslegitimaban y desconocían entre sí. Mientras tanto, fue convocado un nuevo congreso nacional partidario a celebrarse en la ciudad de Santa Rosa (La Pampa), en julio de 1985. En esa ocasión, aunque concurrieron los renovadores, quedaron una vez más al margen de las negociaciones. A muchos de ellos ni siquiera se les permitió ingresar. Nuevamente se impuso una conducción de signo ortodoxo, encabezada por Vicente L. Saadi, un viejo caudillo catamarqueño que había coqueteado con los sectores de la izquierda partidaria hasta entonces. En esas circunstancias, con la certeza de que la unidad era un mito, la línea renovadora se resistió a asistir a un nuevo congreso convocado por la conducción saadista, a reunirse en San Miguel de Tucumán. No obstante, algunos renovadores no acataron las directivas. Uno de ellos fue el gobernador riojano, Carlos Menem, quien arrancó a Saadi el compromiso de elegir la fórmula para la candidatura presidencial peronista para 1989 mediante elecciones directas y considerando al país como distrito único; otro fue el bonaerense Eduardo Duhalde, intendente de Lomas de Zamora, quien por entonces había organizado en la tercera sección electoral la agrupación “Unidad y Renovación” y era el portavoz de la Liga de Intendentes peronistas de la provincia.

En medio de esas tensiones y conflictos era imposible consensuar listas de candidatos peronistas para las elecciones legislativas de noviembre de 1985. Tanto más en la Provincia de Buenos Aires donde el referente renovador, Antonio Cafiero, era uno de los principales opositores a la conducción nacional. El peronismo bonaerense tenía que definir su interna y lo que no pudo resolverse en el partido fue resuelto en las elecciones abiertas del 5 de

noviembre, a las que el PJ concurreó escindido, como se ha mencionado, entre el Frejuli organizado por Herminio Iglesias y el Frejudepa, nucleado en torno a Cafiero<sup>18</sup>. La propuesta de la renovación cafierista, que había sido enunciada en distintas oportunidades a partir de abril de 1984, consistía en transformar al peronismo en un nacionalismo popular moderno sin renunciar a la concepción movimientista, dejando atrás todo tipo de autoritarismo (Altamirano, 2004). Con ello intentaba diferenciarse de la conducción previa, construir un peronismo renovado e interpelar a un segmento del electorado que veía con buenos ojos la democracia partidaria.

La división interna impidió al peronismo ganar las elecciones frente a un radicalismo organizado, que además contaba con las ventajas de ser partido de gobierno y se referenciaba en los éxitos del presidente de la República. En esa ocasión la UCR obtuvo el 41 por ciento de los votos; el Frejudepa el 27 por ciento y el Frejuli el 10 por ciento<sup>19</sup>. De las 35 bancas que se renovaban, la UCR ocupó 19, el Frejudepa 15 y el Partido Intransigente 1. La elección marcó además el eclipse del poder político de Iglesias, que pronto fue desplazado de la conducción provincial y separado de su cargo en el consejo nacional. Mientras tanto, el Frejudepa sólo triunfó en tres distritos del conurbano bonaerense<sup>20</sup>.

La expansión del voto peronista se produjo en 1987, cuando el partido recuperó la gobernación para no volver a perderla (Figura 2, mapa 4). Es posible explicar el triunfo electoral en virtud de razones que aluden al desempeño del gobierno radical y la situación interna del peronismo. El descontento popular con el gobierno de Raúl Alfonsín se había incrementado. No era sólo el fracaso del plan económico para contener la inflación que trepaba rápidamente desde mayo de ese año. También crecía el déficit fiscal como consecuencia de la caída de ingresos y del incremento de gastos públicos. En los aspectos financieros, el Banco Central había concedido créditos a bancos comerciales que no podía rescatar (Novaro, 2009). A esto se sumaba la insatisfacción de amplios sectores de la sociedad que pretendían profundizar la política de defensa de los derechos humanos ante los crímenes del terrorismo de Estado, que se manifestaron contrarios a la sanción de la ley de “punto final” de diciembre de 1986 y a la posición adoptada por el gobierno tras el levantamiento militar de Semana Santa del año siguiente, sucedida por el envío del proyecto de ley de “obediencia debida” al Congre-

<sup>18</sup> Sobre la composición de ambos frentes, ver supra.

<sup>19</sup> Frejudepa obtuvo 1.523.538 votos y el Frejuli 584.052 en las elecciones legislativas provinciales del año 1985 (Provincia de Buenos Aires, Junta Electoral, “Datos históricos de elecciones”, [www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

<sup>20</sup> General Sarmiento (que actualmente comprende José C. Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas), de la primera sección electoral, y Berisso y Florencio Varela (que incluía el actual territorio de Presidente Perón), de la tercera.

so. Aunque los principios de esa ley estaban contenidos en la plataforma electoral de Raúl Alfonsín, su sanción fue interpretada por los sectores mencionados como la claudicación del presidente ante las Fuerzas Armadas (Aboy Carlés, 2001). Consecuentes con los reclamos de los organismos de derechos humanos y de las víctimas de la represión, dichos sectores lo vivieron como un abandono de la ética democrática y hasta como una traición.

Pero también el peronismo había recobrado atractivos. A partir de noviembre de 1985 la renovación victoriosa impulsó con fuerza la normalización del partido, que en Provincia de Buenos Aires concluyó más de un año después. El cronograma electoral destinado a elegir dirigentes partidarios y candidaturas fue retrasado por la conducción nacional saadista que ante los ímpetus renovadores marcó los ritmos de ese proceso que concluiría en su desplazamiento, en un intento por negociar una salida decorosa y controlar la mayor cantidad de espacios posibles. La renovación peronista bonaerense fue imponiéndose en cada una de las instancias de selección interna: resultó mayoritaria en las elecciones de autoridades del partido que fueron elegidas por el voto directo de los afiliados (16/11/1986), logró que el congreso provincial consagrara por aclamación la fórmula Antonio Cafiero-Luis Macaya como candidatos a gobernador y vice (10/1/1987); y ganó las elecciones para decidir las listas de diputados nacionales, legisladores provinciales y candidatos para ocupar cargos municipales, nuevamente a través del voto directo de los afiliados (26/4/1987) (Ferrari, 2011).

Ante las elecciones de gobernador de 1987, el justicialismo marchó encolumnado tras la fórmula elegida. El cafierismo apuntó a conservar el voto genuino del peronismo pero también a disputar a sus adversarios el de sectores independientes, de clase media. La democratización interna del partido, cara al clima de época prevaleciente, ya era un hecho. A ello sumó una campaña electoral destacada por el alejamiento de la liturgia peronista para dar cabida a un mensaje modernizador a través del cual se mostraba un partido rejuvenecido y hasta con un fuerte parecido de familia con el alfonsinismo, al que disputó los valores democráticos. Proponía una alternativa en materia económica y en política militar que repercutió positivamente en los sectores mencionados<sup>21</sup>. Estas propuestas eran elaboradas por cuadros técnicos que confluían en el Centro de Estudios para la Renovación Justicialista (Cepar)<sup>22</sup>. De la campaña electoral sobresalieron dos cuestiones: el recorrido de los partidos bonaerenses en el “cafieromóvil”, conocido como la “caravana de la esperanza” —emulando el tipo de movilización realizada

<sup>21</sup> Cafiero acompañó a Alfonsín durante el levantamiento de Semana Santa. Superado el mismo, trató de distinguirse en su política con respecto a la cuestión militar.

<sup>22</sup> De la entrevista a SS, ex senadora provincial, realizada por M. Ferrari en junio de 2011. Con posterioridad, esos cuadros nutrieron el gabinete de Cafiero.

por el papa durante su visita a la Argentina— que le permitió entrar en contacto directo con la población de la Provincia de Buenos Aires; y el debate televisivo con Juan Manuel Casella, candidato a gobernador por la UCR, del que el justicialista salió airoso (Fabris, 2006).

La candidatura de ese joven radical, procedente de las filas de Renovación y Cambio, que contaba en su trayectoria el pasaje exitoso por el Ministerio de Trabajo de la Nación, había sido decidida por Raúl Alfonsín. Casella apeló al hombre común, ante quien se presentaba como garantía de la estabilidad institucional, siempre reverenciándose en Alfonsín al recordar que se estaba moviendo la “bisagra de la historia” (Unión Cívica Radical, 1987: 4-5). Claramente, su propuesta se inscribía en una dimensión de continuidad, aun reconociendo las demandas insatisfechas y hasta aludiendo a algunos errores cometidos por el gobierno de Armendáriz. Pero el electorado, mayoritariamente descontento con la política nacional, era además testigo de las internas feroces que protagonizaban distintas corrientes internas del radicalismo, sólo zanjadas en períodos preelectorales por acuerdos de cúpula (Ollier, 2010).

Llegado el 6 de septiembre de 1987, en la provincia de Buenos Aires la fórmula justicialista triunfó por 2.808.576 votos frente a los 2.396.364 de la UCR (Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires, [www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)). El discurso, la propuesta renovadora y los elencos que rodeaban al candidato peronista, repercutieron positivamente en el incremento de la proporción de votantes con estudios universitarios y procedentes de espacios urbanos, registrada más arriba (Tabla 5). Por otra parte, el PJ continuaba calando profundamente en el conurbano, con mayoría de asalariados y concentración fuerte de población con necesidades básicas insatisfechas.

El poder de Cafiero parecía haber llegado a su cenit cuando en enero de 1988 fue designado presidente del Consejo Nacional Justicialista. Con tal concentración de poder, no es de extrañar que pudiera asegurar que en la siguiente elección de gobernador fuera consagrado otro peronista. Cafiero dejó el gobierno en 1991 en manos de otro peronista, Eduardo Duhalde, quien por entonces era vicepresidente de la Nación, secundado por el ministro de Acción Social de la provincia, el ex intendente de Campana, Rafael Romá. Ahora bien, la llegada de Duhalde a la gobernación debe ser comprendida en el mediano plazo y en el marco de la interna peronista nacional que concluyó en julio de 1988 con la elección de la fórmula de candidatos presidenciales, que deslegitimó el liderazgo de Cafiero.

Cuando Cafiero fue electo gobernador era claro que el próximo presidente de la república sería un peronista y todas las miradas apuntaban a él. Sin embargo, al menos desde 1985, el gobernador riojano Carlos Menem declaraba públicamente su voluntad de ocupar ese cargo. A fin de construir

bases de poder que respaldaran esa candidatura, la corriente “Federalismo y Liberación” desembarcó en la Provincia de Buenos Aires en 1986. Desde una posición claramente desventajosa comenzó a participar en cada una de las convocatorias mencionadas en la interna partidaria. Sus integrantes obtuvieron la minoría en el consejo provincial en las elecciones de noviembre de 1986, se encolumnaron tras la candidatura a gobernador de Cafiero, lograron incorporar candidatos en las listas de diputados nacionales y de legisladores<sup>23</sup> y, fundamentalmente, capitalizaron los beneficios de la adhesión de Eduardo Duhalde a su proyecto.

Desde la intendencia de Lomas de Zamora, Duhalde había demostrado que tenía juego político propio. Renovador de la primera hora (Rodríguez, 1984: 6)<sup>24</sup>, fue portavoz de la Liga de Intendentes peronistas, en la 3ª sección electoral fundó “Unidad y Renovación”, favoreció a listas internas de candidatos municipales que solían enfrentarse con los de Cafiero —caso La Plata en abril de 1987— y asistió a congresos nacionales convocados por Saadi, contrariando la voluntad de la conducción renovadora. No es tan incomprensible que fuera “desairado” por Cafiero cuando decidió desplazarlo del primer lugar en la lista de candidatos a diputados nacionales y colocar en su lugar a Ítalo Luder, ex candidato presidencial, abogado constitucionalista que, en tiempos en que se empezaba a hablar de reforma a la Carta Magna, en la visión de Cafiero, se adaptaba más a las necesidades del momento, a la vez que resultaba más atractivo que Duhalde para las clases medias. Por otra parte, nunca lo había desafiado.

Cuando algún tiempo después Duhalde aceptó la precandidatura para secundar a Menem en la fórmula presidencial, puso en práctica una lógica de construcción de poder territorial que conocía muy bien desde su gestión municipal (Frederic, 2004) y desplegó toda su capacidad como armador de adhesiones partidarias. Junto con Menem logró nuclear con sentido pragmático a los desplazados por el cafierismo, aquellos denostados ortodoxos, ex herministas “en disponibilidad”, que la renovación excluía de su proyecto. Organizó en Provincia de Buenos Aires los preparativos para una campaña preelectoral como nunca antes se había visto en una interna, apuntando a movilizar la sensibilidad peronista clásica, con alto despliegue de emotividad, recorrido por las calles y contacto directo con la gente (Ferrari, 2012a). En ocasiones se reunió con cada uno de los jefes partidarios para organizar actos de campaña y negociar posiciones de poder<sup>25</sup>. En tiempos en que el

<sup>23</sup> Tal el caso de Carlos D’Agostino en La Plata (diario *El Día*, 28/4/1987).

