

# COLECCIÓN

Año XXIII - Número 29

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

**BUENOS AIRES, NOVIEMBRE 2018**



## REVISTA COLECCIÓN

### **Director**

Joaquín Migliore  
*Universidad Católica Argentina*

### **Consejo de Redacción**

Marcelo Camusso  
*Universidad Católica Argentina*

Hugo Dalbosco  
*Universidad Católica Argentina*

María Pollitzer  
*Universidad Nacional de San  
Martín (Argentina)*

Mario Miceli  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

Ignacio López  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

Fernando Domínguez Sardou  
*Universidad Católica Argentina*

### **Secretario de Redacción**

Mauro J. Saiz  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

### **Consejo Académico**

Samuel Amaral  
*Universidad Nacional de Tres  
de Febrero (Argentina)*

Miryam Colacrai  
*Universidad Nacional de  
Rosario (Argentina)*

Alcides Costa Vaz  
*Universidad de Brasilia (Brasil)*

Carlos Gervasoni  
*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

María Lukac  
*Universidad Católica Argentina  
– CONICET*

Ana M. Mustapic  
*Universidad Torcuato Di Tella –  
CONICET (Argentina)*

María Matilde Ollier  
*Universidad Nacional de San  
Martín (Argentina)*

Vicente Palermo  
*Instituto de Investigaciones Gino  
Germani - CONICET (Argentina)*

Darío Roldan  
*Universidad Torcuato Di Tella –  
CONICET (Argentina)*

Javier Zelaznik  
*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**Decana**

Liliana Pantano

**Secretario Académico**

Roberto Aras

---

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Director**

Marcelo Camusso

**Coordinador de Estudios**

Diego A. Ferreyra

# Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la revista.

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons Attribution License que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del trabajo y la publicación inicial en esta revista.

El envío de material se realiza exclusivamente a través de la página web e implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

ISSN 0328-7998 (impreso)

ISSN 1850-003X (en línea)

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC>



**COLECCIÓN**  
**Año XXIII - Número 29**  
**(abril 2017 - octubre 2018)**

**ÍNDICE**

NOVEDADES DE LA REVISTA ..... 9

**ARTÍCULOS**

LIDERAZGO PROVINCIAL FUERTE: CONCEPTO Y TIPOLOGÍA EN EL PERONISMO BONAERENSE (1983-2015) ..... 13

*MARÍA MATILDE OLLIER (Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina) y PABLO PALUMBO (Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín / CONICET, Argentina)*

LAS ESTRATEGIAS DE LA GESTIÓN TRANSNACIONAL DE UNIDADES SUBESTATALES DE DOBLE PERIFERIA DE ARGENTINA Y CHILE. LOS CASOS DE LA PROVINCIA DE JUJUY Y LA REGIÓN DE TARAPACÁ ..... 49

*STELLA JUSTE (UE-CISOR CONICET / Universidad Nacional de Jujuy, Argentina)*

EL LUGAR DEL SINDICALISMO EN LOS AÑOS FORMATIVOS DEL PERONISMO (1946-1955). UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS DISCURSOS DE J. D. PERÓN ..... 79

*JOAQUÍN ALDAO (Universidad Nacional de Mar del Plata / CONICET, Argentina), DARÍO DAWYD (Universidad Nacional de La Matanza / CONICET, Argentina) y NICOLÁS DAMIN (Universidad Nacional de Lanús, Argentina)*

UNA EXPERIENCIA <i>CLASISTA</i> EN EL BANCO NACIÓN. DERROTERO Y ALCANCE DE LA AGRUPACIÓN <i>AVANZADA</i> <i>BANCARIA</i> (1968-1974) .....	107
<i>MARTÍN MANGIANTINI (Instituto Ravignani – CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina)</i>	

## **CONFERENCIA**

EL 68 EN AMÉRICA LATINA: EL CONTEXTO HISTÓRICO EN QUE SE DA EL EVENTO MEDELLÍN.....	137
<i>JOAQUÍN MIGLIORE (Universidad Católica Argentina, Argentina)</i>	

## **RESEÑAS**

ELECCIONES Y PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA EN EL CAMBIO DE CICLO.....	155
<i>FERNANDO DOMÍNGUEZ SARDOU (Universidad Católica Argentina, Argentina)</i>	
INSTRUCCIONES PARA AUTORES.....	159
PROTOCOLO DE EVALUACIÓN.....	163

## **Novedades de la revista**

Estimados lectores:

En esta edición de *Colección*, tenemos el agrado de compartir con ustedes una serie de novedades que han marcado el proceso de renovación y mejora continua de la revista en el último año.

Tal como anunciáramos en su momento, este número 29 inaugura la regularidad semestral de la publicación. Esperamos mantener esta frecuencia de aquí en más, acorde con el crecimiento y mayor difusión que la revista viene exhibiendo.

En línea con lo antedicho, y más allá de la difusión de convocatorias específicas, la revista se encontrará permanentemente abierta a la recepción de nuevas propuestas de artículos. El envío de las mismas deberá realizarse exclusivamente a través de nuestra página web, en la siguiente dirección:  
<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/>

En las últimas páginas de este ejemplar, podrá encontrar las instrucciones para los autores, así como la descripción detallada de nuestro proceso de evaluación.

Finalmente, queríamos compartir que *Colección* se ha incorporado en los últimos meses a la Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV), gestionada por FLACSO Argentina, así como a la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB).

Como siempre, queremos agradecer a toda la comunidad de lectores, autores, evaluadores y académicos que han contribuido a este proceso y esperamos continuar aportando al desarrollo, debate y difusión de las disciplinas políticas.



# ARTÍCULOS



# LIDERAZGO PROVINCIAL FUERTE: CONCEPTO Y TIPOLOGÍA EN EL PERONISMO BONAERENSE (1983-2015)

---

**María Matilde Ollier\***

Escuela de Política y Gobierno –

Universidad Nacional de San Martín (Argentina)

✉ [maria.ollier@gmail.com](mailto:maria.ollier@gmail.com)

Recibido: 1 de diciembre de 2017

Aceptado: 30 de agosto de 2018

**Pablo Palumbo\*\***

Escuela de Política y Gobierno –

Universidad Nacional de San Martín / CONICET (Argentina)

✉ [palumbopablo@gmail.com](mailto:palumbopablo@gmail.com)

---

\* Ph.D en Ciencia Política (University of Notre Dame, USA). Es Decana, directora del doctorado en Ciencia Política, y profesora e investigadora de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Es autora de numerosos libros, artículos en revistas con referato y de capítulos de libros. En la actualidad, su principal tema de investigación son los liderazgos presidenciales en América del Sur.

\*\* Licenciado en Ciencia Política y candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Sus líneas de investigación son liderazgo presidencial, federalismo y relaciones intergubernamentales.

Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en las V Jornadas de Investigación en Política y Gobierno “Estudios sobre la Provincia de Buenos Aires”, realizadas en la Universidad Nacional de San Martín el 18 y 19 de abril de 2018. Los autores agradecen los comentarios recibidos por los participantes de las jornadas y los evaluadores anónimos de la Revista Colección.

**Resumen:** El artículo explora distintos tipos de liderazgos peronistas en Buenos Aires, su impacto en el comportamiento partidario provincial y las condiciones necesarias para el surgimiento de un liderazgo fuerte. Dos razones justifican el estudio de caso. La primera radica en la relevancia indiscutida de Buenos Aires en la política argentina, en su particular imbricación con la política nacional y en su falta de autonomía en relación al poder central (Ollier, 2010b). Por estos rasgos, en ella se juega la gobernabilidad del país. La segunda se debe a que el justicialismo bonaerense es el único partido que desde el surgimiento de la democracia de masas, gobernó la provincia veintiocho años consecutivos (1987-2015); su bastión electoral clave se encuentra en el conurbano bonaerense; y la disputa por el liderazgo nacional del movimiento tiene su principal escenario en la provincia.

La hipótesis sugiere que un Liderazgo Provincial Fuerte (LPF) mantiene unido al partido justicialista bonaerense, más allá de la fortaleza del presidente peronista. Por el contrario, un liderazgo provincial débil habilita el surgimiento de desafíos opositores intra-peronistas con consecuencias a nivel nacional. Para probar la hipótesis definimos LPF, señalamos sus atributos, los operacionalizamos en presencia y en ausencia de un LPF, para luego diseñar una tipología. Se trata de un artículo conceptual con una ilustración empírica que propone una tipología que compara tipos de liderazgos dentro del caso.

**Palabras clave:** Liderazgo provincial fuerte; Tipología de liderazgos provinciales; Partido Peronista bonaerense; Fragmentación partidaria; Unidad partidaria

**Abstract:** This article explores different styles of Peronist leadership in Buenos Aires, their impact on provincial partisan behavior, and the necessary conditions for the emergence of strong leadership. At the same time, it throws light on two reasons, which justify this case study. Firstly, it underlines Buenos Aires's unquestioned relevance in Argentinean politics, its particular overlapping at national level, and its lack of autonomy in relation to federal power (Ollier: 2010). These features make this province determining when it comes to understanding the country's governability. Secondly, it is based on three statements: Buenos Aires Peronism is the only party which governed uninterruptedly for twenty-eight years; its electoral national stronghold is located in greater Buenos Aires; and the political struggle for the party's national leadership takes place mainly in Buenos Aires.

The hypothesis suggests that Strong Provincial Leadership (SPL) keeps Buenos Aires Peronist party united, beyond the Peronist president's strength. On the contrary, weak provincial leadership gives way to the emergence of splinter factions, leading to far reaching consequences nationwide. In an attempt to test this hypothesis, we define SPL, point out its

attributes and operationalize them in the presence and absence of SPL, so as to build a typology that compares styles of leadership, i.e. this is a conceptual article with an empirical illustration.

**Keywords:** Strong Provincial Leadership; Typology of Provincial Leadership; Buenos Aires Peronist Party; Partisan Fragmentation; Party Unity

## I. Introducción

La literatura sobre liderazgo, aunque escasa en América Latina, ha centrado su atención en el presidente y ha descuidado el estudio de los líderes subnacionales. Para contribuir en este sentido, el artículo explora los distintos tipos de liderazgos en el peronismo de Buenos Aires y su impacto en el comportamiento partidario. De ahí que responde a la pregunta sobre cómo se construye un liderazgo provincial fuerte (de ahora en más LPF) y cuáles son las consecuencias de su presencia en el peronismo provincial y nacional. Para ello define el LPF, plantea las condiciones necesarias para su surgimiento, construye una tipología sobre los diferentes tipos de liderazgos dentro del peronismo bonaerense y compara la influencia de un LPF y otros tipos de liderazgos en la conducción del partido y sus consecuencias en la política nacional.

Nos centramos en los líderes del peronismo porque el justicialismo bonaerense es el único partido que, desde el surgimiento de la democracia de masas, gobernó la provincia veintiocho años consecutivos (1987-2015); su bastión electoral clave se encuentra en el conurbano bonaerense; y la disputa por el liderazgo nacional del movimiento tiene su principal escenario en Buenos Aires. Pero, además, si bien cada provincia posee sus particularidades, la especificidad de la competencia entre los líderes en Buenos Aires en relación al resto, se debe al anidamiento del distrito con el juego político nacional (Ollier 2010b) y a su impacto en el escenario federal: es la provincia más poblada del país (39% del padrón electoral), y la de

mayor peso económico (representa el 36% del PBI nacional) e institucional en la Cámara Baja de la Nación (70 sobre 254 bancas). Por lo tanto, resulta relevante atender a la formación de los liderazgos bonaerenses.

La hipótesis sugiere que un liderazgo provincial fuerte mantiene unido el partido justicialista bonaerense. Por el contrario, un liderazgo provincial débil habilita el surgimiento de desafíos opositores en el partido provincial con consecuencias a nivel nacional.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. La primera, introduce la perspectiva conceptual y algunas aclaraciones metodológicas. La segunda desarrolla las condiciones de llegada al gobierno de Eduardo Duhalde y su construcción de un LPF. La tercera describe empíricamente el comportamiento de los actores peronistas en el nivel nacional, provincial y local ante la ausencia de un liderazgo provincial. Ambos tipos extremos se ilustran con las elecciones legislativas exclusivamente pues en ellas no se juegan ni el liderazgo provincial ni las jefaturas locales. Por lo tanto, permiten evaluar mejor la capacidad de liderar del jefe bonaerense. En cuarto lugar, propone una tipología de los liderazgos justicialistas en Buenos Aires. Finalmente, cerramos con una paradoja a modo de conclusión.

## **II. Perspectiva conceptual**

Los estudios sobre liderazgo han dedicado sus esfuerzos a la comprensión del liderazgo presidencial. Por un lado, se indagó sobre a) sus características personales o habilidades: poder de persuasión, capacidad para comunicar o aptitud psíquica para ejercer el poder (Neustadt 1990; Barber 1977; Greenstein 1997; Renshon 1998) y b) se estudió la interacción del liderazgo presidencial con otros actores en un contexto determinado: la legislatura, el poder judicial, el partido, la sociedad, etc. (Herring 1940; Bond y Fleisher 1990; Yates y Whitford 1998; Elgie 1995; Seligman 1956). Por otro lado, desde el neoinstitucionalismo (Mainwaring y Shugart 2002), se enfatizó en los poderes constitucionales (de veto, de decreto, iniciativa legislativa, etc.) o partidarios (capacidad de dominar el proceso de confección de las leyes a cargo de sus partidarios en el congreso) para evaluar la performance presidencial.