<sup>24</sup> Véase Rodríguez, Germán (1984). “Iglesias se va quedando solo”, en *El Periodista*, Año 1, N° 4, octubre.

<sup>25</sup> Es de destacar la convocatoria que realizó en el Teatro Lozano antes de una caravana realizada en Berisso. Para prepararla, invitó a los representantes de una veintena de

gobierno provincial era arrastrado por la crisis inflacionaria que azotaba al país, la fórmula Menem-Duhalde fue consagrada por el voto directo de los afiliados frente a la de Cafiero-De la Sota, en las condiciones que el gobernador de La Rioja había pactado con Saadi.

Las elecciones presidenciales, parlamentarias y legislativas de 1989 no hicieron sino confirmar el predominio justicialista en la Provincia de Buenos Aires (Figura 2, mapa 5<sup>26</sup>), algo que puede observarse en la expansión territorial del sufragio peronista como también en el incremento de la participación electoral que se aproximó a los valores de 1983 (Tabla 1). Por otra parte, el contexto nacional no podía ser más desfavorable para el radicalismo. La coyuntura hiperinflacionaria y los saqueos difícilmente podían apartarse de la memoria de los ciudadanos que se expresaban en las urnas<sup>27</sup>. Los efectos de la hiperinflación sobre la economía nacional y su impacto en los ingresos domésticos fueron devastadores. La imposibilidad del gobierno de controlar los destinos del país llevó a adelantar seis meses la convocatoria electoral. En las elecciones parlamentarias de 1989 el PJB marchó encolumnado tras el proyecto nacional del partido y los votantes superaron los tres millones, estimulados en su participación por la elección coincidió de la fórmula presidencial que consagró al binomio Menem-Duhalde.

De acuerdo a algunos testimonios recogidos, el ejercicio de la vicepresidencia dio al segundo la posibilidad de ser investido “desde arriba” como candidato a gobernador en 1991 y superar la denegación de la condición de *primus inter pares* que ningún dirigente bonaerense estaba dispuesto a reconocer a sus iguales<sup>28</sup>. Con todo, el candidato a gobernador fue seleccionado mediante una elección interna dirimida entre tres precandidaturas: la fórmula Eduardo Duhalde-Rafael Romá, que se presentó como Liga Federal, apeló a la identidad bonaerense y contó con el importante apoyo del gobernador Cafiero —que lideraba el Frepebo y continuaba en la titularidad del PJ—, de Lorenzo Miguel, Secretario general de la UOM y del mismo presidente de la República. La segunda fórmula, Carlos Brown-Mirta Rubini, que se referenciaba en el presidente de la Nación, era propiciada por Luis

---

agrupaciones y de un número no determinado de unidades básicas en el Teatro Lozano de La Plata, por donde circularon unas tras otras. De esos encuentros resultó la convocatoria a un plenario a fin de dejar constituida una mesa de conducción y un comando electoral “integrado por representantes de todas las ramas del movimiento”. Se destacó la presencia de gran cantidad de dirigentes de base como Juan Bertoletto, Rodolfo Desio y Héctor Dateo, Jorge Versillo, Néstor Tartaglia, Daniel Papasodaro, Martín Sánchez y Rolando Hnatiuk. También estuvieron presentes Juan Carlos Rousselot y Oscar Aмосa (diario *El Día*, 15/5/1988).

<sup>26</sup> Se tomaron en cuenta los resultados electorales de la convocatoria para elegir parlamentarios.

<sup>27</sup> Sobre esa coyuntura y la incidencia del PJ en la organización de los saqueos, véase Auyero (2001).

<sup>28</sup> Entrevista a Guillermo Piuma, realizada por M. Ferrari en noviembre de 2010.

Barrionuevo, el sindicalista bonaerense que había contribuido a forjar el menemismo en la provincia desde sus inicios<sup>29</sup>. Una tercera opción, muy minoritaria, era encabezada por Juan Ricardo Mussa. En los comicios, la primera fórmula fue consagrada por el 82 por ciento de los votos<sup>30</sup>. Inmediatamente después de la interna, haciendo gala de la frase peronista “el que gana conduce y el que pierde acompaña”, Brown se alineó con Duhalde a pedido de Menem y en ocasiones lo acompañó en los recorridos de campaña.

El alineamiento favoreció el fortalecimiento del peronismo, pese a que Saúl Ubaldini —secretario general de la CGT Azopardo (1989-1991), opositora a la política de Carlos Menem— postuló su candidatura por fuera del PJ, en nombre de Acción Popular. El líder sindical se autorrepresentaba como el verdadero peronista frente al proyecto menemista que, en su visión, no era sino el mismo que el de Duhalde. Fue apoyado por el dirigente de La Matanza, Federico Russo y por Herminio Iglesias, entre otros.

Duhalde emprendió una campaña austera, sin grandes despliegues de dinero ni televisivos. Recorrió la provincia tal como con anterioridad lo habían hecho el gobernador y el presidente, en una “caravana de la fe y la esperanza”. La liturgia peronista de pancartas, banderas, altoparlantes con la marcha y el recurrente gesto de los dedos en “v” fue reavivada más por la gente que acompañaba el paso de las caravanas que por los candidatos. Además, en otros espacios, Duhalde se reunía frecuentemente con sectores del empresariado (Carbap, Adiba, FEBA y Uipba) en búsqueda de acuerdos. Tampoco faltaron las referencias al candidato radical, Juan Carlos Pugliese, quien fue estigmatizado como el ministro de economía que no pudo controlar la hiperinflación (diario *El Día*, 30/08/1991). Esta constatación sumada al internismo endémico de la UCR fue más fuerte que la propuesta republicana del candidato radical y las promesas de revertir la situación económica imperante en la provincia (Unión Cívica Radical, 1991: 21).

Pese a que los resultados electorales se polarizaron, una vez más, entre peronistas y radicales, estas elecciones registraron una tendencia que se generalizaría en adelante: la multiplicación de fuerzas políticas concurrentes, que en la ocasión llegaron a doce. El 9 de septiembre las urnas consagraron la fórmula Duhalde-Romá con 2.771.364 votos; segundo resultó el radicalismo con 1.409.584 e, inesperadamente, tercero el Modin, de Aldo Rico.

La victoria de Duhalde fue abrumadora. Es cierto que el justicialismo perdió un sustantivo caudal de sufragios, lo que puede explicarse por el atractivo del Modin para los votantes de la derecha peronista de ciertos

<sup>29</sup> Sobre la trayectoria de Carlos Brown como intendente de General San Martín, véase Chiaramonte (2007).

<sup>30</sup> Brown obtuvo cerca del 18 por ciento y Mussa no logró siquiera el 1 por ciento (diario *El Día*, 29/7/1991).

sectores del conurbano. Pero prácticamente duplicó los sufragios de la UCR. Además, consolidó una imagen diferente del peronismo ya que el triunfo fue leído como resultado de la estabilidad económica de los tiempos de la convertibilidad que se traducían en la confianza en el poder adquisitivo del salario, el combate contra la hiperinflación y la recuperación de cierta capacidad de ahorro. También por los resultados que en lo inmediato habían arrojado la reforma del Estado y la reducción del gasto público. En suma, para algunos contemporáneos, triunfaba un justicialismo despojado del viejo populismo con ribetes demagógicos e ilusiones distribucionistas (diario *El Día*, 10/9/1991).

Ahora bien, ¿con el voto de quiénes? La adhesión que los sectores universitarios manifestaron al peronismo bajo la conducción de Cafiero, se retrajo en 1991. Ese peronismo de los primeros años menemistas que blandía el estandarte de haber derrotado a la hiperinflación, conservó la adhesión de los sectores más desprovistos de recursos entre los cuales se encuentra la población con necesidades básicas insatisfechas, los trabajadores domésticos y aquéllos que, presumimos, expulsados del mercado de trabajo formal, se refugiaron en el “cuentapropismo” o en pequeños emprendimientos familiares (Tabla 5). Una nutrida bibliografía da cuenta de los procesos de territorialización de la política en los barrios más humildes del conurbano<sup>31</sup>. El voto peronista alcanzó además una notable expansión por el interior de la provincia como correlato de la debilidad de sus adversarios (Figura 2, mapa 6). Y, gracias a la aplicación de las políticas de reforma del Estado, a los compromisos adquiridos con el sector empresarial y, más en general, al giro neoliberal del programa económico, logró la adhesión mayoritaria de un electorado procedente de los sectores económicamente más favorecidos: 75 por ciento de los patrones votaron a Duhalde, toda una novedad para el peronismo. En este sentido, el triunfo de Duhalde pudo ser leído en clave de plebiscito a las políticas de estabilización del ministro de Economía, Domingo Cavallo (diario *El Día*, 10/9/1991).

### Algunas reflexiones

A lo largo de las cuatro primeras elecciones sucesivas al derrumbe de la última dictadura militar, el voto peronista en la Provincia de Buenos Aires registró un incremento que le permitió convertirse en partido de gobierno a

---

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, las interpretaciones que analizan la política territorial del peronismo fundadas en el asistencialismo de corte clientelar, organizado por referentes barriales (Auyero, 2001), o en la participación en los barrios de equipos municipales de especialistas que atendían las necesidades de la población (Frederic, 2004).

partir de 1987 y convalidar su éxito en 1989. Si bien en 1991 se produjo un descenso de los sufragios peronistas con respecto a la convocatoria previa, esto no implicó una mengua en el predominio del partido frente a otras fuerzas políticas. Durante la totalidad del período, los principales baluartes del voto al PJ fueron los distritos del conurbano bonaerense, ubicados en las secciones electorales 1ª y 3ª. Allí fue donde se registró la mayor frecuencia de triunfos peronistas en elecciones sucesivas. Pero no menos llamativa fue la transformación en la composición social del voto peronista.

En 1983, cuando el partido fue reorganizado bajo el liderazgo de Herminio Iglesias, sufrió una inesperada derrota. Sin embargo, concertó el apoyo de amplios sectores del electorado, principalmente de los asalariados que tradicionalmente la habían elegido (obreros y, en menor medida, empleados) y de los sectores con necesidades básicas insatisfechas. Poco pudo hacer el PJB frente al arrastre que tuvo en la provincia el éxito de la estrategia alfonsinista que resultaba mucho más afín al clima de apertura democrática y a los valores liberales republicanos. La UCR había llegado a la compulsa electoral después de transitar una interna ordenada en la que fueron consagrados los elementos que habían contribuido a la renovación del partido entre 1968 y 1972.

El peronismo, en cambio, comenzó a transitar este proceso en 1984 tras el sorpresivo revés electoral. Los múltiples actores políticos comprometidos en ello, se enfrentaron a la resistencia de los sectores identificados a partir de 1985 como la ortodoxia partidaria. Ese año el PJB concurreó fracturado a las elecciones legislativas que se convirtieron en verdaderas internas abiertas. El sector conducido por Antonio Cafiero con su propuesta democratizadora del partido logró imponerse sobre la corriente más tradicional, la de “los mariscales de la derrota”. Era el inicio del fin del herminismo y el de auge de la renovación. La promesa de modernización del partido, selección de candidaturas por voto directo de los afiliados y el discurso acorde al clima de época, a la par de los fracasos que fueron acumulando el gobierno provincial y, fundamentalmente, el nacional en materia económica y en sus luchas frente a las corporaciones, redundó en beneficio del peronismo renovado. En las elecciones de septiembre de 1987, la fórmula Cafiero-Macaya se impuso en la provincia de Buenos Aires, con el apoyo de un electorado ampliado por los sectores urbanos y universitarios que se sumaban a los adherentes tradicionales del PJB. Este éxito rubricó en las urnas el de las transformaciones que afectaron a la organización partidaria y a los dirigentes que la encauzaron.

La emergencia del menemismo encontró un terreno fértil entre quienes disputaban el nunca cristalizado liderazgo del entonces gobernador Cafiero. Eduardo Duhalde, constructor de poder territorial desde los tiempos de su

gestión en la intendencia de Lomas de Zamora y vocero de la Liga de Intendentes, fue el emergente de un proceso que posicionó a estos dirigentes como garantes del voto tradicional. Si bien los desafíos a Cafiero derivaron en el desplazamiento de Duhalde de una posición ventajosa en la lista de diputados nacionales del PJB, esto fue capitalizado por los rivales internos del gobernador en el camino a la presidencia de la República. Menem —después de descartar otras opciones— eligió a Duhalde como compañero de fórmula. Los sectores desplazados por el cafierismo sumaron sus adhesiones. La derrota de Cafiero en las internas durante el cenit de su acumulación de poder, deslegitimaron su gobierno y posicionaron a Duhalde como competidor directo por la hegemonía en el partido. A partir de 1989, el vicepresidente electo era reconocido como el nexo “natural” entre el gobierno nacional y la provincia. Con poder territorial y con el respaldo que le daba integrar el gobierno que a los ojos del electorado había derrotado a la hiperinflación y adoptado una política económica de corte neoliberal favorable a los intereses empresariales, cuando se presentó a elecciones como candidato a gobernador bonaerense, Duhalde concertó la adhesión del voto peronista tradicional y también la de sectores patronales que históricamente habían elegido en su mayoría otras opciones partidarias.

En 1991 el peronismo recogía las adhesiones de los trabajadores precarizados y la población con necesidades básicas insatisfechas, por un lado, y de votantes “nuevos” pertenecientes a los sectores sociales más favorecidos, por otro. El PJ volvía a ser inclusivo, en este caso de los extremos de la sociedad argentina menemista, polarizada entre pobres y ricos. Los primeros, continuando una tradición de vinculación con un partido que les proporcionaba redes de contención alternativas a las de la fábrica o el sindicato, al trabajo formal. En el otro extremo, manifestaban una asociación positiva con el PJ los propietarios de los medios de producción, que encontraron los reaseguros necesarios para afianzar su posición socioeconómica y ahuyentar el fantasma de la hiperinflación en la estabilidad económica y en las normativas que articularon la precarización de las condiciones laborales del personal en relación de dependencia a su cargo.

Los cambios en el universo de votantes al peronismo son inescindibles de las transformaciones internas de la organización partidaria. El escenario configurado a partir de 1991 tanto en el electorado como en el ordenamiento interno del PJB se constituyó en la base para la consolidación del peronismo como partido hegemónico en torno al liderazgo duhaldista, aquel que mejor sintetizó los límites de la renovación posible del peronismo bonaerense.

## Bibliografía

- Aboy Carlés, Gerardo (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Rosario, Homo Sapiens.
- Altamirano, Carlos (2004). “La lucha por la idea: el proyecto de la renovación peronista”, en Novaro, Marcos y Vicente Palermo (comps.), *La historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires, Edhasa.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Bourdieu, Pierre (1991). *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.
- Calvo, Eduardo y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Canelo, Paula (2005). “Las identidades políticas en la Argentina de los años noventa: continuidades y rupturas entre peronismo y menemismo”, en *Ammis*, N° 5.
- Chiaramonte, Marina (2007). “La inestabilidad política y el rol del liderazgo (un estudio de caso: San Martín, 1983-1999)”, Documento de trabajo N° 24, Unsam, Buenos Aires.
- Díaz, Juan A. (1984). “Los peronistas contra Perón”, en *El Periodista*, Año 1, N° 5, octubre.
- Fabris, Mariano (2006). “La campaña electoral de 1987. El Justicialismo en busca de nuevos electores”, ponencia presentada en las I Jornadas Internacionales de Historiografía Regional, Resistencia.
- Ferrari, Marcela (2007). “La lucha por el espacio. El peronismo entre los mariscales de la derrota y los albores de la renovación”, ponencia presentada en el Seminario de Historia Argentina, Buenos Aires, disponible en: [www.unsam.edu.ar/es-cuelas/politica](http://www.unsam.edu.ar/es-cuelas/politica).
- Ferrari, Marcela (2009). “Entre la reorganización y la derrota. El peronismo bonaerense en vísperas de las elecciones de 1983”, en *Estudios Sociales*, N° 37, segundo semestre.
- Ferrari, Marcela (2011). “El difícil camino de la normalización en el peronismo bonaerense”, en Fabris, Mariano y Roberto Tortorella (comps.), *Democracia en reconstrucción. Mosaico histórico de los años ochenta*, Mar del Plata, Eudem.
- Ferrari, Marcela (2012a). “A constituição do menemismo na província de Buenos Aires”, en *Revista Brasileira de Ciência Política*, N° 8, disponible en: [seer.bce.unb.br](http://seer.bce.unb.br).
- Ferrari, Marcela (2012b). “Entre historia y memoria: la política bonaerense desde la reconstrucción democrática, 1983-2001”, ponencia presentada en el 54 Congreso Internacional de Americanistas, Viena.
- Frederic, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- Gervasoni, Carlos (1998). “Del distribucionismo al neoliberalismo: los cambios en la coalición electoral peronista durante el gobierno de Menem”, ponencia presentada para la reunión anual de la Latin American Studies Association, Chicago.

- González, Horacio (2008). *El peronismo fuera de las fuentes*, Buenos Aires, UNGS.
- Gouarnalusse, Juan Manuel (2011). “Interpretaciones del consenso popular a las reformas neoliberales y al gobierno de Menem”, en *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, N° 7, primer semestre, disponible en: [www.historiapolitica.com/boletin](http://www.historiapolitica.com/boletin).
- Gutiérrez, Ricardo (2003). “Entre movimiento y partido: un análisis de las transformaciones organizativas del peronismo (1983-1995)”, en *Política y gestión*, Vol. 5.
- Imai, Kosuke, Ying Lu y Aaron Strauss (2008). “Bayesian and Likelihood Inference por 2x2 Ecological Tables: An Incomplete Data Approach”, en *Political Analysis*, Vol. 16.
- Imai, Kosuke, Ying Lu y Aaron Strauss (2011). “Eco: R. Package for Ecological Inference in 2x2 Tables”, en *Journal of Statistical Software*, Vol. 42, N° 5, mayo, disponible en: [www.jstatsoft.org](http://www.jstatsoft.org).
- Ivancich, Norberto (2007). *Escritos peronistas*, Buenos Aires, Copppal-Ediciones Sudamericana.
- Levitsky, Steven (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Luoni, Osvaldo (2011). “Adaptación y cambio en el peronismo porteño. 1983-1989”, Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés.
- Maronese, Liliana, Ana Cafiero de Nazar y Víctor Waisman (1985). *El voto peronista '83: perfil electoral y causas de la derrota*, Buenos Aires, El Cid.
- Mellado, Virginia (2012). “Elites políticas y territorialidad del poder en la historia reciente de Mendoza. Formación y reclutamiento de los elencos dirigentes en democracia, 1983-1999”, Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires-École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Mora y Araujo, Manuel (1991). *Ensayo y error. La nueva clase política que exige el ciudadano argentino*, Buenos Aires, Planeta.
- Mora y Araujo, Manuel e Ignacio Llorente (1973). *El voto peronista*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Mustapic, Ana María (2002). “Del partido peronista al partido justicialista: las transformaciones de un partido carismático”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- Novaro, Marcos (2009). *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y nación (1983-2001)*, Buenos Aires, Paidós.
- Novaro, Marcos (2010). *Historia de la Argentina, 1955-2010*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Nun, José (1995). “Populismo, representación y menemismo”, en AAVV, *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en Argentina*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto.
- Ollier, María Matilde (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*, Buenos Aires, Unsam edita.
- Panebianco, Angelo (1995). *Modelos de partido*, Madrid, Alianza.

- Prates, Antonieta (1999). *Análisis de los resultados electorales de la provincia de Buenos Aires (1983-1997)*, Buenos Aires, Centro de Estudios para la Nueva Mayoría.
- Ricci, Lila, Marcela Ferrari y Fernando Suárez (2010). “Inferencia ecológica en elecciones a gobernador de la provincia de Buenos Aires”, en *Revista Estadística*, Vol. 62, N° 179.
- Sartori, Giovanni (1982). *Partidos e sistemas partidários*, Río de Janeiro, Zahar-Universidad de Brasilia.
- Unión Cívica Radical (1987). “Provincia de Buenos Aires, Plataforma electoral 1987”.
- Unión Cívica Radical (1991). “Plataforma. Provincia de Buenos Aires. UCR. Año 1991”.

### **Palabras clave**

Argentina – Provincia de Buenos Aires – peronismo – elecciones – historia reciente

### **Key words**

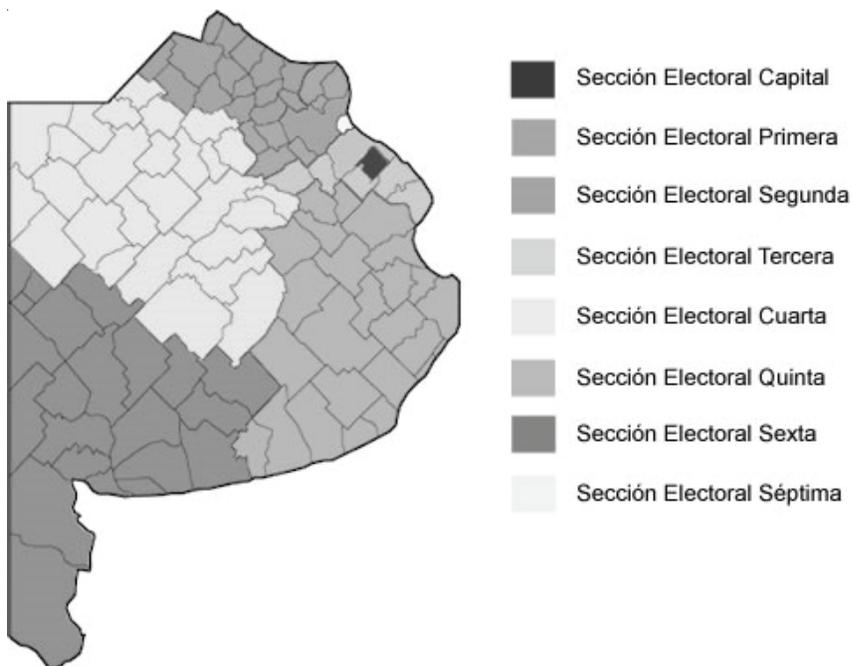
Argentine – Buenos Aires Province – Peronism – elections – recent history

### **Abstract**

This article analyzes the electoral performances of Buenos Aires province's Peronism between 1983 and 1991. Its intention is to understand why after the defeat of 1983, Peronism regained the primacy in 1987 and was consolidated as the ruling party. The evolution of Peronist vote in governor and parliamentary elections (1983, 1985, 1987, 1989, and 1991) is analyzed applying ecological inference. Trends about the electoral register and electoral participation are described, and are referred to the electoral geography of the Peronist vote. Besides, the conclusions achieved through the quantitative analyses are related to the historical processes. The article offers some hints that bring complex explanations about political and electoral events and helps to understand specifically the political history of Buenos Aires in recent times.

### Anexo

#### Secciones electorales de la Provincia de Buenos Aires, 1983-1991



Fuente: [www.senado-ba.gov.ar](http://www.senado-ba.gov.ar)

Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima	Octava (Capital)
Campana	Arrecifes/ Bartolomé Mitre	Almirante Brown	Alberti	Ayacucho	Adolfo Alsina	Azul	La Plata
Escobar	Baradero	Avellaneda	Bragado	Balcarce	Adolfo González Chaves	Bolívar	
General Las Heras	Capitán Sarmiento	Berazategui	Carlos Casares	Castelli	Bahía Blanca	General Alvear	
General Rodríguez	Carmen de Areco	Berisso	Carlos Tejedor	Chascomús	Benito Juárez	Olavarría	
General San Martín	Colón	Brandsen	Chacabuco	Dolores	Coronel Dorrego	Roque Pérez	
General Sarmiento	Exaltación de la Cruz	Cañuelas	Chivilcoy	General Alvarado	Coronel Pringles	Saladillo	
Pergamino	Ensenada	Florentino Ameghino	General Belgrano	Coronel Rosales	Tapalqué		
Ramallo	Esteban Echeverría	General Arenales	General Guido	Coronel Suárez	Veinticinco de Mayo		
Rojas	Salto	General Pinto	General Lavalle	Daireaux			
Luján	San Andrés de Giles	Florencio Varela	General Viamonte	General Madariaga	General Lamadrid		
Marcos Paz	San Antonio de Areco	La Matanza	General Villegas	General Paz	Guamini		
Mercedes	San Nicolás	Lanús	Hipólito Yrigoyen	General Pueyrredón	Laprida		
Merlo	San Pedro	Lobos	Junín	La Costa	Monte Hermoso		
Moreno	Zárate	Lomas de Zamora	Leandro N. Alem	Las Flores	Patagones		
Morón		Magdalena	Lincoln	Lobería	Pellegrini		
Navarro		Punta Indio	Nueve de Julio	Maipú	Puán		
Pilar		Quilmes	Pehuajó	Mar Chiquita	Saavedra		
San Fernando		San Vicente	Rivadavia	Monte	Salliqueló		
San Isidro			Trenque Lauquen	Necochea	Tornquist		
Suipacha				Pila	Tres Arroyos		
Tigre				Pinamar	Tres Lomas		
Tres de Febrero				Rauch	Villarino		
Vicente López				San Cayetano			
				Tandil			
				Tordillo			
				Villa Gesell			

*Notas*



# El origen socialista del juramento de lealtad de Estados Unidos. Un análisis ideoléxico

**JORGE MAJFUD**

Jacksonville University, Estados Unidos  
jmajfud@ju.edu

En 1892, con motivo del cuarto centenario del descubrimiento europeo de América, Francis Julius Bellamy creó el famoso juramento que se repite hoy en Estados Unidos para jurar lealtad al país y a la bandera en los actos de mayor carga de sentimientos patrióticos: “*I pledge allegiance to my Flag and to the Republic for which it stands, one nation, indivisible, with liberty and justice for all*” (“Prometo lealtad a mi Bandera y a la República que representa, una nación, indivisible, con libertad y justicia para todos”).