El estudio de los liderazgos subnacionales replica los modelos desarrollados para los líderes federales: los poderes institucionales (mandato, nominación de funcionarios públicos, veto y presupuestario) de los gobernadores estadounidenses (Schlesinger 1965); sus características individuales (Beyle 1995), sus poderes formales e informales (Bernick 1979), y su popularidad (Barth y Ferguson 2002; King y Cohen 2005).

En la Argentina, la literatura sobre federalismo resalta el poder de los gobernadores según los recursos electorales (porcentaje de votos) y legislativos (porcentaje de bancas en la legislatura estatal) que controlan (González 2014); su capacidad para “desanidar” el sistema político provincial del nacional, cada vez más fragmentado y competitivo, a través de reformas electorales e institucionales (Abal Medina y Calvo 2001; Calvo y Micozzi 2003; Calvo y Escolar 2005); la dudosa calidad democrática de sus prácticas políticas (Gervasoni 2010; Beherend 2011); el control que ejercen sobre los legisladores nacionales que representan a sus provincias (Gibson y Calvo 2000; Calvo y Murillo 2004; Gibson, Calvo y Faletti 2004); su importancia para determinar la carrera política de sus partidarios a partir de la nominación en las listas electorales (Jones *et. al.* 2002); y su negociación personal y directa con el presidente por partidas presupuestarias (Spiller y Tommasi 2000; González 2013 y 2014).

A pesar de sus valiosos aportes, los estudios no explican el comportamiento de los gobernantes bonaerenses y su relación con el peronismo. Por lo cual es preciso atender a otro cuerpo de literatura que relaciona el liderazgo con la organización partidaria. Las perspectivas varían pues la fortaleza de los líderes en el partido se mide por: su performance en elecciones y sus logros en el gobierno (Strøm 1990), los apoyos partidarios que le permiten mantener el control de la organización (Bynander y t'Hart 2007), las características de la selección de los líderes (Ennsler-Jedenastik y Müller 2015), y el carisma del líder (Panebianco 1990). Un liderazgo carismático centraliza la autoridad (control sobre las zonas de incertidumbre organizativa) y mantiene unida a la coalición dominante, a pesar de la ausencia de institucionalización, o a pesar de encerrar distintas tendencias o facciones (incluso enfrentadas entre sí).

En la Argentina, donde los líderes de la organización partidaria provincial suelen ser los gobernadores, Jones (2001) subraya su importancia para determinar tanto la carrera política de sus miembros como la disciplina

partidaria en el parlamento nacional. En consecuencia, su envergadura se expresa en su influencia para confeccionar las listas electorales a nivel provincial (quién está y qué lugar ocupa).

A su vez, en el interior de las organizaciones partidarias provinciales conviven distintas facciones y tendencias. En partidos escasamente institucionalizados, las primeras se diferencian de las segundas por su mayor grado de organización y autonomía. Las facciones se mantienen unidas alrededor de un líder o siguen distintas estrategias de competencia. En la Argentina prima una estrategia multicapa (*multilayered*) porque las reglas del partido admiten las facciones y las ramas regionales disfrutaban de altos niveles de autonomía (Verge y Gómez 2012). En consecuencia, sus opciones son: territorializarse, compitiendo solo para cargos locales o provinciales, presentar alianzas con otros partidos en el nivel provincial que difieren de las alianzas del partido a nivel nacional, o mantener distintos grados de coordinación con la conducción central.

En el caso de las facciones peronistas que compiten por fuera del partido, Galván (2009) encuentra cuatro razones de la ruptura con la conducción oficial: el bajo costo de entrada (conformar partidos políticos), la posibilidad de acceso a financiamiento público, el escaso riesgo de penalizaciones y la existencia de patrocinadores. El texto resalta que los patrocinadores, es decir, líderes del mismo partido en puestos de gobierno (nacional o subnacional), incentivan listas en distritos ajenos a su área de influencia para que compitan con la conducción oficial.

En la relación entre líderes partidarios provinciales y nacionales, Jones (2001) observa tres regularidades. Cuando el líder del partido es el presidente de la Nación, la organización nacional tiene un mayor grado de influencia sobre los líderes subnacionales. Cuando las organizaciones partidarias locales cuentan con un líder popular entre las bases y con fuerte control sobre la estructura partidaria en el distrito, ellas poseen más capacidad para resistir la injerencia nacional. En cambio, cuando en las organizaciones locales existe conflicto entre las facciones y ninguna asegura el control sobre la organización, su debilidad es mayor para resistir la intervención nacional. Si la primera regularidad no necesariamente se da en el justicialismo bonaerense, las otras dos sí. Todo depende del tipo de liderazgo provincial.

De ahí que el conjunto de perspectivas señaladas debe ser cuidadosamente revisado si se pretende aplicarlas a Buenos Aires. Pues Ollier (2010b; 2016) distingue a la provincia del resto, por una imbricación única con el poder central, que responde a dos necesidades históricas de la Nación en relación a la provincia: sus votos son claves para consagrar presidentes y el gobierno nacional necesita someter la provincia para garantizar la gobernabilidad del país, que en parte significa controlar la conflictividad social. En consecuencia, ampliando los enfoques citados, nuestro estudio incluye el rol de los liderazgos subnacionales en su relación al presidente y con el partido provincial, y su impacto en la arena nacional. De esta manera, a partir de Buenos Aires, el artículo arroja luz sobre distintos tipos de liderazgos provinciales y cómo se despliegan en el peronismo en los niveles bonaerense y nacional.

Por lo tanto, en primer lugar, se trata de un artículo conceptual: define el liderazgo provincial fuerte. En segundo lugar, lleva a cabo en las secciones siguientes, una ilustración empírica del concepto y una tipología en base a los distintos tipos observables de gobernadores peronistas bonaerenses. Se trata de un estudio de caso “desviado” (Seawright y Gerring 2008), ya que el comportamiento de los gobernantes bonaerenses se distancia de las interpretaciones planteadas para los otros gobernadores provinciales, sus partidos y las autoridades nacionales. El distanciamiento deviene de la particular imbricación entre la política nacional y provincial (Ollier 2010b). Al afirmar que Buenos Aires es el territorio más nacionalizado del país, a diferencia de lo que sucede con las otras provincias argentinas, su nacionalización conduce a la pérdida de su autonomía política (Ollier 2010b). Consiguientemente, el caso cobra valor intrínseco para buscar explicaciones que den cuenta de la realidad bonaerense. En tercer lugar, explora las consecuencias de un LPF sobre el comportamiento de la organización partidaria. Demuestra que cuando en Buenos Aires existe un LPF peronista, el partido se mantiene unido. No es una afirmación tautológica porque a pesar de la existencia de líderes fuertes a nivel nacional y local, si no existe un LPF en Buenos Aires, el partido se fragmenta.

### III. Conceptualización de liderazgo provincial fuerte

Partiendo de la noción de liderazgo político (en el presidencialismo y en el parlamentarismo) formulada por Fabbrini (1999, 10), Ollier (2008) redefine el liderazgo presidencial como la actividad que entraña la forma de gobernar del presidente, la cual implica los vínculos que éste entabla con los partidos, con los otros poderes del estado y con la sociedad entendida de modo amplio (campesinos, sindicatos, etc). Esos nexos puestos en marcha vía diversos mecanismos y circunstancias apuntan a que el presidente resuelva determinados problemas, produzca resultados favorables en el contexto institucional y social de su mandato. Adaptando el concepto a nivel subnacional resulta que el liderazgo provincial, en el federalismo, es la actividad que entraña la forma de gobernar del ejecutivo provincial, la cual implica los vínculos que éste entabla con los otros niveles ejecutivos (el presidente y los intendentes), los partidos, los otros poderes del estado provincial y la sociedad. La definición abriga dos ventajas: considera al liderazgo una actividad y lo sitúa en un contexto relacional.

Veamos ahora el rol del liderazgo en el peronismo. Ollier sostiene que:

[e]l liderazgo estructura al peronismo como organización política, fundando su legitimidad última en el voto ciudadano, en la competencia interna y/o en la elección general”. Con el verbo “estructura” la autora aclara que refiere “al papel del liderazgo en organizar las relaciones horizontales y verticales que se despliegan en su interior (...) Al frente del Estado, e instaurado por Perón, el justicialismo ensambla liderazgo presidencial y jefatura partidaria (formal o informal) (...) Sin embargo, la distinción entre liderazgo eterno y temporal constituye la diferencia entre el peronismo original y el que emerge luego de la tercera ola de democratización. En el primero, el líder tiene un estatus suprapolítico en tanto existe un tabú que impide a la dirigencia partidaria cuestionar el liderazgo de Perón o pensar en una sucesión antes de su muerte (...) La distinción entre liderazgo eterno y temporal constituye la diferencia entre el peronismo original y el que emerge luego de la tercera ola de democratización. (Ollier 2010a, 128)

El liderazgo provincial peronista al igual que la jefatura federal ostenta una limitación temporal y carece de status supra político al validarse periódicamente en las urnas; solo Perón gozó de la “eternidad” y del reconocimiento superior de su jefatura. Cuando el liderazgo se encuentra privado de fortaleza, no necesariamente ensambla su carácter gubernamental con la jefatura partidaria (formal o informal). Ahora bien, ante un presidente peronista, en términos generales los gobernadores peronistas gozan de mayor autonomía política y administrativa en relación al ejecutivo nacional que sus pares bonaerenses.

Su relativa mayor autonomía política responde a diversas razones: desanidamiento del juego político con el nacional (desdoblamiento de elecciones, cambios de reglas institucionales y electorales en el nivel local para aumentar su poder, etc.) (Calvo et. al. 2001; Calvo y Escolar 2005); su control sobre el partido provincial y los actores locales (Mustapic 2002; Jones et. al 2002; Jones et. al 2012); su posibilidad de manejar la administración; la concentración de las decisiones y de los nombramientos, por lo cual influyen sobre la burocracia (sospechada por su uso político como red de patronazgo) y sobre los otros poderes del estado (Calvo y Murillo 2004)<sup>1</sup>; y la prolongada consolidación temporal de su poder, en tanto gobiernan desde antes de la llegada del presidente y, posiblemente, continúen una vez finalizado el mandato presidencial pues en algunos casos cuentan con reelección indefinida o son relevados por su delfín. Los presidentes kirchneristas centralizaron recursos económicos y financiaron obra pública directamente a los jefes comunales y a diferentes organizaciones sociales. A pesar de ello, las transferencias automáticas, no enmarcadas de la coparticipación federal, continuaron manejadas de forma centralizada y discrecional por el gobernador (Gonzalez 2008; Bonvechi y Lodola 2010; Gonzalez y Mamone 2011).

Veamos entonces cuáles de las razones mencionadas aplica a los jefes provinciales bonaerenses y con qué frecuencia. En principio, la imbricación política entre nación y provincia marca la especificidad del liderazgo bonaerense en su vínculo decisivo con dos actores, el presidente y el partido provincial. Debido a los motivos arriba citados, ambos condicionan

---

<sup>1</sup> De allí derivan las discusiones sobre la calidad democrática sub-nacional (Gibson 2005; Gervasoni 2010; Behrend 2011).

tenuamente, cuando no lo hacen, al resto de los gobernadores. En consecuencia, el LPF en Buenos Aires es aquel capaz, por un lado, de I) lograr una relativa autonomía en relación al presidente de la nación, manifestada en su capacidad para centralizar recursos económicos, designar a los funcionarios de su administración y confeccionar las listas de legisladores nacionales y provinciales, y por el otro de II) conseguir la jefatura partidaria, manifestada en su capacidad para evitar las escisiones, conteniendo a los perdedores de la competencia interna partidaria, disciplinar a la mayoría de los intendentes del CB a su liderazgo (donde el presidente suele hacer jugar su liderazgo para competir o debilitar al gobernador y acrecentar su poder) y mantener expectativas favorables sobre el futuro de la dirigencia partidaria. Dada la débil institucionalización partidaria y el carácter movimientista del peronismo, la jefatura formal no necesariamente coincide con la real. Por lo tanto, hacemos la distinción al analizar los tipos de liderazgos.

De acuerdo con la definición, el LPF incluye seis atributos: 1) centralización de los recursos económicos, 2) designación de los funcionarios de su administración sin intervención presidencial, 3) confección de las listas electorales de la provincia para legisladores nacionales y provinciales, 4) impedimento de la competencia interna y, si la hay, contener a los perdedores, 5) conducción de la mayoría de los intendentes del CB, y 6) mantenimiento de las expectativas favorables sobre el futuro de la dirigencia partidaria. A continuación, las secciones tres y cuatro operacionalizan los atributos, mostrando cuando un gobernador goza, o carece, de ellos.