Juzgando desde nuestro contexto presente, está de más decir que este juramento es una de las oraciones favoritas de los grupos más conservadores, religiosos, nacionalistas y defensores acérrimos del capitalismo (en cualquiera de sus formas) como “lo americano”. Las ideas sobre qué es y qué significa el patriotismo o lo “auténticamente americano”, o “lo auténticamente francés”, “basado en la tradición”, en la “defensa de la unidad”, “por el camino de Dios”, aparte de expresar sentimientos legítimos por sí mismos, son también instrumentos ideoléxicos: poseen una intencionalidad proselitista y una subliminal carga de violencia que universalmente siempre se ha ejercido en la definición misma de lo que significa ser un habitante de un país determinado, más allá del respeto objetivo por sus leyes.

La historia registra innumerables casos y siempre repiten patrones psicosociales y modus operandi muy similares: por ejemplo, para Fernando e Isabel en el siglo XVI, para el general Francisco Franco en el siglo XX, y para muchos entre medio y más acá, los “verdaderos” españoles eran los cristianos viejos (es decir no contaminados, sin abuelos moros o judíos), o los que hablan castellano, o los que defendían la familia tradicional (según sus propias definiciones de familia), etc. Una causa sobre la “verdadera naturaleza” de las cosas sociales se vuelve radical, inflexible y violenta cuando la realidad lo niega. De esa forma, la definición del “buen español” que ocupó la vida de distinguidos escritores, académicos, políticos y sacerdotes, excluía, negaba y

trataba de olvidar la enorme diversidad étnica, religiosa, cultural y lingüística que existió en la península ibérica y luego en lo que se llamó España, ya desde tiempos de Séneca y desde mucho antes, desde los tiempos de los fenicios y los visigodos. Lo mismo, la misma obsesión por la una identidad depurada y simplificada, ocurrió con otras naciones, incluidas aquellas, como Argentina, construidas por diversas olas de inmigrantes.

En 1924 a la palabra “bandera” de la frase de Bellamy se agregó “de los Estados Unidos de América”. No se trató de un cambio semántico sino sólo de una aclaración: por entonces se percibía que había demasiados inmigrantes y algunos se podían confundir al decir “mi bandera”. Tampoco hay que olvidar que en algunos grupos sociales cundió lo que se llamó “*Red Scare*” (“el temor rojo”), como consecuencia del triunfo de la Revolución Rusa y de la emigración de los anarquistas europeos. En 1954 el presidente Eisenhower, no sólo por iniciativa de George Docherty, pastor de la Iglesia Presbiteriana de Nueva York, sino por presión de los grupos en el poder político y social de una época marcada por el macartismo y el miedo al comunismo, aprobó el agregado de “*under God*” (bajo Dios), lo cual hubiese encontrado la clara oposición de la mayoría de los Padres Fundadores, empezando por Thomas Paine, Thomas Jefferson e incluso el más conservador John Adams, quienes reconocieron no sólo el derecho privado y público de creer en cualquier dios sino, incluso, en el derecho de no creer en ninguno. Ésta fue la primera modificación importante de la frase original de Bellamy. No obstante, no fue el primer cambio semántico, porque el símbolo (literario, en este caso) fue sufriendo cambios progresivos y radicales para expresar diferentes ideas subliminales o explícitas y para ser usado con objetivos algo diferentes. Es decir, aquí observamos claramente la redefinición de los campos semánticos producto de una larga lucha social por la conquista y administración de los símbolos y, sobre todo, de los significados fundamentales. Una resignificación menor consistió en que el saludo romano a la bandera con la mano derecha extendida fue reemplazado por la mano en el corazón, ya que los nazis y los fascistas habían vencido en el secuestro de este símbolo. (Digo que fue una “resignificación menor” no porque el gesto no tuviese fuerza simbólica, sino porque no es ideológico, es decir, no consiste en la colonización de un símbolo con implicaciones morales o de valores ideológicos, como lo son los ideológicos de justicia, de libertad, de obediencia, de anarquía, de progreso, de defensa nacional, de unidad, etc.).

Lo curioso es que, si nos situamos históricamente a fines del siglo XIX, podemos observar que el famoso juramento de Bellamy refleja las propias ideas de su autor, como no es de extrañar, a pesar de alguna posible crítica posmodernista. Las expresiones de “*I pledge allegiance to my Flag and to the Republic for which it stands, one nation, indivisible, with liberty and justice for all*”

expresan de forma inequívoca los valores centrales de “unidad” (por entonces, todavía desafiada y resistida por los esclavistas secesionistas del sur, no por los liberales o por los sindicalistas del norte) y de “libertad y justicia para todos”, lo cual no sólo fue un principio socialista e iluminista radical sino que estaba en abierta contradicción con los aristócratas y las sociedades estamentales de Europa y con los conservadores (sobre todo del sur) de Estados Unidos, que no creían ni en la igualdad ni en la libertad de los negros, de los pobres y de los no elegidos. Para ellos, como todavía lo es hoy para un amplio grupo de conservadores radicales, la desigualdad es una expresión natural de la libertad. No obstante, los ideológicos “libertad” e “igualdad” han triunfado desde el siglo XIX a tal grado que ahora son casi incuestionables como símbolos, razón por la cual la lucha semántica se centra en los significados de los mismos: es la actual disputa en la cual están ocupados hoy conservadores y liberales o socialistas de Estados Unidos. El ideológico “socialista” ha sido consolidado con un valor negativo como símbolo (excepto para el senador socialista Bernard Sanders, sus seguidores y pocos más), aunque sus significados todavía están en disputa mediante el uso de sustitutos, como lo es la palabra *liberal*.

Nada de esta metamorfosis ideológica es casualidad. Francis Julius Bellamy era un socialista cristiano, pero los conservadores no lo mencionan, quizás para no recordar su condición de criminal ideológico. Algo parecido ocurre con la idea actual de que los Padres Fundadores de Estados Unidos eran hombres religiosos y conservadores. Esta idea se ha popularizado de forma casi unánime a pesar de que es históricamente errónea: si los autores de la Revolución Americana hubiesen sido conservadores lo último que habrían producido es una revolución. Si no fueron más allá de sus idealismos iluministas de libertad, igualdad y laicismo en la cosa pública fue, precisamente, por la oposición de los conservadores (los Federalistas entre los más moderados), por algunas contradicciones propias y porque los cambios ideológicos introducidos en las primeras cuatro décadas del nuevo país habían llegado demasiado lejos para un mundo que todavía seguía sumido en gobiernos totalitarios, hereditarios, aristocráticos, teocráticos en su mayoría o en revoluciones políticamente inestables como en Francia.

Igual que sucede con los textos religiosos, allí donde dice “es más fácil para un camello pasar por el ojo de una aguja que un rico acceda al reino de los cielos” termina por significar, como lo establece la tradición calvinista, que la riqueza es una prueba de que un rico ha sido elegido para entrar al reino de los cielos, aún antes de nacer. Es decir, la desigualdad fue establecida por Dios al principio de los tiempos, y aunque se acepte el ideológico de “igualdad” y “diversidad” luego de una derrota semántica de dos siglos, la solución consiste en redefinir los campos semánticos de dichos ideológicos

y asignarles valores diferentes en condiciones diferentes. Es decir, cuando no se puede cambiar una palabra en una escritura sagrada, ya sea la Biblia, el Corán o la Constitución X, la solución es interpretar: donde dice blanco significa negro. Luego de un tiempo de repetirlo el significado original no sólo se echará al olvido sino que, cuando alguien intente sacarlo a la luz nuevamente, será desacreditado con diferentes mecanismos sociales, como la burla o el descrédito y la condena que históricamente deben sufrir los revisionistas.

# *Reseñas*



## **Elecciones y política en América Latina. 2009-2011**

**Manuel Alcántara y María Laura Tagina (coordinadores)**

Miguel Ángel Porrúa, Instituto Federal Electoral, Cámara de Diputados y Senado de la República, México D.F., 2013, 657 páginas

Carlos Varetto

El libro aquí reseñado constituye una destacada producción de política comparada a la vez que provee de información para el estímulo y continuidad de producciones en esta clave. El estudio abarca la totalidad de los procesos electorales en América Latina durante el período 2009-2011, lo que implica el abordaje de 26 comicios a lo largo de 17 países. Este ejercicio colectivo de investigación resulta imprescindible para la ciencia política pues, como señala Alcántara Sáez en el primer capítulo, la rutinización de las elecciones en América Latina se halla plenamente consolidada y por lo tanto, la centralidad del estudio de los procesos electorales representativos es insoslayable. Asimismo porque la realidad latinoamericana puede accionar como un prisma que ilumine y regenere las teorías de Europa Occidental.

A la presentación de los coordinadores y el capítulo introductorio de Alcántara Sáez, que provee una mirada de conjunto de los casos descritos a lo largo de la obra, le siguen 17 capítulos, uno por cada caso nacional. Los estudios de casos se presentan siguiendo una serie de dimensiones precisas que facilitan la comparación y realzan la labor de los coordinadores, a la vez que no desdeñan información más detallada de los procesos políticos nacionales. Las principales dimensiones, aunque con diferente énfasis según la dinámica de cada país, son: las condiciones y reglas de la competencia electoral; la oferta electoral, sondeos de

opinión pública y formas de nominación y financiación de los partidos políticos; los resultados de los comicios; el sistema de partidos y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Asimismo, incluyen reflexiones acerca de las perspectivas futuras de la democracia.

A lo largo del libro se presentan casos de alternancia del partido de gobierno —El Salvador, Panamá, Chile, Perú, Guatemala y Honduras—; de reelección del presidente —Ecuador, Bolivia, Argentina y Nicaragua— o del partido presidencial —Uruguay, Costa Rica, Colombia, y Brasil—; y tres casos donde sólo se celebraron elecciones legislativas —República Dominicana, Venezuela y México—. Sin embargo, el recambio presidencial tiene diferentes implicancias para cada caso analizado: para El Salvador, Panamá y Chile representa el fin de periodos de larga estabilidad, para Honduras la continuidad de parámetros regulares de alternancia bipartidista —aunque mediante el mecanismo irregular de golpe constitucional— y para Perú y Guatemala es una nueva alternancia dentro una larga trayectoria errática de partidos presidenciales. En el capítulo dedicado a El Salvador, Álvaro Artiga-González destaca dos factores: la necesidad de cambio luego de 20 años del gobierno del mismo partido y la elección de un candidato moderado por parte de FMLN, Mauricio Funes. Respecto a Panamá, Harry Brown Araúz destaca que por primera vez se proclama presidente a una persona que no

pertenece ni al Partido Panameñista ni al Revolucionario Democrático. Llegaba al poder, favorecido por un desgaste estructural del sistema político, Ricardo Martignelli quien había apostado por la antipolítica. López Varas y Baeza Freer dan cuenta de la derrota de “la Concertación” chilena luego de 20 años, a favor de un presidente de derecha: Sebastián Piñera. Según demuestran, este recambio no se debió a un realineamiento de los votantes sino a un proceso de corrimiento programático de la izquierda y rupturas en su coalición. En lo que refiere a Honduras, Cecilia Rodríguez presenta las elecciones de noviembre de 2009 en las que se elige el nuevo gobierno luego del golpe de Estado o “sucesión constitucional forzada” que tuviera lugar en el junio de ese mismo año. Estas elecciones invisten como presidente a Porfirio Lobo, del Partido Nacional (PN) representando una nueva alternancia entre el PN y el Partido Liberal. Las elecciones presidenciales de 2011 en Perú son presentadas por Carlos Meléndez como la expresión de la tensión entre alternativas populistas y conservadoras: así, la dinámica electoral se mantiene entre una mitad integrada al sistema económico y político y otra que demanda su inclusión. En 2011, un sistema partidario de naturaleza personalista y carente de coordinación entre las elites partidarias resultó en una segunda vuelta entre alternativas populistas: neo-populista de Keiko Fujimori y redistributiva de Humala, a la postre victorioso. Sobre Guatemala, Secundino González coloca el acento en la ausencia de partidos —se explica en buena medida por la falta de financiamiento público y redundante en un alto transfuguismo—. Resultó electo el general retirado Otto Pérez Molina.