#### **IV. El liderazgo provincial fuerte y su impacto en la unidad (1991-2004)**

El LPF satisface los seis atributos que surgen de su definición, por lo cual llevamos adelante su ilustración empírica, es decir, cómo se aplican a quien los reúnen. Para convertirse en gobernador bonaerense en 1991, Eduardo Duhalde, ex intendente de Lomas de Zamora abandona la vicepresidencia de la República, acordando con Carlos Menem modificar la constitución nacional y provincial, en 1994, en vistas a que ambos sean habilitados para un nuevo período. Pese a ser derrotado por Fernando de la Rúa, en la carrera

presidencial, en 1999, su influencia en la provincia continua durante la administración de su delfín Carlos Ruckauf (1999-2001). Debido a la salida anticipada del mandatario radical, Duhalde asume la presidencia interna de la República. Opositor a Menem y jefe del PJB, contribuye a volcar los votos provinciales, en 2003, hacia la candidatura de Néstor Kirchner, como lo prueba el mapa electoral de los comicios que lo colocan al frente de la Casa Rosada.

En relación al presidente, el LPF contiene tres atributos: 1) negociar con el poder nacional las partidas presupuestarias y centralizar los recursos económicos y llevar adelante sin intervención del poder central 2) la designación de los funcionarios provinciales y 3) la confección de las listas electorales. Veamos.

1) *Negociar con el poder nacional las partidas presupuestarias y centralizar los recursos económicos.* Existe un consenso generalizado que atribuye la fortaleza del liderazgo de Duhalde a la concentración fiscal que le confiere el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano.<sup>2</sup> Duhalde, Menem y Domingo Cavallo acuerdan un monto de transferencias fiscales sin asignación presupuestaria específica para el CB. Las partidas le proveen recursos para llevar adelante numerosas obras públicas y diferentes políticas sociales que le proporcionan la imagen de un gran hacedor (Ollier 2010b; Chiari, Danani y Filc 1997).<sup>3</sup>

2) *Designar a los funcionarios provinciales sin intervención del poder central.* En el caso bonaerense, la autonomía del gobernador, en relación al presidente, aparece tanto en la designación de su compañero de fórmula como en la conformación de su gabinete. Todos los funcionarios de Duhalde son designados por él, sin la intervención de Menem. En ambos períodos, su vicegobernador, Rafael Romá, es un político de bajo perfil y dedicado a la gestión, que se autodefinió “secretario de lujo” de Duhalde.<sup>4</sup> Para testimoniar la lealtad al gobernador, varios jefes políticos del CB piden licencia en su cargo a los efectos de participar en el gabinete provincial

---

<sup>2</sup> Ley 24.073 de 1992.

<sup>3</sup> Entre las políticas sociales se destaca la red de manzaneras (mujeres con vinculación partidaria) que distribuía alimentos básicos (Plan Vida) provistos por el gobierno, desde sus casas particulares, en los barrios más pobres de la provincia.

<sup>4</sup> *La Nación*, 28/12/1998, “Rafael ‘Balito’ Romá, el otro yo de Eduardo Duhalde”.

(Baldomero Álvarez -de Avellaneda-, Juan José Mussi -de Berazategui-, Raúl Othacehé -de Merlo-, entre otros). En su paso por la presidencia provisional de la República, Duhalde también cuenta con el acompañamiento de varios (ex) intendentes en calidad de ministros, e incluso Ruckauf deja el gobierno provincial en manos de su vicegobernador, Felipe Solá, para escoltarlo como ministro de relaciones exteriores.

3) *Confeccionar las listas electorales*. Duhalde es el responsable de armar las listas para legisladores nacionales y provinciales sin intervención presidencial, y al mismo tiempo permite que los intendentes del conurbano armen sus propias listas de concejales (legisladores locales). Los principales lugares están reservados a partidarios o funcionarios leales, que llevan a cabo su actividad política en el CB. Durante este período, en el PJB conviven dos tendencias: la Liga Federal, conducida por Alberto Pierri, y la Línea Peronista Bonaerense (LIPEBO), donde se encuentran los ex seguidores de Antonio Cafiero. Aunque enfrentadas entre sí, ambas facciones responden al gobernador.

En la confección de las listas legislativas de medio término, Duhalde conserva el equilibrio entre ambas tendencias. En 1993, Pierri, su mano derecha, encabeza la boleta de diputados. Oscar Alende, del Partido Intransigente y aliado suyo, ocupa el segundo lugar. Completa la terna, Mabel Muller, esposa de Oscar Rodríguez (íntimo colaborador de Duhalde). El aumento de poder de Pierri, presidente de la cámara de diputados de la Nación, en 1997, lleva a Osvaldo Mercuri (LIPEBO), presidente de la Cámara de Diputados de Buenos Aires, a desafiarlo en una elección interna. Para evitar el conflicto, Duhalde interviene, logrando una lista de unidad encabezada por su mujer, Hilda González. De este modo, fortalece su poder institucional y deja una dura lección a quienes promueven las divisiones.

En 1997 y en 2003, su esposa encabeza la lista de diputados nacionales por Buenos Aires, ocupando los primeros lugares figuras muy cercanas al gobernador.<sup>5</sup> En 2001, reaparecen algunos nombres de 1997, como Jorge Remes Lenicov, quien figura primero de la boleta y será ministro de

---

<sup>5</sup> Mabel Muller, Remes Lenicov, Ángel Abasto, Graciela Camaño, Aníbal Frigeri, Dulce Granados.

economía durante su presidencia interina.<sup>6</sup> Más todavía, en 1994, Duhalde participa en la designación del candidato a vicepresidente de Menem, Ruckauf. De esta manera, ubica un hombre suyo en la presidencia del senado de la nación y evita el surgimiento de un competidor para la sucesión de 1999.

En las elecciones presidenciales de 2003, como conductor del partido a nivel nacional, Duhalde obstaculiza el triunfo de Menem a la presidencia. Si bien esto excede su papel como gobernador, lo cierto es que consigue impedir la candidatura del riojano porque mantiene la jefatura real del PJB (delega su cargo formal en el intendente de Lanús, Manuel Quindimil). Eso le permite brindarle los votos bonaerenses a Kirchner y consagrarlo presidente, al evitar la competencia interna ante la sospecha de un posible triunfo del riojano y al lograr que su candidato, Kirchner, con los votos bonaerenses llegue al balotaje que nunca ocurrió.

En relación al partido provincial es necesario aclarar que la conducción real del PJB es un recurso de poder clave. La diferencia entre formal e informal es clave porque Duhalde mantuvo ambas, aunque pedía licencia y delegaba la conducción formal, mientras que los Kirchner eran los jefes reales pero nombraban a un aliado en la jefatura formal (Tabla N°1).

**Tabla N°1. Presidentes Formales del PJB.**

<b>Años</b>	<b>Presidente del PJB</b>
1983-1985	Herminio Iglesias
1986-1991	Antonio Cafiero
1991-2008	Eduardo Duhalde
	Alberto Pierri (por licencia de Duhalde)
	Manuel Quindimil (por licencia de Duhalde 2002-2004)
	José María Díaz Bancalari (por licencia de Duhalde 2004-2008)
2008-2010	Alberto Balestrini
2010-2012	Hugo Moyano (por problemas de salud de Balestrini)

<sup>6</sup> Seguido por Silvia Martínez, amiga personal de Chiche Duhalde; el ministro de justicia provincial, Jorge Casanovas; el ex intendente y jefe territorial de Almirante Brown, Jorge Villaverde; Camaño y el ex intendente de San Martín, Brown.

2012-2013	Cristina Álvarez Rodríguez (por renuncia de Moyano)
2013-2017	Fernando Espinoza
2017-Act.	Gustavo Menéndez

*Fuente: Elaboración propia.*

Ahora bien, para definir la fortaleza de quien detenta la conducción partidaria, distinguimos tres atributos que se suman a los tres anteriores: 4) la contención de la lucha facciosa, 5) la conducción de la mayoría de los intendentes del CB y 6) el mantenimiento de expectativas favorables sobre el futuro de la dirigencia partidaria a partir de la carrera política del líder.

4) *Impedir la competencia interna y contener a los perdedores en caso que la haya.* En 1991, se realizan internas partidarias para nominar al candidato peronista a gobernador en una suerte de elecciones con resultado cantado. La fórmula Duhalde-Romá impulsada por Menem, también cuenta con el respaldo del gobernador Cafiero y del sindicalista Lorenzo Miguel, Secretario general de la UOM. La segunda fórmula es integrada por Carlos Brown-Mirta Rubini. Duhalde vence holgadamente a su contrincante (más de 80% de los votos). Brown se alinea con Duhalde y éste lo recompensa con un cargo en el gabinete provincial, convirtiéndose en uno de sus más cercanos colaboradores.

Como señalamos, las dos facciones del PJB enfrentadas entre sí, responden a Duhalde y ninguna se atrevía a confrontarlo. El gobernador se ubica por encima de ambas, logrando mantener de esa forma el equilibrio dentro del partido. En 1997, las negociaciones de Duhalde evitan la competencia interna entre ellas, con lo cual no fue necesario suspenderla: nadie se atreve a presentar una lista alternativa. La disputa solo se instala en la categoría de legisladores locales.<sup>7</sup> La lucha entre Mércuri (LIPEBO) y Pierri (LF) por la candidatura a diputado incluye los deseos de ambos de posicionarse para suceder al gobernador en 1999. Para impedir un enfrentamiento abierto que debilitara sus chances presidenciales en el siguiente turno electoral, Duhalde intercede en las negociaciones.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> *La Nación*, “Será candidata la esposa de Duhalde”, 06/05/1997.

<sup>8</sup> Entre las maniobras de Menem para desgastar a Duhalde, se presentan a la competencia interna para gobernador una lista patrocinada por Duhalde (Ruckauf-Solá) y otra por Menem (Cafiero-Scarabino). La lista duhaldista se impone y evita que los

Para los aliados derrotados en la competencia interna local, un cargo en el gabinete provincial significa una recompensa, tal el caso de Jorge Carpinetti en Florencio Varela, desplazado de su función anticipadamente, y Aníbal Fernández en Quilmes, abatido en las internas por otro duhaldista (Federico Scarabino).

5) *Conducir la mayoría de los intendentes del CB.* Durante su gobernación y hasta 2005, Duhalde conserva su jefatura sobre la mayoría de los intendentes del CB. La consolidación de su liderazgo se expresa en el número de líderes locales (alcaldes o no) que lo reconocen: 19 (79%) por sobre tan solo 2 (8%) que siguen identificados con el menemismo.<sup>9</sup> En 1999, el duhaldismo retiene 16 intendencias (66%) y la Alianza triunfa en 7 (29%), mientras un partido vecinal gobierna Tigre (Ollier 2010b).

Para controlar más intendencias del CB y evitar la injerencia presidencial en la administración y en su poder, Duhalde convierte en ocho a tres municipios, confiando que los nuevos intendentes electos serían sus aliados. Así se aprueban las divisiones de Morón, General Sarmiento y Esteban Echeverría, gobernadas por dirigentes menemistas, cuyo resultado es la escisión de Morón en tres (Morón, Ituzaingó y Hurlingham), de Gral. Sarmiento en tres (San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz); y de Esteban Echeverría en dos (Ezeiza y Esteban Echeverría). De este modo mientras el menemismo retuvo tres distritos, cinco pasaron a manos de Duhalde.

El gobernador impone altos costos a los intendentes que no se encuadran bajo su conducción y pretenden salirse del PJB. Por ejemplo, en San Martín, frente al respaldo público de Antonio Libonati al presidente Menem, los

---

menemistas consigan la representación por la minoría (25% de los votos). Todos los actores bonaerenses que enfrentan al gobernador son derrotados en sus distritos (Pierri, Scarabino, Rousselot, Patti y Álvarez). *Página 12*, “Duhalde ganó en el corazón del peronismo”, 10/05/99.

<sup>9</sup> Cuando inicia su primer mandato, 15 de los 19 municipios se hallan comandados por intendentes peronistas (78%). Dentro de ellos, 5 (26%) están ligados al menemismo y 10 (52%) al gobernador. En 1994, los municipios del CB aumentaron a 24, de los cuales 21 se encontraban en manos peronistas (Ollier 2010b).

integrantes del Concejo Deliberante encolumnados detrás de Duhalde lo destituyen.<sup>10</sup>

6) *Conservar expectativas favorables sobre el futuro de la dirigencia partidaria a partir de su propia carrera política (mantenerse en el poder o ganar las elecciones).* Duhalde alimenta expectativas favorables sobre la continuidad en el poder a los dirigentes a partir de su propia carrera política (vicepresidente, gobernador dos períodos, senador nacional y presidente provisional del país). A pesar de su revés electoral en 1999, retiene su poder en la provincia a partir de un acuerdo con la UCeDe y con Acción por la República para que ambos partidos promuevan el voto a su delfín, Ruckauf, a la gobernación, aun cuando no lo hiciesen a él mismo para presidente. Pese a haber perdido la batalla por la presidencia, su posterior victoria en la elección a senador nacional, en el 2001, configura otra prueba de la fortaleza que aun guardaba su liderazgo. Padre de la modesta victoria electoral de Kirchner, cree asegurada su jefatura provincial. Sin embargo, esta vez, pese al aval de buena parte de los intendentes del CB, la designación de Kirchner le lleva a cometer un error estratégico para la continuidad de su liderazgo.

Mientras Duhalde preserva su poder, la dirigencia bonaerense calcula que mantendría el propio, dado su estilo de conducción: incluir sus funcionarios en las listas legislativas, otorgar cargos en la administración provincial a los peronistas derrotados en sus distritos, premiar a los que se mostraron leales a sus iniciativas (los que no “sacaron los pies del plato”) con cargos importantes en la administración nacional (cuando fue designado presidente interino de la Nación) y armar listas electoralmente competitivas que facilitaron el arrastre positivo de la boleta.

En una época de reelecciones comunales indefinidas, Duhalde piensa, quizás sin temor a equivocarse, que los intendentes del CB, respaldan a quienes contribuyesen con su perpetuidad en el cargo. Las siguientes palabras muestran con claridad su evaluación de los intendentes del CB: “¿Qué es un intendente del Gran Buenos Aires? Es un gobernador de un lugar muy pequeñito, con ingresos de un municipio. Pero ellos se sienten gobernadores. Porque tienen mucha gente. Entonces, tienen estructura de municipio e ingresos de intendente. ¿Sabe cuál es la pretensión de un

---

<sup>10</sup> *La Nación*, “Al primero que quiera sacar los pies del plato, Duhalde le corta las alas”, 13/03/1998.

intendente, sea el presidente De la Rúa, Kirchner o Duhalde? *Mantener su gobernación*. Y trabajan para eso. Y cuando tienen un presidente que no los ayuda a tirar votos [arrastre electoral], no se preocupan demasiado y le preguntan a la gente: ‘Che, ¿querés el voto de éste? Si no, te doy el otro’. Siempre ha sido así y va a seguir siendo así” (*Énfasis nuestro*).<sup>11</sup>

Por lo tanto, desde 1991 hasta 2005, la política provincial se caracteriza por la fortaleza del liderazgo de Duhalde, en calidad de gobernador hasta 1999, de Presidente entre 2002 y 2003 y de líder del PJ hasta las elecciones de 2005. La próxima sección describe las relaciones y las escisiones dentro del PJB cuando carece de un LPF.

## **V. La ausencia de liderazgo provincial fuerte y su impacto en la división partidaria**

La ausencia de un LPF se manifiesta en su incapacidad, en relación al presidente, para 1) centralizar recursos económicos, 2) designar a los funcionarios de su administración y 3) confeccionar las listas de legisladores nacionales y provinciales, y en relación a la jefatura del PJB para 4) evitar las escisiones, conteniendo a los perdedores de la competencia interna partidaria, 5) disciplinar a la mayoría de los intendentes del CB a su liderazgo (donde el presidente suele hacer jugar su liderazgo para competir o debilitar al gobernador y acrecentar su poder) y 6) mantener expectativas favorables sobre el futuro de la dirigencia partidaria.

En consecuencia, la ausencia de un LPF facilita la división del partido a nivel provincial, provocando desafíos y derrotas nacionales. A continuación, analizamos el comportamiento de los dirigentes del PJB que no consiguieron fortalecer sus jefaturas provinciales. En relación al presidente no se cumplen ninguno de los atributos correspondientes. Veamos.

1) *Manejo de los recursos económicos por parte del presidente*. Cafiero no logró acuerdos fiscales capaces de beneficiar a la provincia. Peor todavía, durante su gobernación se sancionó la Ley de Coparticipación por la cual Buenos Aires se convierte en uno de los distritos más desfavorecidos del

---

<sup>11</sup> *La Nación*, 09-08-09 (Cit. en Ollier 2010b).

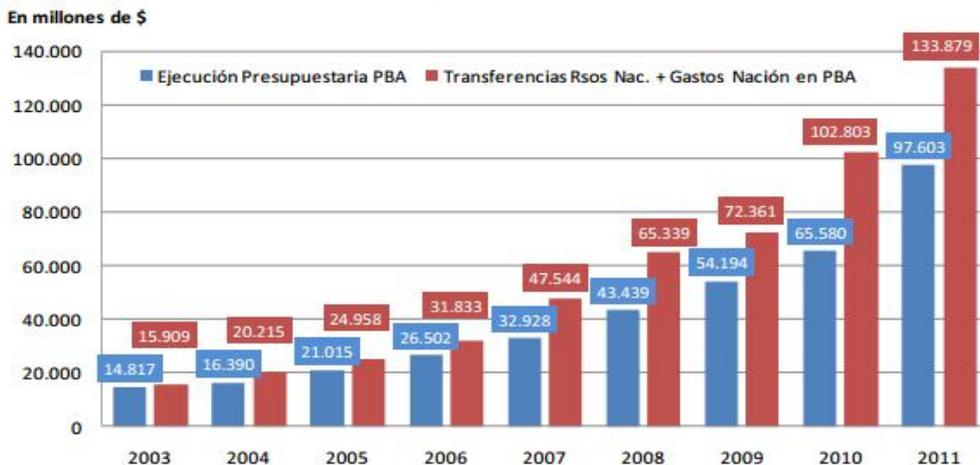
país. A partir del 2003, como muestra el gráfico N°1, los recursos volcados por la nación en la provincia superan el presupuesto bonaerense. La brecha aumenta de manera considerable luego de las elecciones de 2007, cuando el gobierno nacional intenta controlar al gobernador Scioli: invierte directamente en la obra pública en los municipios, desactualiza el Fondo del Conurbano, evita la posibilidad de su financiamiento colocando deuda e instrumenta las políticas sociales a través de los intendentes.<sup>12</sup> En una entrevista, Duhalde expone su visión al respecto: “La única etapa en que la Provincia tuvo una política independiente fue conmigo. Yo no dejaba que se metan en la Provincia, mucho menos que el gobierno nacional le diera plata a un intendente.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Según Zarazaga: “los intendentes usan al Argentina Trabaja (un plan social) para alimentar sus maquinarias políticas. Un intendente del conurbano me confesó que con ellos pagaba a sus punteros y seguidores. Los punteros arman los grupos que integran cada cooperativa y funcionan como capataces encargados de tomar asistencia y recomendar las bajas. Es este poder el que utilizan para intercambiar favores económicos y políticos con los beneficiarios” (*Clarín*, “Conurbano: la ‘maquinaria política’ de la pobreza”, 12/05/2013).

<sup>13</sup> Entrevista en *El Cronista*, 04/03/16. Los disidentes de 2009 y de 2013, desde sus bancas en el congreso nacional o desde sus puestos provinciales (legislatura e intendencias), tampoco consiguen problematizar con éxito la subordinación financiera de la provincia y su desfavorecida situación en el reparto nacional.

### Gráfico N° 1. Recursos transferidos y gastos presupuestarios nacionales ejecutados en la PBA versus ejecución presupuesto provincial



Fuente: Extraído de Trinelli et. al. (2012).

2) *Intervención del presidente en la administración provincial.* Resulta lógico que Cafiero, gobernador bajo un presidente radical, nombre a sus funcionarios. Sin embargo, menosprecia las otras líneas internas del partido que terminan jugando con Menem en la elección interna presidencial y luego en el plebiscito promotor de la reforma constitucional (Duhalde y el sindicalismo, entre ellos, Barrionuevo de San Martín). Con Solá, los funcionarios fueron acordados, o a veces impuestos, por el duhaldismo. En 2004, este hecho se reflejó en la disputa entre sus seguidores y los de Duhalde.

En 2007 y en 2011, el kirchnerismo impone las candidaturas a vicegobernador, de Balestrini y de Gabriel Mariotto respectivamente, para acompañar a Scioli en la fórmula. Así se aseguran controlar al gobernador, frente a las continuas sospechas sobre su lealtad. Para reforzar la vigilancia,

algunos leales al kirchnerismo se incluyen en el gabinete.<sup>14</sup> Luego de la derrota del PJB, versión FPV, en las elecciones de 2013, los cambios en la administración bonaerense revelan una señal de acercamiento de Scioli hacia CFK, dada su aspiración a sucederla.<sup>15</sup>

3) *Dependencia del liderazgo provincial para confeccionar las listas.* Kirchner es el primer desafío exitoso que hierde mortalmente el poder de Duhalde. Las primeras diferencias entre ambos se dan en 2003, a raíz de la confección de las listas de diputados nacionales bonaerenses, ocurridas meses después de las elecciones presidenciales. Sin embargo, los entredichos no representan un conflicto abierto. En 2004 se renuevan las autoridades partidarias del PJB, siendo Duhalde reelecto presidente del consejo. Su candidatura se impone para mantener unido al partido, debido al creciente enfrentamiento entre los felipistas y los duhaldistas. Tras su elección, Duhalde renuncia y asume el primer vicepresidente, José Díaz Bancalari, un hombre de su tendencia, y jefe de la bancada justicialista en la cámara de diputados nacionales. Hugo Curto, intendente de Tres de Febrero por cuarto período consecutivo, ocupa el cargo de vicepresidente, mientras el intendente de Avellaneda, Baldomero Álvarez resultado nominado secretario general.<sup>16</sup>

Luego de la victoria kirchnerista en los comicios de 2005, la Casa Rosada incrementa su poder en la provincia<sup>17</sup>. En 2008, Balestrini ocupa la presidencia del PJB. Por un problema de salud, dos años después cede su lugar al sindicalista Hugo Moyano, con mandato hasta el 2013. El kirchnerismo presiona a dirigentes históricos del peronismo provincial con la transversalidad y con las listas colectoras. Es decir, varios postulantes

---

<sup>14</sup> Guido Carlotto -Sec. de DD HH-, Mario Oporto y Silvina Gvirtz -Educación-, Alejandro Arlía -Economía- y Cristina Álvarez Rodríguez -Infraestructura, Obras y Servicios Públicos-.

<sup>15</sup> *La Política Online*. “Scioli cambia el Gabinete para un nuevo acercamiento a Cristina”, 08/07/2013.

<sup>16</sup> *Página 12*, “Duhalde dejó la presidencia del PJ bonaerense y Solá no fue al acto” 04/12/2004. *La Nación*, “Duhalde quiere convertirse en presidente del PJ bonaerense”, 26/09/2004.

<sup>17</sup> Declaraciones del Vicegobernador Mariotto: “Yo respondo a la Presidenta, que es la que conduce; los votos son de ella, y Scioli, como el resto de los gobernadores, también debe responder a la Presidenta” (*La Nación*, 12/05/2012).

disputan el gobierno local, pero todos llevan el mismo candidato a gobernador y a presidente (funcionando *de facto* como una competencia interna abierta en los comicios generales).

En 2009, el impacto de la crisis económica internacional y el desgaste por el conflicto con el sector agroexportador, llevan al oficialismo a 1) adelantar sorpresivamente la fecha de las elecciones de medio término pretendiendo dos objetivos: disminuir el impacto negativo de una economía estancada sobre el electorado y evitar la organización de la atomizada oposición. La otra maniobra consiste en adoptar las candidaturas testimoniales, es decir, los aspirantes que se presentan no asumirían sus bancas en caso de ganar. El propio Kirchner encabeza la lista de diputados nacionales en Buenos Aires, acompañado por Scioli y por el Jefe de Gabinete, Massa. El armado K enfrenta la coalición entre Unión Celeste y Blanca y el Pro, formalizada como Unión-Pro. Sus principales dirigentes son De Narváez, el ex gobernador Solá, y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Macri. Unión-Pro obtiene 34,6% venciendo al FJpV, que cosecha 32,18% de los sufragios.<sup>18</sup> La estrategia descubre el poder de Kirchner en la provincia, al imponer las “candidaturas testimoniales” de Scioli y de los ejecutivos locales.<sup>19</sup> Sin embargo, varios intendentes peronistas habían negociado la inclusión de denarvaístas en sus listas de concejales en dichas elecciones (por ej., Curto y Cariglino). La derrota lleva a Kirchner a renunciar a la presidencia del PJ nacional, acusando de traición a los intendentes.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Anteriormente, en 2007, dos pequeñas facciones se presentan por fuera del peronismo: 1) Unión Celeste y Blanca, liderada por De Narváez, quien figura como candidato a gobernador en alianza con el PRO (el candidato a vicegobernador era Jorge Macri) y consigue representación legislativa (4 diputados); 2) ex duhaldistas que acompañan la boleta de Lavagna- Gerardo Morales (fórmula presidencial peronista-radical) integrada por Jorge Sarghini (a gobernador) y Brown (a vice), quienes no logran representación.