En el grupo de casos de continuidad presidencial partidaria, respecto a Uruguay Buquet y Piñeiro señalan que

las elecciones de 2010 —con el nuevo triunfo del Frente Amplio (FA)— confirman la transformación del sistema de partidos en Uruguay: desde el bipartidismo tradicional hacia uno de crecimiento constante del elemento desafiante (FA) y hasta la nueva normalidad bipolar de tres partidos estables. Manuel Roja Bolaños entiende que la continuidad del Partido de Liberación Nacional a través de la nueva presidente Laura Cinchilla en Costa Rica es también el triunfo del grupo de fuerzas políticas y económicas de inclinación aperturista que forjaron las transformaciones de la estructura productiva, la institucionalidad estatal y el fortalecimiento del mercado en los últimos lustros. Carlos Guzmán da cuenta de las elecciones legislativas y presidenciales de 2010 en Colombia que significaron la prolongación de la derechización de la política colombiana a través de la continuidad expresada por el triunfo de Juan Manuel Santos apoyado por el presidente saliente, Álvaro Uribe. El caso brasileño es mostrado por Rachel Menguello como el éxito del entonces presidente, Lula Da Silva, para conducir su sucesión a través de su ministro Dilma Rousseff. Adicionalmente señala la consolidación de un sistema partidario de dos dinámicas: una de contorno bipartidista presidencial y otra de tipo multipartidista y fragmentada que tiene lugar a nivel legislativo.

En los casos que el presidente es reelecto en general se destaca una reducción de la dispersión electoral y de la competitividad. En este marco, en Ecuador Flavia Freidenberg destaca la consolidación de un sistema partidario marcado por el cambio desde opciones pro-partido tradicional hacia otra anti-partido caracterizado por la reducción de la competitividad, la fragmentación y las divisiones regionales, con eje en el presi-

dente reelecto Rafael Correa. Por su parte, Ana Haro González sostiene que en Bolivia la reelección de Evo Morales confirma la ruptura del sistema de partidos tradicional, la consolidación del partido presidencial como eje, y los clivajes regionales. El capítulo de María Laura Tagina sobre Argentina se aboca a comprender el ciclo de derrota y resurgimiento de la coalición presidencial entre 2009 y 2011. En su explicación coloca acertadamente el acento tanto en los aciertos oficialistas como en la actuación opositora para posibilitar la reelección de Cristina Fernández. Finalmente, destaca la continuidad de la volatilidad y fragmentación del sistema partidario, aunque en estas elecciones se relativizó la territorialización y aumentó la participación electoral. Por último Salvador Martí Puig presenta el caso de Nicaragua en el que las elecciones presidenciales redundaron en la reelección de Ortega en un marco de alto abstencionismo, alta polarización, dudas sobre la transparencia de la administración electoral.

Finalmente, entre los países que no han renovado la autoridad presidencial en el bienio 2009-2011, Ernesto Hernández Norzagaray analiza las elecciones legislativas mexicanas de 2009 donde se

destaca el regreso, no exento de dificultades, del histórico Partido de la Revolución Institucional (PRI) a posibilidades ciertas de recuperar la presidencia. En el capítulo sobre República Dominicana, Ana Benito Sánchez destaca la consolidación del dominio del Partido de Liberación Dominicana (PLD), generando el pasaje hacia un sistema dominante de baja ideologización. Por último, Manuel Hidalgo indaga acerca de las elecciones legislativas de 2010 en Venezuela donde se ratifica el sostenimiento de una importante mayoría oficialista —en parte solventada por nuevas reglas electorales— aunque destaca el fortalecimiento de la oposición que se decidió por retomar la vía electoral antes que la abstención.

Este volumen ratifica el carácter de América Latina como campo fértil para el estudio comparado intra e inter regional de diversos procesos tales como el fenómeno asociado a los políticos antipolítica o antisistema, los efectos de reformas de sistemas electorales y las tendencias de los sistemas partidistas y la opinión pública, entre otros. Es por ello que, para todos aquellos interesados en la política latinoamericana y la política comparada, este volumen constituye una referencia ineludible.

## **La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales**

**Antonio Cardarello**

Universidad de la República, Montevideo, 2011, 211 páginas

Facundo Cruz

En las últimas décadas los cientistas políticos hemos sido testigos del retorno de las instituciones al centro de la escena académica. Nuevamente nos hemos comenzado a preguntar qué rol, impacto e influencia tienen un conjunto determinado de reglas y normas sobre el comportamiento de los actores políticos. Y celebramos ese retorno. Antonio Cardarello ha sido uno de esos intrigados investigadores. Con *La búsqueda de saberse inmortal...* el autor culmina su tesis doctoral y años de trabajo de investigación, inscribiéndose en esa tendencia. Lo innovador e interesante de la publicación es el estudio de las reglas de (re)elección de cargos ejecutivos pero trasladando la discusión a casos subnacionales en Argentina, Brasil y Uruguay. Partiendo de preguntas concretas en torno a la incidencia que tiene la reelección inmediata en los sistemas políticos subnacionales, el autor busca detectar los efectos que produce sobre la fragmentación del sistema de partidos, las posibilidades de renovación de mandato para el *incumbent* y el tamaño del contingente legislativo oficialista.

La elección de los casos no es menor. Mientras que Argentina y Brasil son importantes países con estructura federal, Uruguay es unitario. Por otro lado, las provincias argentinas tienen distintos sistemas electorales y un mayor grado de autonomía en la elección de sus instituciones, mientras que no hay diferencias en los sistemas de elección de autorida-

des en los estados brasileños ni en los departamentos uruguayos. Estas diferencias le permiten al autor extraer conclusiones interesantes, pero manteniendo variables de control importantes a partir de las similitudes que los caracterizan.

El libro empieza con una discusión histórico-teórica sobre la reelección inmediata en América Latina. Recorre las distintas posturas y justificaciones que tomaron los actores políticos de turno para incluir o anular la posibilidad de reelección de sus ejecutivos nacionales. Al mismo tiempo, y retomando los aportes teóricos de especialistas en el tema, discute los potenciales efectos que puede producir permitir un segundo mandato ejecutivo sobre la rendición de cuentas (*accountability*), la alternancia o perpetuación en el poder, la efectividad en la toma de decisiones y la relación partido político-líder.

Los capítulos posteriores se centran en cada uno de los casos de estudio. El capítulo 2 se dedica específicamente al caso argentino. Retoma así algunos trabajos que se concentraron en los procesos de reforma política impulsados por los oficialismos de turno en las provincias argentinas, comprobando que ese cambio en las reglas de juego aseguró la continuidad de los “reformadores” en el poder. Según el autor, esta tendencia redujo los niveles de competencia partidaria y el número efectivo de partidos que accedieron a las legislaturas. La alta tasa de reelección (tanto para gobernadores en ejer-

cicio como de *incumbents*) garantizó cierta estabilidad para los partidos políticos gobernantes, permaneciendo ajenos a los cambios en la competencia partidaria nacional. El principal beneficiario de estos cambios resultó ser el Partido Justicialista (PJ).

El capítulo 3, por su parte, analiza el caso brasileño. Partiendo de un recorrido histórico, Cardarelo comienza analizando los vaivenes en las relaciones entre el Estado central y los estados subnacionales, detectando una transición desde un fuerte centralismo hacia una mayor descentralización. Destaca dos momentos importantes: por un lado, hasta 1998 los gobernadores de turno, vedados de competir por un nuevo mandato, encontraron dificultades para nombrar sucesores fieles para volver 4 años después al máximo cargo estadual; por otra parte, a partir de ese año y con la inclusión de la reelección inmediata, los oficialismos de turno encontraron mayores facilidades para permanecer en el gobierno. El autor también destaca distintos momentos al analizar los partidos que accedieron a la primera magistratura estadual. Mientras que con el retorno a la democracia las jefaturas de gobierno las dominaron el PDS, el PMDB y el PDT, a partir de los '90 se produjo una mayor diversificación de las fuerzas políticas (PFL, PTB, PTR, PSC, PT, etc.), para volver hacia una mayor dominio del PSDB (año 2002) y del PMDB (año 2006). Cardarelo menciona así una particularidad brasileña: si bien con distinto peso electoral, todos los mencionados se han mantenido como partidos nacionales y no estaduais. Esta característica permite diferenciar a Brasil de Argentina, ya que en éste último los gobernadores han representado mayormente al PJ, en menor medida a la UCR y sólo marginalmente a partidos provinciales.

El capítulo 4 trata sobre los departamentos uruguayos y comienza también con un recorrido histórico sobre las características institucionales de sus unidades subnacionales. Lo interesante del caso uruguayo radica en que la competencia partidaria a nivel subnacional reproduce lógicas similares al nivel nacional e, incluso, se ve afectada por esta última. Tal fue el caso, por ejemplo, de las elecciones departamentales celebradas en el año 2005, donde el FA alcanzó la mayor cantidad de victorias departamentales en su historia, desplazando de algunos bastiones históricos al PN. Otro dato destacado por Cardarelo en el caso uruguayo radica en la presencia o no de *incumbents*. En estas situaciones se detecta una importante reducción no sólo del número efectivo de partidos y de candidatos al cargo, sino también del número de fracciones legislativas. De modo que se puede apreciar que los efectos de la reelección inmediata se encuentran tanto a nivel sistémico como al interior de los partidos competidores, siendo aquí donde se registran los cambios más significativos.

El quinto y último capítulo recoge las principales observaciones y compara los tres casos subnacionales. Argentina representa el caso ideal para comprobar la teoría esbozada: la reelección inmediata reduce la fragmentación partidaria, aumenta las chances de victoria electoral para el oficialismo y garantiza un contingente legislativo favorable al gobernador. En Brasil, en cambio, la reelección no asegura completamente la mayoría legislativa: el autor no detecta que aumente el bloque oficialista cuando se presenta un *incumbent*, salvo moderadamente en el período 1998-2006. Uruguay, por su parte, es el que presenta mayores dificultades para confirmar las hipótesis elaboradas. A diferencia de los otros dos, los departamentos orientales no muestran una

clara tendencia a la reducción de los partidos políticos competidores con reelección inmediata habilitada, ni tampoco se garantiza el contingente legislativo del intendente ni una victoria segura. Para estas últimas dos variables pareciera, según el autor, que incide un elemento secundario pero central: la concurrencia o no de elecciones nacionales simultáneas con departamentales. Es de destacar, además, que Uruguay, al compararlo con Brasil y Argentina, es el que presenta menor tasa de reelección de sus jefes de gobierno subnacionales.

De esta forma, la obra en su conjunto retoma una discusión que había quedado relegada en la bibliografía politológica y plantea interrogantes interesantes. Al realizar un excelente aporte a los estudios

que se centran en casos subnacionales, pone sobre el tapete la importancia de estudiar regímenes federales en profundidad y compararlos con casos más centralizados. Por otra parte, y a partir de un excelente trabajo de recopilación de datos electorales, detecta patrones de competencia, similitudes y diferencias en las estrategias de los actores políticos al adaptarse a los cambios en las reglas de juego. Publicaciones como *La búsqueda...* renuevan el interés para estudiar instituciones y partidos políticos a partir de las interrelaciones entre arenas de competencia nacionales y subnacionales. Y, más interesante aún, deja abierta la puerta para profundizar en su estudio. Especialmente para comprender por qué saberse inmortal no siempre es posible.

## **Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina**

**Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata (compiladores)**

Prometeo, Buenos Aires, 2012, 434 páginas

Danilo Degiusti

La obra es una compilación de artículos que analizan problemas en torno a la representación, el liderazgo, los partidos políticos y los procesos electorales en la historia argentina reciente, con especial detalle sobre las elecciones de 2011. El objetivo de la compilación es destacar lo novedoso de la política argentina, las transformaciones o mutaciones que rompen con las formas políticas tradicionales.

El libro se estructura en cuatro secciones: una introducción, dos partes centrales y un anexo. Más allá de la heterogeneidad de los diversos artículos, aparecen presupuestos que estructuran y dan unidad al libro. Se asume que en el marco de las transformaciones de la representación política, los principales actores políticos ya no son los partidos sino los líderes de popularidad. Así, ante la debilidad de las identidades políticas tradicionales, prevalece la volatilidad del voto, por lo que los procesos electorales se configuran como instancia principal de las reestructuraciones políticas. Sin embargo, la “democracia continua” que emerge de estas nuevas formas políticas supone que la legitimidad de las urnas no se extiende automáticamente a toda la gestión, sino que la legitimidad del gobierno se debe renovar en cada decisión, ante una ciudadanía vigilante instalada en la desconfianza. El desafío está en que el decisionismo de los líderes de popularidad, instituyentes de los proyectos y de las fuerzas que lo acompañan, no termine

en el debilitamiento de los otros poderes democráticos y en la imposibilidad de consolidar organizaciones políticas que los trasciendan. El marco teórico, a pesar de brindar una base sólida para el desarrollo de los diferentes artículos, no presenta novedades significativas.

En la introducción, Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata abordan un breve repaso de las mutaciones de las democracias contemporáneas (ya desarrolladas más extensamente en obras anteriores de Cheresky) para luego constatar la presencia de estas mutaciones en un lúcido análisis de la primera presidencia de Cristina Kirchner (2007-2011) desarrollado a través de los principales acontecimientos: las elecciones de 2007, el conflicto agrario, la derrota en las legislativas de 2009, la muerte de Néstor Kirchner y finalmente las elecciones de 2011. Cierra planteando el desafío del fortalecimiento institucional en el marco de formas políticas fuertemente personalizadas.

La primera parte, a través de cinco artículos, se centra en las transformaciones de la representación y los nuevos liderazgos que surgieron durante los años del período kirchnerista. En primer lugar, Rocío Annunziata explora un nuevo modelo de lazo representativo basado en una legitimidad de proximidad, aplicado en el análisis de las campañas de 2009 y 2011 en Argentina. Así, en el vínculo representativo prevalecería como nunca antes el principio de la identidad sobre el de la distinción. Es decir, que los can-

didatos se presentan más como “hombres comunes”, próximos al electorado, que como “ciudadanos distinguidos”, políticos calificados o líderes carismáticos tradicionales. Este modelo de representación encuentra gran correspondencia en el análisis empírico de las campañas políticas en las elecciones de 2009 y 2011, tanto locales como nacionales. Luego, María Dolores Rocca Rivarola analiza el conjunto de redes conformadas en torno al liderazgo de Néstor Kirchner como base de sustentación activa del gobierno kirchnerista. Para ello, se vale de entrevistas a justicialistas y transversales de la Provincia de Buenos Aires. En el siguiente artículo Julieta Lenarduzzi estudia las apelaciones a la “renovación” y la “nueva política” en la Argentina reciente como discurso que busca reinstaurar la legitimidad del vínculo representativo. Paradójicamente, el discurso de la renovación se utiliza como herramienta para acceder y/o permanecer en el poder. Victoria Ortiz de Rozas se centra en el análisis de los liderazgos de popularidad territorial en el ámbito de la política provincial, utilizando como referente empírico a la provincia de Santiago del Estero y el caso paradigmático de Emilio Rached, que aún siendo senador nacional todavía debía responder a su base territorial en la localidad donde había comenzado su trayectoria política. Para cerrar la primera parte, Lucas Martín aborda el fenómeno de judicialización de la política en la democracia argentina contemporánea, que puede llevar a la noción de “representación judicial”.

La segunda parte ya pone el foco directamente en el proceso electoral de 2011 en clave nacional y también local, con estudios de caso. Abre este apartado Hugo Quiroga con un sagaz artículo que parte de la indiscutible legitimidad que le dieron las urnas a Cristina Kirchner en 2011 para pasar rápidamente a los temas,

desequilibrios y conflictos que se presentan de cara al futuro (“profundización del modelo”, disputa interna del peronismo, problemas económicos). Asimismo, argumenta sobre las diferencias entre el segundo mandato de Cristina Kirchner o “cristinismo”, que se puede caracterizar como la profundización del “decisionismo democrático”, y los anteriores gobiernos kirchneristas bajo el liderazgo de Néstor Kirchner. En síntesis, una reflexión necesaria de cara a 2015. Con un diagnóstico similar al de Quiroga continúa Osvaldo Iazzetta al describir las diferentes variables que contribuyeron al marcado desequilibrio en el escenario político argentino tras las elecciones de 2011. Tal desequilibrio acentúa una concepción mayoritaria de la democracia y debilita el contrapeso y control por parte de los restantes poderes del Estado. Con miras al futuro, debido a la debilidad del sector no peronista, infiere que probablemente la principal oposición al kirchnerismo surja desde el propio peronismo.

Tres estudios de caso provinciales completan esta segunda parte. En primer lugar, María Victoria López aplica el marco teórico de la democracia de audiencia, el declive de los partidos en favor de los liderazgos de popularidad y la fluctuación del voto ciudadano, al caso del proceso electoral de 2011 en la provincia de Córdoba. Allí se destaca, en un mismo año electoral, el triunfo en la elección a gobernador de José Manuel de la Sota (peronista crítico del kirchnerismo), seguido a nivel nacional por la victoria de Cristina Kirchner, y a nivel local con el acceso a la intendencia de la capital provincial por parte del radical Ramón Mestre. El siguiente artículo aborda los liderazgos de popularidad y los nuevos vínculos representativos en la Provincia de Buenos Aires (Leandro Eryszewicz y Paula Krause). Para ello, recurre al análisis de

los liderazgos de Cristina Kirchner, Daniel Scioli y Francisco De Narváez en el proceso electoral de 2011, caracterizados respectivamente como liderazgos de popularidad instituyente; consensualista; y de rechazo. Cierra la segunda parte un estudio sobre el PRO de la ciudad de Buenos Aires durante el ciclo electoral de 2011, como ejemplo ilustrativo de un nuevo formato partidario resultante de las transformaciones del vínculo representativo. Asimismo, se analiza cuál es la relación entre el partido y su principal líder, Mauricio Macri.

Finalmente, en el anexo desarrollado por Andrea Pereyra Barreyro, se pueden encontrar datos sobre las elecciones de 2011, tanto generales como primarias, nacionales como provinciales y ejecutivas como legislativas. Además, provee cifras de participación, abstención, voto en blanco y voto nulo en comparación con elecciones previas. A modo de conclusión, *Sin programa, sin promesa* es una obra consistente sobre el proceso electoral argentino de 2011 y los desafíos que se presentan hacia el futuro.

# Models of Economic Liberalization. Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal

Sebastián Etchemendy

Nueva York, Cambridge University Press, 2011, 361 páginas.

Emilia Simison

En un contexto en que la crisis económica iniciada en 2008 y las transformaciones en curso en Latinoamérica traen nuevos cuestionamientos al modelo neoliberal, *Models of Economic Liberalization* de Sebastián Etchemendy desarrolla la primera teoría general de la variación en los modelos de liberalización económica en Iberoamérica en el último cuarto del siglo XX y los legados que dejaron en la organización actual de las políticas económicas. Producto de su tesis doctoral en la Universidad de California (Berkeley) el libro ofrece un claro y detallado estudio comparado de la región que abarca desde los orígenes de los actores estatales, empresarios y del trabajo hasta las políticas de compensación bajo el neoliberalismo y sus legados a principios del siglo XXI, acompañado por gráficos y tablas que permiten comprender de manera sencilla los mecanismos causales propuestos por el autor y la abundante evidencia empírica proporcionada.

Constatada la orientación hacia el mercado de los países estudiados, el objeto del libro será explicar los modos alternativos en que efectivamente se realizó tal liberalización y sus consecuencias. Frente a la falta de una teoría que explique las diferentes maneras en que los países con economías protegidas orientadas a la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) lograron exitosamente dicha liberalización, Etchemendy propone un marco unificado que permite comprender la liberalización económica en Ibero-

américa haciendo foco en la interacción entre los gobiernos reformistas y los actores del trabajo y los negocios. Para eso identifica distintos patrones de ajuste a partir de la pregunta por quién obtiene qué y cómo en el dominio de las compensaciones. En su respuesta, el quién identifica el objetivo de las políticas compensatorias distinguiéndose entre los *insiders* y *outsiders* de la ISI; el qué, el menú de compensaciones obtenido; y el cómo, la fórmula de toma de decisiones (imposición estatal unilateral, concertación con los grupos de interés relevantes o dirigismo estatal). Las diversas respuestas permiten al autor formular tres modelos de liberalización que cumplirán la función de una tipología descriptiva y explicativa que abarca a la gran mayoría de los países de Iberoamérica a la vez que guía la selección de los casos estudiados en el libro.

En el primero de estos modelos, el estatista, las compensaciones se producen principalmente en forma de subsidios a *insiders* primando el dirigismo político. Además, la implementación de la liberalización de mercado está sujeta a negociación y la privatización no es usada como una compensación masiva. El caso prototípico es España en el período 1982-1996 y otro caso posible, Brasil en el período 1990-2002. El segundo modelo se denomina corporativo y combina compensaciones de mercado a ciertos grupos de la ISI con un tipo de toma de decisiones más negociado y concertado donde el Estado compensa a los empresarios in-

dustriales establecidos y a los líderes sindicales a través de bienes estatales por medio de un vasto proceso de privatizaciones y desregulaciones parciales de ciertos mercados. El caso prototípico es Argentina entre los años 1989 y 1999 y un segundo caso, Portugal entre 1985 y 1995. Por último, el modelo de mercado se caracteriza por una imposición unilateral del Estado de las reformas sin negociación con los *insiders* pero acompañada por intentos explícitos de compensar a los trabajadores pobres del sector informal, *outsiders* del modelo previo. El caso prototípico es Chile entre 1973 y 1989 y un segundo caso, Perú entre 1990 y 1999.

Para explicar dicha diversidad de modelos, Etchemendy propone dos hipótesis. La primera se basa en el régimen político y afirma que los reformadores democráticos priorizan las compensaciones a los sectores organizados de la ISI mientras que los autoritarios pueden evitar compensarlos dejando a los pobres informales como la arena principal donde cultivar cierto apoyo de masas. La segunda se basa en la fortaleza de los actores empresarios y trabajadores durante la ISI y sostiene que, cuando son fuertes en relación con el Estado y/o se encuentran en crecimiento, es más probable que tomen parte de formas de toma de decisiones más negociadas y pugnen por compensaciones de mercado, mientras que cuando son débiles o se encuentran en declive es más probable que estén sujetos a los planes del Estado y sólo puedan, en el mejor de los casos, demandar subsidios.

Una vez establecida la propuesta teórica, el capítulo dos "From State to Society: Neoliberal Reform and a Theory of Compensation in ISI Economies" sitúa el argumento en los debates teóricos. Allí justifica la elección de un modelo explicativo basado en las políticas de compen-

sación a partir de la revisión de los hallazgos de dos literaturas: aquella basada en la lógica multidimensional de la liberalización de mercado en el mundo en desarrollo y aquella referente a las transiciones al mercado en Europa del Este.

En las partes dos y tres del libro el autor se aboca al estudio comparado de los modelos estatista y corporativo. El capítulo tres, "Compensating Business Insiders: The Origins of Statist and Corporatist Models in Spain and Argentina", analiza los patrones nacionales de los casos prototípicos a través de entrevistas en profundidad a actores claves y estadísticas descriptivas del poder del empresario y los actores estatales y los caminos de ajuste, mientras que el capítulo cuatro, "Statist and Corporatist Models of Business Adjustment in Spain and Argentina: Sectoral Case Studies", realiza una explicación en mayor detalle del proceso de toma de decisiones de políticas y de la administración de compensaciones a través del estudio de casos cruciales positivos de ajuste empresarial. A su vez, el capítulo cinco "Exceptions that Prove the Rule: Variation within Countries in Models of Business Adjustment", siguiendo las tendencias del estudio comparado, complementa el análisis mediante el estudio de casos negativos que dan cuenta de la variación dentro de los países. Se trata de sectores centrales de la ISI que no fueron compensados de acuerdo con el modelo predominante a nivel nacional pero cuya desviación demostrará ser coherente con el marco explicativo. Por otro lado, el capítulo seis "Compensating Labor Insiders: The Origins of Statist and Corporatist Models in Spain and Argentina" estudia las formas de compensación del trabajo a nivel nacional mientras que el capítulo siete analiza el proceso de ajuste en el ámbito del trabajo en los mismos países.

La parte cuatro, en cambio, estudia el modelo de mercado. En “Compensating Outsiders: Chile’s Market Model in the Comparative Framework” Etchemendy realiza un análisis del caso chileno a la luz de la importancia de las políticas de compensación en cualquier proyecto de reestructuración neoliberal y de la debilidad relativa de la burguesía industrial local en relación con el Estado.