<sup>19</sup> Se baraja la posibilidad de que el gobernador renuncie a su cargo y asuma la banca, dejando en su lugar al vicegobernador Balestrini. *Clarín*, “Pese a la presión de Kirchner, Scioli no asumirá su banca de diputado”, 01/10/2009.

<sup>20</sup> *La Política Online*, “Los intendentes que se burlan de Kirchner y juegan con De Narváez.”, 14/06/2009. De Narváez se lanza luego a construir alianzas de cara a la gobernación, pero aparecen tensiones con el PRO. Finalmente, en 2011, el espacio de De Narváez participa en la boleta electoral de Ricardo Alfonsín.

En 2013, Massa rompe con el kirchnerismo y lanza su propio espacio (FR) sustentado en una liga de jóvenes intendentes. CFK arma la lista de candidatos con “kirchneristas puros”, sin consultar ni al gobernador ni a otros actores provinciales. La presidenta busca contrarrestar el discurso de renovación generacional y de gestión de Massa con otro intendente joven, Martín Insaurralde. Los jefes comunales lideran las listas tanto del oficialismo como de la oposición bonaerense salida de sus entrañas.<sup>21</sup> El revés del oficialismo nacional tiene una doble consecuencia provincial: disminuir la representación del FpV en la legislatura bonaerense y debilitar su injerencia en el CB, donde gana dieciséis distritos frente a los veinte y nueve (sumando Morón) conquistados en 2011. Ahora quince intendencias ostentan el dominio del FR.<sup>22</sup>

La debilidad política para llevar adelante con éxito la jefatura del partido a nivel provincial se expresa en su incapacidad para 4) evitar las divisiones, 5) conducir a la mayoría de los intendentes del CB y 6) conservar expectativas favorables.

4) *Incapacidad para evitar las divisiones* a partir del castigo o destrato a facciones internas. En las elecciones intermedias de 1985, 2005, 2009 y 2013 facciones disidentes (Frente de Renovación para la Justicia, la Democracia y la Participación- FREJUDEPA-, Frente para la Victoria-FPV-, Unión Celeste y Blanca y Frente Renovador, respectivamente) compiten por fuera del PJB oficial, para luego lanzarse a construir su propia coalición nacional. Veamos.

Tanto Iglesias como Cafiero desestiman el poder de las facciones internas. Desafiado por Cafiero en las elecciones legislativas de 1985,

---

<sup>21</sup> Massa vence al lomense por 43,5% a 32,33%.

<sup>22</sup> Scioli participa en negociaciones informales con Massa para romper con el kirchnerismo, pero finalmente decide permanecer en el espacio oficialista con la esperanza de ser ungido sucesor de CFK (*La Nación*, “Scioli, Massa y Macri: 48 horas de una frenética negociación con final frustrado”, 09/08/2013). En esta ocasión, De Narváez, aliado a un sector sindical que se aleja de la coalición kirchnerista, forma Unión por la Libertad y el Trabajo y obtiene el cuarto lugar (5,43%) y renueva su banca. El tercer lugar lo ocupa el Frente Progresista Cívico y Social, encabezado por Margarita Stolbizer con 11,71%. En cuanto a De Narváez, en 2014, se suma al espacio massista y en 2015 retorna al kirchnerismo, en la campaña de Scioli.

Herminio Iglesias, jefe del PJB, sale tercero, al ser derrotado por una lista encabezada por el propio Cafiero, por fuera del oficialismo peronista, que consigue el segundo lugar detrás de la boleta alfonsinista. La decisión de Cafiero de concurrir con FREJUDEPA, en los comicios legislativos de 1985, debido al bloqueo que le impuso Iglesias aliado al peronismo nacional, obtiene como réplica su expulsión, junto a otros renovadores, del PJB. No obstante, la presencia de otra lista justicialista no oficialista, revela el fracaso de Iglesias para conducir el peronismo bonaerense unido. Al superar FREJUDEPA (26,36%) la lista del FREJULI (9,59%), la jefatura herminista queda herida de muerte. Los resultados electorales producen reacomodamientos a nivel de la cúpula del PJ a favor de Cafiero. El consejo nacional partidario destituye a Iglesias como secretario general y declara terminada la labor de la junta interventora provincial (Ollier 2010b).

El destrato de Cafiero con Duhalde y su percepción errónea de la derrota definitiva del peronismo ortodoxo (Palermo 2014) lo conducen a la derrota en la interna presidencial frente a Menem. Años después, los menemistas de la provincia se movilizan en contra del plebiscito por el cual Cafiero busca la reelección.

Después de varios años de predominio en el peronismo bonaerense, Duhalde llega a los comicios de medio término de 2005 muy debilitado por su propio alejamiento de los puestos de poder nacional y provincial y por la sostenida popularidad lograda por el presidente Kirchner, lo cual comienza a inclinar la balanza de las huestes justicialistas hacia quien se perfilaba el nuevo jefe del movimiento. En esa oportunidad, el gobernador Solá, quien en principio mantiene su posición merced al acuerdo entre el duhaldismo y el kirchnerismo, decide dar el salto y en la confrontación entre Chiche Duhalde y Cristina Fernández (CFK) optó por la última. Los intendentes no alineados con el kirchnerismo en los comicios de 2005, participan del FpV en 2007, pero se los obliga a competir con candidatos kirchneristas “puros”. Varios pierden sus cargos ante los recursos volcados por la nación a favor de sus candidatos.

Posterior a la derrota en las elecciones legislativas de 2009 y luego de algunas declaraciones rimbombantes anunciando la caza de traidores, se realiza una reforma electoral que instaura las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). La reforma intenta resolver los problemas de coordinación en el ámbito local luego del desaire propinado

por los intendentes a la lista oficial. El aumento de la competencia en los distritos locales, que ya se había manifestado con las “listas colectoras” de 2007, obliga a los intendentes a centrar sus esfuerzos en retener el municipio frente a la competencia interna para las elecciones ejecutivas de 2011. De esta forma, el gobierno nacional aumenta el costo de salida de la coalición de gobierno y evita la coordinación autónoma entre los jefes locales. Luego de la fractura en 2013 y ante el repunte en las encuestas del kirchnerismo, se permite el regreso de los intendentes massistas al FpV, pero se los castiga apoyando a otra lista kirchnerista en las PASO del 2015 (por ej., Othacehé y Giustozzi).

5) *Indisciplina de la mayoría de los intendentes del CB al liderazgo provincial.* En 1983 se plantea un claro bipartidismo en el CB entre el PJ y la UCR.<sup>23</sup> Cuando Cafiero le niega espacios de poder a Duhalde, renovador e intendente de Lomas de Zamora, éste rompe con el gobernador y corre a los brazos de Menem, movilizándolo al electorado peronista del sur del CB a favor del riojano en las elecciones internas de 1988.<sup>24</sup> En la contienda electoral de 2005, los intendentes del CB dividen sus lealtades, aunque la mayoría acompaña al duhaldismo.<sup>25</sup> Sin embargo, su respaldo no evitó la derrota de Chiche Duhalde por más de 20 puntos.

En las elecciones legislativas del 2009, siguiendo la estrategia pergeñada a nivel nacional y provincial, el kirchnerismo ordena que los intendentes encabecen las listas en calidad de primer concejal, o coloquen algún familiar con el mismo apellido. Sin embargo, un grupo de intendentes del CB desisten de participar en la estrategia oficial de las llamadas “candidaturas

---

<sup>23</sup> Entre 1983 y 1987, el PJ gobierna 10 intendencias mientras la UCR, 9. En 1987, el PJ triunfa en 15 municipios, aunque no todos responden al Cafiero, frente a 3 de la UCR (1 distrito es gobernado por una tercera fuerza). De los 15 jefes locales, 8 son del sur del Conurbano (tercera sección electoral) (Ollier 2010b).

<sup>24</sup> El intendente de San Martín, Carlos Brown moviliza contra Cafiero.

<sup>25</sup> En la 1ra SE, la mayoría de los intendentes peronistas apoyan a Duhalde (excepto en José C. Paz, Mario Ishii, y en San Martín, Carlos Brown). En la 3ª SE, la lista del FPV es avalada por el intendente de La Matanza, Alberto Balestrini y Enrique Slezak, de Berisso. El resto respalda al duhaldismo. El intendente de La Plata, Julio Alak, es decisivo con su apoyo al kirchnerismo.

testimoniales”, auspiciando listas espejos a nivel local.<sup>26</sup> De esta manera, desanudan la competencia electoral por la diputación nacional de la competencia a concejales en sus municipios, obteniendo importantes victorias a nivel local mientras Kirchner, primer candidato a diputado, fracasaba.

En esta ocasión, los intendentes del CB presionan en doble dirección, en su negociación a cambio de aceptar la estrategia oficial de candidaturas testimoniales. En primer lugar proponen modificar el nombre de la boleta oficial por la denominación Frente Justicialista para la Victoria (FJpV), en un claro intento por marcar la peronización del espacio, excluyendo así a los sectores de la transversalidad y de los movimientos piqueteros. En segundo lugar, imponen que no se presenten listas colectoras y ellos sean autorizados a decidir los postulantes a concejales. A partir de esta elección, se incrementa la coordinación política entre algunos intendentes del conurbano y del interior,<sup>27</sup> liderados por el ejecutivo del distrito de Tigre, Massa. No se trata de una institucionalización formal, sino de una red intermunicipal que se mantuvo en el tiempo y se fue ampliando hasta lograr posturas comunes entre varios municipios (p.ej., el reclamo por la policía local o la realización de varias obras públicas).

Ante el aumento de la competencia interna en sus propios distritos y ante la falta de una propuesta opositora atractiva (dentro y fuera del peronismo), los intendentes disidentes al kirchnerismo deciden permanecer en el oficialismo en el 2011, esperando su momento para dar el salto. Esta liga de intendentes reaparece en la lista a diputados nacionales por Buenos Aires en 2013.<sup>28</sup> En el año de apogeo del massismo, el FR cuenta con quince

---

<sup>26</sup> Curto -Tres de Febrero-; Joaquín de la Torre -San Miguel-; Cariglino -Malvinas Argentinas-; entre otros. *La Nación*, “Tensión por las listas en el conurbano”, 06/05/2009; *La Nación*, “Kirchner va con Scioli y 45 intendentes”, 10/05/2009.

<sup>27</sup> Pablo Bruera -La Plata-, Joaquín de la Torre -San Miguel-, Sandro Guzmán -Escobar-, Cariglino -Malvinas Argentinas-, Luis Acuña -Hurlingham-, José Eserverri -Olavarría- y Gilberto Alegre -General Villegas-. Luego de 2011 se sumarían Katopodis -San Martín- y Luis Andreotti -San Fernando-.

<sup>28</sup> Por otra parte, en 2009, se lanza como candidato a diputado nacional, con su propio partido, el intendente de Morón, Martín Sabattella quien luego de ganar el cargo, se convierte al kirchnerismo y ocupa cargos de visibilidad pública en el gobierno nacional.

intendentes aliados (Tabla N°2). Tras la caída en las encuestas de Massa algunos retornan al FpV o emigran a Cambiemos.<sup>29</sup>

**Tabla N° 2. Intendentes Massistas (2013)**

Intendentes	Municipios	Intendentes	Municipios
CONURBANO		RESTO PROVINCIA	
Darío Giustozzi	Alm. Brown	Carlos Oreste	Cnel. Pringles
Gabriel Katopodis	San Martín	Carlos Selva	Mercedes
Gustavo Posse	San Isidro	Fernando Carballo	Magdalena
Humberto Zúccaro	Pilar	Gustavo Bevilacqua	Bahía Blanca
Jesús Cariglino	Malvinas Argentinas	Gilberto Alegre	Gral. Villegas
Joaquín de la Torre	San Miguel	José Eseverri	Olavarría
Jorge Macri	Vicente López		
Julio Zamora	Tigre		
Luis Acuña	Hurlingham		
Raúl Othacehé	Merlo		
Sandro Guzmán	Escobar		

*Fuente: Política Argentina (29/05/2015)*

<sup>29</sup> Gabriel Katopodis de San Martín, Darío Giustozzi de Almirante Brown y Othacehé de Merlo, o emigran al PRO, como Gustavo Posse de San Isidro y Jesús Cariglino de Malvinas Argentinas (quien luego regresa al FR) (Política argentina, “¿Cuántos intendentes le quedan al Frente Renovador?”, 29/05/15). Massa compite en las elecciones presidenciales del 2015, ocupando el tercer lugar con 21,39% de los votos.

6) *Imposibilidad política para conservar expectativas favorables.* Luego de dos descalabros electorales protagonizados por Iglesias y por los sindicalistas, que les valen el mote de “mariscales de la derrota”, el personal político del partido plantea una renovación dirigenzial que le asegure mayor competitividad en el contexto de la democracia emergente. Las derrotas de Cafiero también llevan al abandono de muchos de sus seguidores, debido a su dificultad para alcanzar la presidencia o postularse para un nuevo mandato en la provincia. Por lo tanto, optan por cobijarse debajo del nuevo líder (Menem). Claramente, por todo lo visto, Duhalde pierde la jefatura real del PJB a partir de 2007.

Tras la caída en la popularidad de CFK, luego del conflicto con el sector agroexportador y la posterior derrota electoral de 2009, los grupos opositores internos comienzan a organizarse. Sin embargo, la repentina muerte de Kirchner en 2010 trae un cambio en el humor social y un aumento de la popularidad del kirchnerismo. Hacia 2011, las encuestas pronostican una victoria de CFK. Por lo que los dirigentes díscolos permanecen en el espacio. Las propuestas alternativas tampoco convencen a los dirigentes que buscan diferenciarse del oficialismo peronista. De Narvárez arma una coalición con los radicales a nivel nacional mientras Duhalde y Rodríguez Saá procuran aliarse, pero la competencia interna fracasa de manera escandalosa.

Tras su victoria en las elecciones legislativas de 2013, el espacio massista inicia su descenso. Las encuestas lo ubican detrás de Macri y de Scioli para la disputa presidencial de 2015, lo que promueve una fuga de dirigentes hacia el macrismo y hacia el kirchnerismo. Entre ellos, De Narvárez se aleja del espacio massista y se suma al sciolismo, su ex competidor de 2009.

La ruptura del peronismo bonaerense de 2005 no es comparable con la ruptura de Cafiero en 1985, en la que una facción opositora derrota a la conducción oficial (sindicalistas) con una lista por fuera del partido en elecciones generales y después lidera el partido debido a que en aquel entonces el gobierno nacional y provincial se halla en manos de otro partido (UCR). Sin embargo, a diferencia de la conducción de Cafiero como gobernador y pre candidato presidencial, después de 2005 no se genera ningún LPF. Por ello, el período posterior es la larga agonía del duhaldismo, cuyos dirigentes participan en distintas listas opositoras (De Narvárez, Camaño o Brown) con diferente fortuna.

## VI. Tipología de gobernadores peronistas en Buenos Aires

El artículo probó la existencia de un único LPF peronista que perdura luego de su salida del poder ejecutivo provincial. Con los datos recogidos construye una tipología de los gobernadores peronistas bonaerenses, basada en las dos dimensiones señaladas: 1) la autonomía o dependencia del gobernador con respecto al presidente de la Nación y 2) la jefatura del partido. El análisis de la Tabla N°3 y Gráfico N°2 diferencian un LPF (Duhalde), quien tiene autonomía en relación al presidente Menem y control del PJB, y un Liderazgo Autónomo (Cafiero) tanto de Alfonsín (proviniedo de otros partidos) como de Menem (por pertenecer a líneas internas opuestas). Sin embargo, su derrota en la competencia interna por la candidatura presidencial frente a Menem, le resta el poder necesario para continuar siendo el jefe del PJB. Cafiero pierde la jefatura real del PJB donde, por ejemplo, la mayoría de los intendentes peronistas del CB, se movilizaron junto al tándem Menem-Duhalde.

Luego observamos un Liderazgo Oscilante encarnado en Solá, quien ocupa una posición intermedia en relación a los anteriores, manteniéndose en 2003, en la gobernación por un acuerdo entre Duhalde y Kirchner. Sin embargo, durante sus primeros años de mandato permanece en tensión con los dirigentes duhaldistas. Aprovechando la disputa entre Duhalde y Kirchner, en 2005, apoya al segundo lo cual le otorga mayores márgenes de autonomía. Nunca alcanzó la jefatura del PJB (ni formal ni real), incluso el aval de los intendentes del CB, en su paso del duhaldismo al kirchnerismo, es minoritario.

Por último, dos gobernadores (Ruckauf y Scioli) se incluyen como Liderazgo Dependiente. No logran ni autonomía del poder central ni la jefatura real del PJB. Sin embargo, se plantean diferencias entre ambos: mientras Ruckauf es claramente delfín de Duhalde, Scioli guarda cierta tensión con CFK. Ruckauf asume la gobernación como heredero, por lo tanto representa un liderazgo dependiente (delfín). Su victoria es posible gracias al acuerdo de Duhalde con Acción por la República y la UCeDe para que lleven listas espejos en la categoría a gobernador. En los dos años que dura su gobernación resulta autónomo de la presidencia de la Nación (ejercida por un radical, De la Rúa) pero dependiente de la conducción duhaldista en la provincia. Su calidad de delfín es tan clara que electo

Duhalde presidente provisional de la Nación, Ruckauf renuncia a su cargo para sumarse al gabinete nacional. Los intendentes peronistas del CB continúan apoyando mayoritariamente al ex gobernador Duhalde hasta 2005.

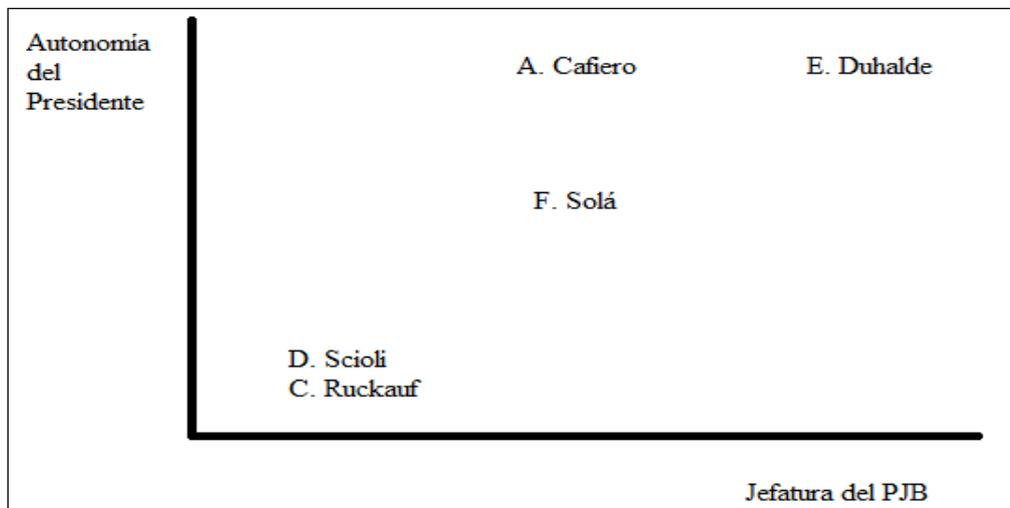
En cambio, el liderazgo dependiente de Scioli se debe a su subordinación a los presidentes kirchneristas, aunque en tensión con CFK. Durante su gobierno, nunca alcanza la jefatura real del PJB aun cuando a partir del 2008, secundó a NK en el PJ nacional, y se ve que los intendentes del CB oscilan entre apoyar al gobernador, a la presidenta y hacer su juego propio político. Entonces mientras Ruckauf configura un liderazgo dependiente-delfín, Scioli representa un liderazgo dependiente en tensión.

**Tabla N° 3. Tipología de gobernadores peronistas a partir de la autonomía del Presidente de la Nación y la jefatura del PJB**

Autonomía del Presidente de la Nación	Jefatura del PJB	
	Sí	No
Alto	Liderazgo Fuerte (E. Duhalde)	Liderazgo Autónomo (A. Cafiero)
Medio		Liderazgo Oscilante (F. Solá)
Bajo		Liderazgo Dependiente (C. Ruckauf/ D. Scioli).

*Fuente: Elaboración propia.*

## Gráfico N°2. Distribución espacial de gobernadores peronistas a partir de la autonomía del Presidente de la Nación y la jefatura del PJB



*Fuente: Elaboración propia.*

## VII. Conclusión

El artículo indagó sobre la incidencia de los liderazgos peronistas en la política bonaerense y su impacto a nivel nacional. En primer lugar, conceptualizó el LPF y señaló las dos dimensiones y los seis atributos que lo componen: 1) lograr una relativa autonomía en relación al presidente de la nación, expresada en su capacidad para centralizar recursos económicos, designar a los funcionarios de su administración y confeccionar las listas de legisladores nacionales y provinciales y 2) sostener la jefatura del partido provincial expresada en su capacidad para evitar las escisiones o contener a los perdedores, disciplinar a la mayoría de los intendentes del CB y mantener expectativas favorables sobre el futuro de la dirigencia partidaria. Ambas dimensiones se cumplen durante el período de predominio de Duhalde e impactan en dos direcciones: 1) hacia arriba, trabando a los

líderes nacionales para intervenir en los asuntos provinciales y 2) hacia abajo, obstaculizando a los líderes locales su salida de la coalición o su búsqueda de alianzas por fuera del distrito. Pocos intendentes del CB intentan sumarse a la coalición nacional al existir un LPF.

En segundo lugar, describe el comportamiento de los actores políticos del peronismo a nivel nacional, provincial y local ante la falta de un LPF. Las elecciones legislativas de 1985, 2005, 2009 y 2013 prueban que su ausencia imposibilita la unidad del peronismo bonaerense. El artículo refuerza la crítica de Ollier (2010b) a la tesis de Leiras (2007, 210), quien sostiene que “un gobernador bonaerense nunca concurre solo a una mesa de negociación nacional y, cuando lo hace, no habla sólo en nombre propio, sino en representación de líderes locales cuya cooperación es indispensable para sostener su autoridad”. Leiras generaliza a partir de la coyuntura post 2005, y en consecuencia su deducción es parcial. De ahí la importancia de estudiar los comportamientos y el funcionamiento de las instituciones en perspectiva comparada y atendiendo al proceso, para evitar conclusiones erróneas.

En base a la conceptualización del LPF, a la delimitación de sus atributos, y a la ilustración empírica, el artículo propuso una tipología de los distintos gobernadores peronistas en la provincia de Buenos Aires a partir de 1) la autonomía o dependencia del gobernador con respecto al Presidente de la Nación y 2) la sustentación, o su carencia, de la jefatura partidaria real del PJB. El resultado fueron cuatro tipos de liderazgos: a) Fuerte (E. Duhalde), b) Autónomo (A. Cafiero); c) Oscilante (F. Solá) y d) Dependiente (C. Ruckauf delfín / D. Scioli, subordinado). De esta forma, el trabajo conceptual y la tipología propuestos posibilitan que el concepto se encuentre en condiciones de aplicarse a otros casos y realizar futuras comparaciones con gobernadores fuertes de diversas provincias, en base a su autonomía de las autoridades nacionales y a su control político sobre su partido a nivel subnacional.

Contra la expectativa presumible, y éste es el hallazgo más sorprendente del artículo, independientemente de la fortaleza del presidente peronista, la ausencia de un LPF impide el control del peronismo bonaerense. El resultado es la emergencia, desde la provincia, de dos desafíos exitosos contra el oficialismo. Por lo tanto, aunque las autoridades nacionales controlen el gobierno provincial, la inexistencia de un LPF facilita que

actores locales y dirigentes medios se lancen a construir coaliciones disidentes por fuera del distrito y/o del partido: De Narváez y Solá con Macri (Jefe de Gobierno porteño) y Massa primero con una liga de intendentes (algunos no peronistas), y después con gobernadores peronistas (como José De la Sota y Mario Das Neves).<sup>30</sup>

Un presidente peronista (Menem, Kirchner y CFK) prefiere un jefe provincial débil y controlable por él, ante el riesgo de que rivalice con su poder. Si Menem fracasa, Kirchner y CFK lo consiguen. Ambos resultados traen consecuencias diferentes para la provincia y es la hipótesis que prueba el artículo: frente a un liderazgo provincial débil el PJB se divide, más allá de la fortaleza presidencial. Por el contrario, un LPF lo mantiene unido. La paradoja de esta conclusión radica en que la unidad del peronismo bonaerense impacta positivamente en la fortaleza del liderazgo presidencial justicialista, al evitar escisiones que compitan con su poder y lo debiliten electoral y políticamente. Su ausencia, en cambio, tranquiliza a un presidente peronista, pero provoca escisiones que deterioran su poder.

## Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel y Ernesto Calvo (coords.). 2001. *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: Eudeba-INAP.
- Barber, James. 1977. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Barth, J. y M. Ferguson. 2002. "American Governors and Their Constituents: The Relationship between Gubernatorial Personality and Public Approval". *State Politics and Policy Quarterly* (2) 3.
- Bernick, Lee. 1979. "Gubernatorial Tools: Formal vs. Informal". *The Journal of Politics* (41) 2.
- Beyle, Thad. 1990. "Governors". En *Politics in the American States: A Comparative Analysis*, editado por Virginia Gray, Russell Hanson y Jacob Herbert. Boston: Little Brown.

---

<sup>30</sup> Un dato interesante, que es el aumento del voto a candidatos peronistas en momentos de división. En las elecciones legislativas de 2013 el FPV, el FR y otra facción del peronismo (De Narváez) reúnen 81,7% de los votos bonaerenses.