A continuación, el capítulo nueve “Models of Economic Liberalization in Brazil, Portugal, Peru and Mexico” extiende el marco analítico a otros países del mundo ibérico que atravesaron reformas neoliberales en el mismo período. De los cuatro nuevos casos, tres se ubican en la tipología antes propuesta pero, en una interesante complejización del argumento, México aparece como un modo híbri-

do o mixto donde las concertaciones y compensaciones de mercado se combinaron con una imposición represiva del ajuste a sectores laborales y la cooptación de los sectores pobres informales a través de un extendido programa anti pobreza dando como resultado la compensación tanto de *insiders* como *outsiders*.

Por último, se presentan las conclusiones a través de una evaluación de los resultados a la luz de la literatura sobre instituciones y cambio institucional y del análisis de los legados institucionales y organizativos de las formas de liberalización en las políticas económicas. De esta manera, *Models of Economic Liberalization* brinda al lector una teoría novedosa con consecuencias prácticas actuales sustentada en un uso claro y certero del método comparado.

# Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983-2008

Santiago C. Leiras (compilador)

Prometeo, Buenos Aires, 2012, 292 páginas

Pablo Garibaldi

Muy lejos de una aventura intelectual impulsada por el 25º aniversario de la recuperación democrática en nuestro país, la obra colectiva *Democracia y estado de excepción...* incorpora y actualiza una transitada preocupación temática de la teoría y la ciencia políticas —la relación existente entre democracia y decisionismo político—, a la vez que continúa y profundiza una línea de trabajo propia en torno al funcionamiento de las instituciones públicas en países del Cono Sur; distintivamente atenta al liderazgo presidencial —ya cristalizada en otras producciones, como por ejemplo *Estado de excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada*—, que juega enriquecida en el terreno de las lecturas e interpretaciones sobre la supervivencia del régimen democrático en el marco de presidencialismos atravesados por hondas y recurrentes crisis multidimensionales. O mejor, desde otra perspectiva, la obra en cuestión trasciende este campo, y busca construir una agenda comparada del liderazgo ejecutivo nutrida por variables no exclusivamente institucionales.

De forma más específica, esta publicación procura investigar la crítica relación entre democracia y estado de excepción en la Argentina reciente, mediante un estudio comparado de las seis presidencias argentinas comprendidas entre los años 1983 y 2008. En este trabajo, los autores observan, a partir del retorno del justicialismo al poder en 1989, una con-

vivencia del modelo decisionista de gobierno con las normas e instituciones propias de la democracia política. Esta novedosa articulación contiene, necesariamente, la aparición de un nuevo decisionismo político. Por un lado, disruptivo con la propuesta schmittiana debido a que no se suspende el Estado de derecho, sino que resulta atenuado mediante legislación extraordinaria y el reforzamiento de poderes presidenciales. Por otro, diferente a las experiencias “estatistas”, “dirigistas” y gubernamentales previas, a causa de la implementación en la última década del siglo XX —aunque también en sus pos-trimerías— de un conjunto de reformas neoliberales respaldadas por un discurso que legitima un liderazgo presidencial que toma decisiones soberanas para resolver el caos económico, político y social vigente e invoca permanentemente a la “emergencia”.

A través de una estructura capitular que enfatiza las tensiones particulares de cada período formal de gobierno, la publicación intenta analizar con precisión el contexto originario del liderazgo presidencial, las características de la constitución y del ejercicio de ese liderazgo y su gestión de la crisis. En el capítulo I, “El liderazgo presidencial en Raúl Alfonsín. Teoría y práctica”, Fabián Bosoer y Juan Cruz Vázquez sostienen que “la presidencia de Alfonsín sienta las bases de un tipo característico de presidencialismo temperado y a la vez intensivo, en el cual el atributo del liderazgo presidencial

está orientado a poner en marcha y proteger la nueva institucionalidad democrática, y al mismo tiempo, a cuestionar y replantear críticamente los problemas y distorsiones que frustraron las experiencias democráticas precedentes” (34 y 35). Para Bosoer y Vazquez el programa reformista pensado por el líder radical para afrontar los desafíos de la nueva democracia fue parcialmente concretado con la reforma constitucional de 1994, aunque los aspectos innovadores del mismo fueron de cumplimiento limitado y confrontaron con el decisionismo presidencialista practicado por Menem.

En el capítulo II, “El discurso neodecisionista de Carlos Menem: del caos económico, político y social, a la estabilidad y la recuperación del orden público (1989-1995)”, Hernán Fair analiza el período en cuestión trabajando en un primerísimo primer plano las características del eficaz discurso de legitimación política del liderazgo neodecisionista desplegado por el presidente riojano. Al mismo tiempo incorpora a su investigación tres dimensiones de análisis que “sintetizan los grandes problemas heredados” del gobierno radical: la crisis político-institucional, la crisis político-militar y la crisis socio-económica. Para el autor, Menem logró, en su primer mandato presidencial, resolver con éxito cada una de esas dimensiones a través del ejercicio de un liderazgo neodecisionista que lo situaba, frente al caos económico, político y social, como el garante de la restitución y estabilidad del orden público y la paz social. Asimismo, Fair destaca dos elementos que contribuyeron a consolidar el neodecisionismo menemista: la firma del Pacto de Olivos y la crisis del Tequila de diciembre de 1994.

En el capítulo III, “Limitando la excepción: el rol del Congreso durante la segunda presidencia menemista (1995-

1999)”, Agustín Vallejo y Robertino Spinetta estudian el proceso de limitación que el Congreso Nacional desarrolló frente al estilo de gobierno decisionista de Menem. Según estos autores, el exitoso rol limitador del Congreso en un contexto de estabilización macroeconómica se explica a partir de la combinación de cinco factores: 1) la salida de un período de emergencia económica y la posterior estabilidad durante un período de diez años de gobierno; 2) la consolidación de una oposición externa al justicialismo con posibilidades reales de acceder al gobierno: la coalición entre la UCR y el Frepaso; 3) el surgimiento de una oposición dentro del mismo partido justicialista encabezada por Eduardo Duhalde; 4) la pérdida del apoyo popular; y 5) la incapacidad legal de Menem para presentarse a una nueva reelección.

En el capítulo IV, “De la Rúa: los días en el poder de un líder que no supo ser. Victoria y fracaso de la Alianza”, Florencia Incarnato y Victoria Vaccaro dan cuenta del rápido fin de la ilusión aliancista al analizar las debilidades y dificultades que encontró la coalición electoral para convertirse en una sólida coalición de gobierno, junto a la incapacidad de Fernando De la Rúa para configurar un liderazgo fuerte y compartir el poder decisorio con los otros actores de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación.

En el capítulo V, “¿El final de un ciclo? La presidencia de Eduardo Alberto Duhalde (2002-2003)”, Alberto Baldioli y Santiago Leiras abordan el mandato presidencial de Duhalde encuadrándolo en una de las crisis más severas y lesivas de la historia argentina, que no se circunscribió a las esferas económica y social, sino que trascendió hacia un fuerte descreimiento de la ciudadanía hacia el régimen democrático representativo. Aquí, uno de los pasajes más interesantes plantea que

la gestión presidencial del caudillo bonaerense, pese a contar con experiencia ejecutiva y a lograr dos méritos significativos —pilotear la feroz tormenta y evitar que Menem volviera a la presidencia, pudiendo de esta forma elegir a un sucesor—, “sólo pudo ser finalmente un gobierno de la transición, un ‘piloto de tormentas’ en la emergencia” (240).

En el capítulo VI, “De Néstor C. Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner: ¿Un cambio ideológico dentro de la continuidad?”, Baldioli y Leiras sostienen que la administración del ex Gobernador de Santa Cruz no implicó una ruptura radical con la matriz ideológica instaurada en la década del ‘90 sino bien por el contrario una continuidad de esos contenidos programáticos. Con respecto a la gestión de Fernández de Kirchner, los autores subrayan la extinción de las promesas de un nuevo tiempo histórico de calidad institucional y diálogo político construidas en torno a la inauguración de su manda-

to, a partir de la prolongación de una estrategia de “confrontación calibrada”.

La obra colectiva concluye verificando la hipótesis que guía su desarrollo: bajo condiciones de crisis estatal, económica y social es posible establecer una correlación entre regímenes democráticos y estados de excepción. Además, los autores finalmente descubren las paradojas que subyacen al hiper-presidencialismo y marcan el pulso de los ciclos del poder presidencial: el reforzamiento de las atribuciones ejecutivas mediante recursos excepcionales esconde una debilidad estructural inherente a las propias limitaciones de la concentración personal del poder. De este modo, *Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983-2008* no sólo se ofrece como un aporte a la comprensión de la historia política reciente. También delinea un irresuelto horizonte, debatido entre la gobernabilidad y la normalización institucional, que la Argentina deberá recorrer y afrontar.

## Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias

Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (compiladores)

Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2012, 251 páginas

Guido L. Moscoso

En las vísperas del trigésimo aniversario de la restauración democrática, *Los legisladores en el Congreso argentino* es una buena invitación para reflexionar sobre el desempeño del Poder Legislativo, en sintonía con una creciente literatura especializada en estudiar la compleja dinámica de la política legislativa latinoamericana. Fruto del trabajo de distintos investigadores del Programa de Estudios Electorales y Legislativos de la Universidad Torcuato Di Tella, la obra compilada por Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik nos ofrece un variopinto conjunto de investigaciones que abordan el estudio del Congreso y sus legisladores desde distintos ángulos y perspectivas, siempre bajo rigurosos abordajes teórico-metodológicos y con un fuerte sustento empírico.

Los artículos presentados en dicho volumen podrían ser categorizados en torno a tres grandes ejes temáticos. Un primer eje vinculado a la cuestión más abordada dentro de los estudios sobre política legislativa argentina, las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Aquí los autores hacen foco en dos asuntos centrales para entender cómo es esta dinámica en Argentina: desde la perspectiva del Ejecutivo, Bonvecchi y Zelaznik analizan los decretos de necesidad y urgencia; desde la óptica del Congreso, la insistencia legislativa es el objeto de estudio del trabajo de Figueroa Schibber.

El segundo disparador tiene que ver con el rol que cumplen los partidos polí-

ticos y sus legisladores en la arena legislativa. En este caso pueden encuadrarse tanto el trabajo de Zelaznik sobre el comportamiento legislativo del peronismo bajo las presidencias de Menem y los Kirchner, como el artículo de Feierherd sobre el efecto de la desnacionalización del sistema de partidos sobre la formación de coaliciones legislativas en el Congreso.

Por último, el tercer eje, los estudios históricos sobre política legislativa, es uno de los aportes más originales del libro al investigar sobre el funcionamiento del Congreso previo al proceso democratizador de 1983. En este sentido, los aportes de Engelhardt sobre la dinámica legislativa durante el primer gobierno de Perón, y de Ferretti sobre la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria durante el gobierno radical de Illia resultan más que significativos. De esta manera, *Los legisladores...* no solamente brinda pautas para entender la dinámica legislativa de estos últimos 30 años, sino que también es esclarecedor respecto de procesos históricos previos que, como el caso de la Comisión de Labor Parlamentaria, todavía hoy impactan sobre el comportamiento legislativo.

Hecha esta categorización, pasemos a repasar brevemente los principales objetivos y hallazgos de cada uno de los artículos. En el marco de las relaciones entre el presidente y el Congreso, Bonvecchi y Zelaznik buscan estudiar y caracterizar los decretos de necesidad y urgencia, entendiéndolos no tanto como un

mecanismo de usurpación del Ejecutivo en las competencias de la legislatura, sino como una delegación de esta última para con el presidente. Particularmente, los autores se interesan por investigar los patrones de emisión y respuesta de los DNU, así como también los principales determinantes del uso de los mismos por parte de los presidentes argentinos. Según Bonvecchi y Zelaznik, los DNU se han convertido en una herramienta habitual con la que cuenta el Ejecutivo para llevar adelante su agenda de gobierno. Dicha situación es favorecida por una combinación de incentivos institucionales, como por ejemplo la aprobación tácita que le da validez al decreto, y de incentivos partidarios, básicamente los amplios contingentes legislativos con los que han contado los presidentes. Utilizando el índice de uso de decreto se demuestra que E. Duhalde y N. Kirchner fueron los que más recurrieron a los DNU. El Congreso, por su parte, ha preferido el silencio: cerca del 80 por ciento de los DNU desde 1994 hasta 2011 han sido aprobados tácitamente. En cuanto a los determinantes de los DNU, se destaca la relevancia de la marcha de la economía como una variable contextual de peso. Vale decir, se observa cierta relación entre la disminución de la tasa de crecimiento económico y la emisión de DNU.