- Bond, J. y R. Fleisher. 1990. *The president in the legislative arena. American politics and political economy*. Chicago: University of Chicago.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola. 2010. "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism* 41 (2): 179-206.
- Bynander, F. y P. 't Hart. 2007. "The politics of party leadership survival and succession: Australia in comparative perspective". *Australian Journal of Political Science* 42 (1): 47-72.
- Calvo, Ernesto. 2005. "Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto". *Revista de Ciencia Política* 25 (2): 153-160.
- Calvo, Ernesto, M. Szwarcberg, J. P. Micozzi, y J. Labanca. 2001. "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas". En *El federalismo electoral argentino.*, coordinado por Juan Manuel Abal Medina y Ernesto Calvo. Buenos Aires: Eudeba-INAP.
- Calvo, Ernesto y J. P. Micozzi. 2003. "Defendiendo la gobernación: Crisis política, reformas reactivas y supervivencia política en las provincias argentinas". Ponencia presentada en el *VI Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*. Rosario.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo. 2004. "Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market". *American Journal of Political Science* 48 (4): 742-757.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Chiari, M., C. Danani y J. Filc. 1997. *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación institucional*. Buenos Aires: UNGS.
- Elgie, Robert. 1995. *Political Leadership in Liberal Democracies*. London: McMillan Press.

- Ennsner-Jedenastik, L. y W. Müller. 2015. "Intra-party democracy, political performance and the survival of party leaders: Austria, 1945–2011". *Party Politics* 21 (6): 930–943.
- Fabbrini, S. 2009. *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Galvan, Facundo. 2011. "¿El sello importa? el rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989 – 2009)". *POSTData* 16 (1): 63-84.
- Gervasoni, Carlos. 2010. "A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces". *World Politics* 62 (2): 302-340.
- Gibson, E. L. y E. Calvo. 2000. "Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development (SCID)* 35 (3): 32-55.
- Gibson, E.; E. Calvo y T. Falleti. 2004. "Reallocation Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere". En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por E. Gibson. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. L. 2005. "Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries". *World Politics* 58 (1): 101-132.
- González, L. I. 2008. "Political power, fiscal crises, and decentralization in Latin America: Federal countries in comparative perspective (and some contrasts with unitary cases)". *Publius: The Journal of Federalism* 38 (2): 211-247.
- González, Lucas. 2013. "Raíces Estructurales y Efectos Redistributivos de la Centralización y la Descentralización en Argentina". En *Federalismo y Política Subnacional: Argentina en Perspectiva Comparada.*, editado por Faletti, González y Lardone. Córdoba: EDUCA.
- . 2014. "El poder de los gobernadores: Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil." *Revista SAAP* 8 (2).
- González, Lucas e Ignacio Mamone. 2011. "La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina". *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales* 51 (201): 59-80.

- Greenstein, Fred. 1997. "El impacto de la personalidad en el liderazgo presidencial norteamericano". *Psicología Política* 15: 7-15.
- Herring, Pendleton. 1940. *Presidential Leadership. The political relation of Congress al Chief Executive*. New York: Rinehart y Company.
- Jones, Mark. 2001. "Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina". *POSTData* 7 (1): 189-230.
- Jones, M., S. Saiegh, P. Spiller y M. Tommasi. 2002. "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System". *American Journal of Political Science* 46 (3): 656-669.
- Jones, M., O. Meloni y M. Tommasi. 2012. "Voters as Fiscal Liberals: Incentives and Accountability in Federal Systems." *Economics & Politics* 24: 135-156.
- King, J. y J. Cohen. 2005. "What Determines a Governor's Popularity?". *State Politics and Policy Quarterly* 5 (3).
- Mainwaring, S. y M. Shugart. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mustapic, Ana María. 2002. "Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos". *América Latina Hoy* 32.
- Leiras, Marcelo. 2007. *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático en la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ollier, María Matilde. 2008. "La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003)". *América Latina Hoy* 49: 73-103.
- . 2010a. "El liderazgo político en democracias de baja institucionalización. El caso del peronismo en la Argentina". *Revista de Sociología* 24: 127-150.
- . 2010b. *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: Unsam Edita.
- . 2016. "Maldita Buenos Aires. El resultado electoral 2015". *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 10 (1): 141-162.
- Neustadt, Richard. 1990. *Presidential Power and Modern President: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press.

- Palermo, Vicente. 2014. “La Renovación Peronista”. En *Peronismo y Democracia.*, editado por Marcos Novaro. Buenos Aires: EDHASA.
- Panbianco, Angelo. 1990. *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos.* Madrid: Alianza.
- Renshon, Stanley. 1998. *The Psychological Assessment of Presidential Candidates.* New York: New York University Press.
- Schlessinger, Joseph A. 1965. “The Politics of the Executive”. En *Politics in the American States*, editado por Hernert Jacob y Kenneth N. Vines. Boston: Little Brown.
- Seawright, J. y J. Gerring. 2008. “Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options”. *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308.
- Seligman, Lester. 1956. “Presidential Leadership: The Inner Circle and Institutionalization”. *Journal of Politics* (August): 410-426.
- Spiller, P. y M. Tommasi. 2000. “Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional”. *Documento de Trabajo N° 33.* Fundación Gobierno y Sociedad. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, United Nations Development Programme.
- Strøm, K. 1990. “A behavioural theory of competitive political parties”. *American Journal of Political Science* 34 (2): 565-598.
- Verge T. y R. Gómez. 2012. “Factionalism in multi-level contexts: When party organization becomes a device”. *Party Politics* 18 (5): 667-685.
- Trinelli A., G. Flores Kemec y S. Frascina. 2012. “Transferencias de la Nación a la provincia de Buenos Aires”. *Informe del grupo de estudios económicos nacionales y populares (GEENaP).* Disponible en la Web: [www.geenap.com.ar/informes.php](http://www.geenap.com.ar/informes.php)
- Yates, J. y A. Whithford. 1998. “Presidential Power and the United States Supreme Court”. *Political Research Quarterly* 51: 539-550.

# LAS ESTRATEGIAS DE LA GESTIÓN TRANSNACIONAL DE UNIDADES SUBESTATALES DE DOBLE PERIFERIA DE ARGENTINA Y CHILE. LOS CASOS DE LA PROVINCIA DE JUJUY Y LA REGIÓN DE TARAPACÁ

---

**Stella Juste\***

UE-CISOR CONICET / Universidad  
Nacional de Jujuy (Argentina)  
✉ [stellajuste@gmail.com](mailto:stellajuste@gmail.com)

Recibido: 28 de noviembre de 2017  
Aceptado: 3 de junio de 2018

**Resumen:** El presente artículo aborda las estrategias de gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia (USDPs). Es decir, unidades políticas que se insertan en la periferia de un Estado situado en la periferia del sistema internacional. Los casos de estudio son la provincia de Jujuy (Argentina) y la región de Tarapacá (Chile). El recorte temporal toma el reconocimiento de la capacidad de actuación internacional subestatal en las constituciones nacionales, hasta la finalización de la presidencia de Cristina Fernández y Sebastián Piñera: Argentina 1994-2015, Chile 1991-2014.

La hipótesis planteada afirma que las USDPs se vinculan con sus pares más cercanas, conformando una subregión transfronteriza de unidades subestatales con intereses comunes

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santiago del Estero. Doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Becaria Doctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Miembro de la Unidad Ejecutora de Ciencias Sociales y Regionales (UE-CISOR) dependiente de CONICET y la Universidad Nacional de Jujuy. Docente adjunta de la Cátedra Nuevos Actores de las RRII de la carrera Lic. en RRII en la Universidad Católica de Santiago del Estero.

que emplean la gestión transnacional como herramienta de desarrollo. El análisis toma los estudios de desarrollo local y paradiplomacia o gestión internacional. Se emplearon, además, fuentes documentales y bibliográficas, y entrevistas.

**Palabras clave:** Unidades subestatales; doble periferia; gestión transnacional; Estrategias

**Abstract:** The main research article studies the strategies of transnational management in double periphery sub-states units (DPSUs). This means, sub-state units that find themselves in double peripheral situations with respect to the states that they comprise and the international system. The cases of study are Jujuy province (Argentina) and Tarapacá region (Chile). The temporal space considered was from the constitutional reforms that recognized the sub-state units in each case's capacity for international action through the conclusion of the presidencies of Cristina Fernández (1994-2015) and Sebastián Piñera (1991-2014).

The hypothesis affirms that DPSUs relate with their closest peers creating a transborder sub-region of sub-state units with common interests, and using transnational management as a development tool. The approach was based on local development studies and paradiplomacy or international management studies to analyze the action of sub-state units. The cases were analyzed through interviews and bibliographic and documentary sources.

**Keywords:** Sub-State Units; Double Periphery; Transnational Management; Strategies

## I. Introducción

Dentro del campo de las ciencias políticas, y en particular de las relaciones internacionales, la gestión internacional de las unidades subestatales despertó interés a partir de las transformaciones que modificaron el carácter estadocéntrico del sistema internacional, en la década de 1980 (Keohane y Nye 1989, 6-8; Rosenau 1997, 70; Del Arenal 2009, 209-210). A partir de entonces, el accionar internacional dejó de ser una potestad única del Estado, abriendo el paso a la aparición de nuevos actores y complejizando el entramado de relaciones intergubernamentales y transnacionales (Keohane y Nye 1989, 7-8).

El reconocimiento constitucional del accionar internacional de unidades subestatales favoreció el despliegue de gestiones de unidades como Jujuy y Tarapacá, inmersas en similares necesidades y coincidencia de motivaciones para generar un espacio regional transfronterizo con intereses supranacionales comunes.

Como unidades subestatales, Jujuy y Tarapacá se ubican en la doble periferia. La misma se refiere a las circunstancias ambientales, socio-económicas y políticas que caracterizan ciertas unidades subestatales y que producen su inserción en la periferia de un Estado que, a su vez, se sitúa en la periferia del sistema internacional. Asimismo, y en el sentido de la presente investigación, la doble periferia guarda relación con un doble nivel de análisis: estatal e internacional. De manera tal que, la inserción en la periferia de ambos niveles, estatal e internacional, configuran un marco sobre el cual diseñan y ejecutan sus estrategias de gestión transnacional.

En consecuencia, la doble periferia es estudiada como “la situación política de doble dependencia en que se encuentra la unidad subestatal respecto del centro propulsor internacional de la globalización y del Estado periférico, que reproduce esa relación de dominación hacia el interior de las fronteras estatales” (Juste 2017, 180).

Por lo tanto, las acciones de las USDPs serán abordadas desde el concepto de gestión transnacional subestatal. Esto es así porque la gestión subestatal comprende acciones que ocurren en dos planos: estatal e internacional. En consecuencia, “[...] Se entiende la gestión transnacional subestatal como aquella política pública desplegada por unidades subestatales en el sistema estatal y en el sistema internacional, y que tienen como fin responder a los intereses de desarrollo subestatal” (Juste 2017, 171).

### **Tabla 1. Planos de acción de la gestión transnacional subestatal**

Gestión transnacional subestatal:

⇒ Sistema estatal (gestión estatal)

⇒ Sistema Internacional (gestión internacional)

El abordaje teórico del objeto de estudio se realizó principalmente desde la visión de la *interdependencia compleja*, la cual presenta al sistema internacional como un entramado de actores de diversa tipología y

naturaleza que interactúan proyectando intereses y demandas. Asimismo, plantean la complejización del sistema mediante la implicación de los gobiernos no-centrales en el contexto internacional, y cómo estos despliegan su accionar al exterior, promoviendo sus intereses a través de canales formales e informales, paralelos a la diplomacia tradicional de los Estados. También se los aportes de la *teoría cepalina* que distingue entre centros y periferias.

La estrategia metodológica empleada fue cualitativa, permitiendo el abordaje contextualizado a los casos y la exploración en profundidad de cada uno de ellos a través de entrevistas, análisis de fuentes bibliográficas y documentales con el objetivo de generar una interpretación explicativa de la realidad política enunciada. La muestra es de extrema diferencia, habiendo seleccionado la provincia de Jujuy (Argentina) y la región de Tarapacá (Chile). Ambos casos representan distintas adaptaciones de una misma condición de doble periferia en un contexto federal y unitario, respectivamente. De esta forma, se estudia cómo el mismo condicionamiento reviste características diferentes en cada unidad subestatal, pero, al mismo tiempo, concita la integración de las unidades a través de intereses subregionales.

Con este marco las interrogantes que guían el presente artículo son: ¿Cuáles son los temas de interés que abordan a través de la gestión transnacional para la persecución de sus objetivos de desarrollo? ¿Cuáles son las estrategias que despliegan Jujuy y Tarapacá en la gestión transnacional en un contexto de doble periferia?

La hipótesis de partida afirma que las USDPs se vinculan con sus pares más cercanas, conformando una subregión transfronteriza de unidades subestatales con intereses comunes, y empleando la gestión transnacional como herramienta de desarrollo. Esto se debe a que tanto Jujuy como Tarapacá se encuentran insertas en una región homogénea que les posibilita identificar intereses comunes.

Para comprobar la hipótesis el primer objetivo a alcanzar consiste en describir los casos de estudio en su contexto de doble periferia. El segundo objetivo es analizar el encuadre normativo que regula la gestión transnacional para cada caso, conforme al carácter federal y unitario de los casos de estudio. Por último, el tercer objetivo se propone describir las estrategias de gestión transnacional desplegada por ambas USDPs.