El segundo de los trabajos dentro de la temática de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, a cargo de Figueroa Schibber, analiza la insistencia parcial del Congreso haciéndose el siguiente interrogante: ¿puede pensarse a dicho mecanismo como una herramienta de negociación y cooperación o, por el contrario, solo representa un signo inequívoco de conflicto entre ambas ramas de gobierno? Según la autora, el análisis del conjunto de vetos e insistencias totales y parciales entre 1983 y 2007 pone de manifiesto la existencia de

dos lógicas particulares. Por un lado, una lógica presidencial, asociada al conflicto, que se produce cuando el Congreso insiste sobre sus propios proyectos de ley sancionados. Por el otro, cuando el Legislativo insiste sobre proyectos iniciados por el presidente, la presencia de una lógica parlamentaria, en donde “la insistencia parcial permite a los legisladores obtener ciertos beneficios sin involucrarse en un conflicto con el presidente sobre políticas nacionales” (204). De esta forma, la insistencia parcial a proyectos presentados por el Ejecutivo da cuenta de una instancia de negociación tanto entre el presidente y el parlamento como entre el presidente y el bloque oficialista en el Congreso. Las insistencias, consecuentemente, son utilizadas para que los legisladores impongan sus preferencias en cuestiones de bajo alcance (defensa de intereses sectoriales, beneficios a grupos sociales, por ejemplo), sin por ello alterar la agenda de gobierno presidencial. Lejos de la imagen de un juego de suma cero, las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden ser mitigadas por ciertos arreglos institucionales. La insistencia parcial es uno de ellos.

La reflexión en torno al rol y efecto de los partidos en el Congreso es compartida por los trabajos de Zelaznik y Feierherd. El primero busca analizar cómo el mismo partido de gobierno, el Partido Justicialista, apoyó legislativamente en menos de 20 años a presidentes con agendas tan distintas: el gobierno de C. Menem con su paquete de reformas pro mercado, y los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner con las reformas orientadas hacia el Estado. Para responder a este interrogante, Zelaznik plantea tres perspectivas teóricas posibles: la lealtad partidaria, la ideología y la ambición política. A partir del análisis del éxito de la agenda presidencial, tomando como indicadores

la tasa de aprobación legislativa y la duración del trámite legislativo, se concluye que la ambición política es la que mejor explica el comportamiento legislativo del peronismo en el Congreso. La perspectiva de la lealtad partidaria queda refutada dado que no puede dar cuenta de la variabilidad del éxito de las agendas de los tres presidentes. Esto es, ambos tres pertenecían al mismo partido, pero presentaron tasas de éxito distintas. Con respecto a la ideología, si bien el kirchnerismo tuvo una agenda de gobierno más en sintonía con el ideario peronista tradicional y fue exitoso, el menemismo también lo fue, y con una agenda alejada de la “tradicción peronista”. La perspectiva de la ambición, en cambio, permite observar que los legisladores tienen en cuenta sus futuras carreras políticas a la hora de apoyar al gobierno y pasar su agenda en el Congreso. De esta forma, los legisladores del PJ fueron más permisivos con el kirchnerismo dado que su agenda tuvo un carácter más distributivo (estatización y aumento del gasto), lo cual beneficiaba potencialmente sus carreras políticas; en cambio, comparativamente mostraron un mayor rechazo para con la agenda menemista de claro carácter restrictivo (privatizaciones, liberalización y recorte del gasto público).

Feierherd, por su parte, cambia un tanto la perspectiva y no analiza cómo se comportan los partidos en el Congreso, sino cuáles son los efectos del sistema partidario en la dinámica legislativa. Puntualmente, se pretende evaluar cuál ha sido el efecto de la desnacionalización del sistema de partidos argentino en la arena legislativa, puntualmente en la conformación de coaliciones. La hipótesis que guía al trabajo es que “la desnacionalización de los partidos induce al partido de gobierno a construir coaliciones sobredimensionadas (mayores a la mitad más uno del

total de la Cámara)” (122). El supuesto que guía dicha conjetura es que la desnacionalización al debilitar la integración de los partidos genera incertidumbre sobre las condiciones para aprobar un proyecto de ley, incentivando la conformación de coaliciones sobredimensionadas. El autor, sirviéndose de un modelo estadístico que considera las votaciones nominales sobre los proyectos iniciados por el presidente entre 1984 y 2008, ha demostrado que un descenso en el nivel de nacionalización del partido de gobierno redundó en un aumento en el tamaño de las coaliciones legislativas.

Por último, para finalizar el recorrido temático propuesto, resta comentar los aportes de Engelhardt y Ferreti sobre la historia de la política legislativa argentina. Frente al vacío de investigaciones sobre el funcionamiento institucional durante el peronismo, el objetivo del artículo de Engelhardt es justamente analizar la relación entre Perón y el Congreso durante el primer tramo de su gobierno. Para tal fin se relevaron y sistematizaron una serie de indicadores, muchos hasta el momento inéditos: la composición del Congreso (en bancas y comisiones), el perfil de los legisladores, la producción legislativa, la asistencia, los pedidos de informes, las votaciones nominales, entre otros. A diferencia de lo que podría pensarse en función de la envergadura de la figura de Perón, el Congreso no tuvo un rol marginal. De hecho, rechazó más del 50 por ciento de los proyectos presentados por el Ejecutivo, y la oposición, fundamentalmente la UCR, pudo llegar a sancionar parte de sus iniciativas.

La creación en diciembre de 1963 de la Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados, comisión encargada de regular el flujo de legislación y fijar el trabajo en el recinto, es el

punto de partida de Ferretti para estudiar el surgimiento de formas consensuales en la organización del control de la agenda legislativa. Estas formas consensuales, a diferencia de los más frecuentes modelos centralizados en donde el partido o coalición mayoritaria domina la agenda, se caracterizan por un “poder compartido”: tanto el partido de gobierno como los bloques de la oposición poseen poder de veto. Para Ferretti, la reforma que dio lugar a la creación de la Comisión fue producto del cálculo estratégico del partido de gobierno. En tal sentido, “las reformas fueron el proyecto político de un partido gobernante que (...) enfrentaba dos desafíos que hacían peligrar su supervivencia política: en creciente fragmentación interna y el temor a ser reducido a

estatus minoritario” (16). El gobierno radical de Illia, entonces, promovió la participación de las minorías legislativas en la elaboración de la agenda de trabajo de los legisladores.

Frecuentemente, las crónicas periódicas suelen forjar una imagen un tanto deslucida del Congreso argentino. Actor de reparto en un libretto hecho a medida de los presidentes, el Legislativo es presentado, casi sin matices, como una institución homogénea y débil, sin incidencia en las políticas públicas. *Los legisladores...* claramente toma distancia de esta postura, poniendo de relieve, a través de las estrategias y comportamientos de los legisladores, la complejidad del órgano legislativo y su importancia en la interacción con los presidentes.



## COLABORACIONES

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos a revista@saap.org.ar.

Todos los trabajos recibidos son evaluados preliminarmente por el director y/o miembros del Consejo Editorial y/o miembros del Consejo Asesor de la revista. Una vez aprobados de acuerdo a su pertinencia temática y a sus requisitos formales, los artículos son enviados a evaluadores externos y sometidos a referato anónimo por pares académicos, quienes determinan si los artículos son publicables, si necesitan correcciones para ser publicables, o si deben ser rechazados. Los dictámenes de los evaluadores son inapelables en todos los casos. Todo el proceso puede durar seis meses como mínimo. Una vez finalizado la revista se comunica con la/s autora/s para comunicar las decisiones y enviar los dictámenes. La inclusión de las correcciones que señalan los evaluadores será requisito para su posterior publicación, debiendo la/s autora/s explicitar su agradecimiento a los evaluadores.

El envío de un artículo a la *Revista SAAP* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que el mismo pueda ser editado, reproducido y/o transmitido públicamente en cualquier forma, incluidos los medios electrónicos, para fines exclusivamente científicos, culturales y/o de difusión, sin fines de lucro.

Se sugiere observar las siguientes recomendaciones:

1. Los artículos no deben exceder las 13.000 palabras; las notas no deben superar las 6.000 palabras; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 1.300 palabras.
2. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
3. Las referencias bibliográficas deberán seguir el siguiente formato: el apellido del autor; seguido de una coma, y el año, y el número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

“En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia” (Quiroga, 2005: 157).

4. En el apartado bibliográfico, las referencias deben observar el siguiente orden, separados por comas: apellido del autor, nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas si es un artículo, en itálica si es un libro o el título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición, y editorial. Por ejemplo:

Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.

5. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas.

6. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.

7. En ningún caso serán devueltos los originales.

La *Revista SAAP* aparece en los siguientes catálogos y bases de datos:

- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Conicet)
- Latindex
- SciELO Argentina
- Dialnet
- Ulrich
- ProQuest
- Worldwide Political Science Abstracts



## ORGANIZACIONES DE PARTIDOS

**María do Socorro Sousa Braga y Rodrigo Rodrigues-Silveira:**

*Organización, territorio y sistema partidario: difusión territorial de la organización de los partidos y sus potenciales impactos sobre la estructura del sistema partidario en Brasil*

**Gerardo Scherlis:** *Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista*

**María Teresa Miceli y Raiane Assumpção:** *Análisis organizacional del Partido de la Democracia Social Brasileña del estado de San Pablo*

**Mariana Prats:** *Contradiendo pronósticos: ¿no hay descentralización ni inclusión que valga! La selección de candidatos en los partidos políticos de Argentina*

**Javier Martínez Reyes:** *El tribunal de los militantes: el control judicial de los conflictos intrapartidistas en México*

## VARIA

**Daniel Levine y José Enrique Molina:** *Calidad de la democracia en Venezuela*

**Natalia Aruguete y Belén Amadeo:** *Encontrando el delito: pánico moral en los periódicos argentinos*

## NOTICIAS DE LIBROS

Realizadas por Manuel Alcántara Sáez, Antonio Faustino Torres, Facundo Cruz, Amelia Brenes Barahona, Ilka Treminio Sánchez, Enrique Patriau, Tomás Dosek, Juan Manuel Trak

DISPONIBLES A TEXTO COMPLETO TODOS LOS ARTICULOS DE  
AMÉRICA LATINA HOY EN

<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>



América Latina Hoy se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos: ISOC- América Latina, Réseau Amérique – Latine, ULRICH, Handbook of Latin American Studies (HILAS), International Political Science Abstracts (IPSA), International Bibliography of Social Sciences (IBSS), THOMPSON GALE, CATÁLOGO LATINDEX, SCOPUS, Hispanic American Periodical Index (HAPI), Sociological Abstract (SA), Dialnet, Worldwide Political Science Abstracts (WPSA), DOAJ, PAIS INTERNATIONAL. Ha sido evaluada positivamente por la FECYT.

ISSN 1851-9431 (IMPRESA)  
ISSN 2250-4621 (EN LÍNEA)



# MIRÍADA

## INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES

IDICSO – INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES – UNIVERSIDAD DEL SALVADOR  
MIRÍADA. AÑO 4 NO 7 (2011)

### ARTÍCULOS

- *La gobernabilidad democrática y el Peronismo.*

J. C. Herrera

- *La política marcaría australiana para posicionamiento internacional.*

D. Navarro

- *La incorporación de España en la Unión Europea. El impacto de la moneda única sobre el sector industrial español.*

J. F. Von Zeschau

- *Evolución de los estratos medios urbanos en el área metropolitana de Argentina. Una trayectoria de cuatro décadas.*

H. Chitarroni

- *¿Quiénes están en los márgenes?. La probabilidad de ser marginal en el mercado de trabajo argentino.*

N. Wermus

### COMUNICACIONES

- *La estabilidad en las democracias capitalistas. ¿Crisis hegemónica o auge chantajista?*

A. Colombo

- *El lugar de las minorías en la democracia: el caso Misiones.*

Y. Urquiza; M. E. Martín

### RESEÑAS

### ACTIVIDADES DEL IDICSO



UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR



# CON LA CUOTA CERO, ESE VIAJE QUE SOÑASTE SE TRANSFORMA EN UN VIAJE SOÑADO.

Si contratás un viaje de turismo estudiantil al exterior de la República Argentina, asegurate que la agencia tenga el destino habilitado ante el Ministerio de Turismo, cumpliendo con todas las normas vigentes, así tu viaje estará garantizado. Si contratás un viaje de turismo estudiantil de manera individual, sabé que el paquete no te cubre todo lo estipulado para disfrutar con total tranquilidad.

Es por eso que te pedimos que corrobore:

- La conformidad del colegio,
- Los seguros que marca la ley,
- Y el permiso de los padres para poder realizar el viaje.

**Cuota Cero. Un seguro para tu viaje de egresados.**

Para más información

[www.turismoestudiantil.gov.ar](http://www.turismoestudiantil.gov.ar)