La gestión transnacional subestatal es, tradicionalmente, vinculada al desarrollo. Si la gestión transnacional se considera una herramienta para superar esa doble dependencia en la ansiada búsqueda del desarrollo, se necesita precisar primeramente qué significa el desarrollo para una USDPs. Esto conlleva a pensar la gestión transnacional de las USDPs en relación a sus objetivos de desarrollo. Existen múltiples teorías que han abordado el desarrollo de unidades subestatales a través de conceptos como desarrollo territorial (Boisier 1998), desarrollo regional (Hilhorst 1980; Hiernaux 1995), desarrollo local (Muller 1990; Arocena 1997; Buarque 1999), desarrollo endógeno (Garofoli 1995; Vázquez Barquero 1997), desarrollo descentralizado (Boisier 2004), desarrollo de abajo-arriba (bottom-up) (Stohr y Taylor 1981). A los fines de este estudio, se entiende el desarrollo desde la perspectiva del desarrollo local, definido por Buarque de la siguiente manera:

[...] El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y mejorar calidad de vida de la población.

A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja la cual integra y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. (Buarque en Boisier 2001, 9)

De esta manera, el desarrollo es comprendido como un crecimiento interior que ocurre en las unidades políticas distintas del Estado-Nación, que recibe influencias de su entorno (estatal e internacional) y que tiene como fin mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Por lo tanto, puede establecerse que el desarrollo de una USDP está supeditado al contexto de doble periferia y a la capacidad de las USDPs para movilizarse y crear estrategias en base a sus capacidades y potencialidades.

Asimismo, alcanzar los objetivos de desarrollo requiere que las USDPs adquieran un conocimiento sistémico de su propio territorio para su gestión en el escenario internacional. Siguiendo a Boisier, la noción sobre el territorio debe estar anclada en el conocimiento sobre el entorno, sobre los factores internos de la unidad subestatal y sobre las estrategias de intervención más efectivas (Boisier 1998, 8 y ss.). A partir de esa

información contextual, las USDPs despliegan distintos tipos de estrategias de gestión transnacional que propendan a alcanzar sus objetivos de desarrollo, superando la doble dependencia en la que se encuentran insertas.

A fin de superar esa doble dependencia que posibilite el desarrollo, se caracterizará a las USDPs bajo estudio y luego se analizarán el encuadre normativo para enmarcar el contexto de la gestión transnacional.

## **II. Caracterización de las USDPs**

### *II.1. La provincia de Jujuy (Argentina)*

Jujuy se encuentra emplazada geográficamente en el noroeste argentino, en la región denominada NOA. Limita al norte con Bolivia y al oeste con Chile y posee una superficie de 53.219 km<sup>2</sup>, que representa el 2,7 % del territorio argentino (MECON 2015).

Cuando se analiza la economía jujeña entre 1994 y 2015, se observa que el modelo de desarrollo está influido, primeramente, por las condiciones medioambientales del territorio nacional. Así, la periferia argentina se corresponde con las provincias del noroeste y noreste, de economías primarias y alejadas del acceso a los puertos, caracterizadas por su retraso económico y social respecto al resto del país. También se observa en otras regiones, como la Patagonia y las provincias andinas del centro. La región geográfica centro del Estado, denominada pampa húmeda, es el eje del sistema estatal y la zona geográfica donde se emplaza los principales puertos de ultramar, tal como la provincia de Buenos Aires.

**Tabla 2. Comparación de selectos datos de Jujuy, Buenos Aires y Argentina**

	Jujuy	Buenos Aires	Argentina
Superficie (en Km2)	53.219	307.571	3.745.997
Población 2014	718.971	27.731.720	42.669.500
Densidad de población 2014 (hab/km2)	13,5	53,6	11,4
Producto bruto 2011(*) (miles de \$ corrientes)	14.262.399	596.893.495	1.985.180.172
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	20,6	38,2	48,1

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011 (últimos actualizados).

Fuente: elaboración propia con base en CNPHV2010, INDEC y Ministerio de Economía y Hacienda de Jujuy.

Los indicadores productivos muestran una economía escasamente diversificada, con especialización en la producción primaria<sup>1</sup> (Ministerio de Producción de Jujuy 2012; MECON 2015). Y, aunque comparte frontera con Bolivia y Chile, Jujuy no logró consolidar un tráfico comercial fluido hacia los puertos chilenos ni un intercambio comercial fluido con Bolivia<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El sector terciario se identifica con la administración pública, siendo el Estado provincial el principal empleador, alcanzando el 17,5% de la Población Económicamente Activa (PEA) en 2015, absorbiendo los desequilibrios del mercado de trabajo y evidenciando escasez de inversión privada (Ministerio de Producción 2012, 12-13).

<sup>2</sup> En Jujuy se localizan los pasos internacionales de La Quiaca Villazón (en la frontera entre Argentina y Bolivia), y el Paso de Jama (en la frontera entre Argentina y Chile). Si bien el tráfico de personas es fluido en ambas fronteras, Jujuy no ha podido consolidar producciones que puedan utilizar los puertos chilenos hacia mercados internacionales o un comercio formal constante y fluido con Bolivia.

**Tabla 3. Principales actividades productivas de Jujuy y Buenos Aires**

<u>Jujuy</u>	<u>Buenos Aires</u>
✓ Azucareros	✓ Automotriz
✓ Camélidos	✓ Cerealero
✓ Hortícola (poroto)	✓ Ganadero (bovino)
✓ Metalúrgico	✓ Oleaginoso
✓ Minero	✓ Pesquero
✓ Tabacalero	✓ Petrolero – Petroquímico
✓ Turismo	✓ Químicas básicas
	✓ Siderúrgico
	✓ Turismo

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Fichas provinciales 2015.*

La provincia no ha podido transformar su estructura económica siguiendo un modelo de desarrollo propio que responda a sus intereses y disminuya su dependencia a los recursos provenientes del Estado nacional.

## *II.2. La región de Tarapacá (Chile)*

Tarapacá se ubica en el extremo norte de Chile, ocupando una superficie de 42.225,8 km<sup>2</sup> equivalente al 5,6% del territorio nacional, y limita al norte con las regiones de Arica y Parinacota, al este con Bolivia, al sur con la región de Antofagasta y al oeste con el océano Pacífico.

Su modelo de desarrollo giró históricamente alrededor de la explotación de salitre y cobre. No obstante, el sector económico más dinámico es el pesquero, en donde las producciones de harina y aceite de pescado representan el 50% y el 60% del total nacional (Agencia Regional de Desarrollo Productivo 2014, 8-9). Actualmente, la pesca industrial genera el mayor aporte al PBG con un 26%, siendo Iquique el mayor puerto pesquero de Chile. La industria manufacturera está poco desarrollada y representa el 5% del PBG, su mayor esfuerzo está en los astilleros, maestranzas, fábricas de repuestos e implementos de pesca, que sirven a la industria y flota pesquera (Agencia Regional de Desarrollo Productivo 2014, 11-12).

En este esquema, el centro económico se corresponde con el centro geográfico del Estado y se identifica con la región metropolitana de Santiago. Esta región es en superficie, la más pequeña de Chile y la que no posee salida directa al océano Pacífico; no obstante, es la más habitada y la de mayor producción de bienes y servicios, presentando además la concentración industrial más alta del país<sup>3</sup> (INE 2013, 13).

**Tabla 6. Comparación de selectos datos entre Tarapacá, Santiago y Chile.**

	Tarapacá	Santiago	Chile
Superficie (en Km <sup>2</sup> )	42.226	15.403,2	756.102,40
Población 2014	328.782	6.061.185	18.191.884
Densidad de población 2014 (hab/km <sup>2</sup> )	7,8	393	24,06
Producto bruto 2011(*) (en millones de pesos corrientes)	2.887.892	45.658.257	103.963.086
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	8.976.246	6.583.078	6.877.486

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011 .

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Estudios, SUBDERE, con base en datos del Banco Central de Chile.

La dureza del factor ambiental de Tarapacá ha restringido cualquier posibilidad de diversificación productiva a la actividad minera y a la pesca, que determinan su desarrollo productivo (Agencia Regional de Desarrollo Productivo 2014, 8-9).

---

<sup>3</sup>Esto se explica por las mejores condiciones para el desarrollo industrial que ofrece esta región: acceso a créditos, gran concentración de población, personal calificado, buenas vías de acceso para la entrada de materias primas y la salida de la producción, y abastecimiento de agua y energía (INE 2013, 13).

**Tabla 7. Principales actividades productivas de Tarapacá y Santiago**

<u>Tarapacá</u>	<u>Santiago</u>
✓ Pesca	✓ Textil
✓ Cobre	✓ Alimentos manufacturados
✓ Cloruro de Sodio	✓ Tabaco
✓ Turismo	✓ Cereales
✓ Manufacturas	✓ Turismo
✓ Servicios financieros	✓ Transporte
✓ Servicios logísticos	✓ Comercio

*Fuente: Observatorio Regional de la Secretaría de Desarrollo Regional de Chile, informe regional 2015.*

Los ingresos provenientes de la minería y la pesca, junto a la falta de liderazgos políticos de regionales y una sociedad heterogénea, han influido para que la región no se plantee un modelo de desarrollo propio que se identifique con sus intereses. Tarapacá sigue dependiendo de Santiago no sólo en la esfera política, sino también en el abastecimiento de los recursos básicos para su población.

### **III. El encuadre normativo para la gestión transnacional**

#### *III.1. El modelo federal argentino*

Las provincias argentinas no permanecieron ajenas a los cambios del sistema internacional e incursionaron con intensidad progresiva en dicho ámbito. La reforma constitucional de 1994 fue receptiva de esa nueva realidad interna e internacional, reconociendo constitucionalmente la capacidad de las provincias para gestionar acciones en el escenario internacional. Al mismo tiempo que el Estado reconocía esta capacidad, fijó de manera genérica los límites a los que debe ajustarse la gestión transnacional de las provincias (Zubelzú 2008, 37-41).

A través del cambio normativo, el Estado otorgó a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales, reconociendo así su

capacidad de actuación en la esfera internacional. El artículo 124, estableció que:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio [...]. (Constitución Nacional Argentina, art. 124).

No obstante el reconocimiento constitucional, las provincias situadas en el límite con otros Estados ya desarrollaban, desde tiempos inmemorables, contactos informales con sus pares limítrofes. Este tipo de gestión transnacional tuvo como finalidad cooperar en la administración y solucionar problemas fronterizos de diversa naturaleza. Por lo tanto, puede señalarse que la vinculación transfronteriza entre unidades subestatales fue la primera forma que adoptó la gestión transnacional en este tipo de unidad política en Argentina<sup>4</sup>.

En el caso de Jujuy, la última reforma de la constitución provincial ocurrió en el año 1986, es decir, ocho años antes de la última reforma constitucional nacional que data del año 1994. Ese mismo texto en su artículo 3º, dedicado a la autonomía provincial, reconoce la potestad de Jujuy sobre aquellas facultades no delegadas al Estado federal y consagra la capacidad de gestión transnacional de Jujuy:

---

<sup>4</sup> Este fenómeno se dio en mayor o menor medida con las unidades subestatales de otros Estados que limitan con provincias argentinas. La vinculación de las provincias cordilleranas con las regiones chilenas más tarde se institucionalizó a través de los Comités de Integración Fronteriza argentino-chilenos, lo mismo ocurrió con la relación de Jujuy y Salta con los departamentos bolivianos de Tarija y Potosí, y las provincias del Noreste con sus pares de Paraguay, Brasil y Uruguay.

[...] La Provincia podrá celebrar tratados y convenios con el Gobierno Federal, otras provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos tratados y convenios, en cuanto comprometan su patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobados por la Legislatura.

La Provincia podrá realizar gestiones en el exterior del país para la satisfacción de sus intereses científicos, culturales, económicos o turísticos, siempre que no afecten a la política exterior de la Nación. (Constitución de Provincia de Jujuy, artículo 3).

El artículo establece las esferas de este accionar en los ámbitos científicos, culturales, económicos y turísticos. Pero, además, deja en claro que tal gestión deberá ir en consonancia con los lineamientos de la política exterior del Estado.

Por otro lado, el texto provincial dota de capacidad al titular del poder ejecutivo provincial (el gobernador) para la celebración de tratados y convenios con entidades públicas y privadas del extranjero y organismos internacionales<sup>5</sup>. Se establecen como condiciones la aprobación del poder legislativo provincial (aunque no especifica si la misma es previa o posterior a la signatura) y la puesta en conocimiento del Congreso de la Nación.

Se destaca, entonces, el avance subestatal que significó para el año 1986 el reconocimiento jurídico de la gestión transnacional del gobierno jujeño consagrado en la Constitución Provincial.

### *III.2. El modelo unitario chileno*

La gestión transnacional de las regiones chilenas comienza a aparecer de manera acentuada con el regreso a la democracia a principios de los años

---

<sup>5</sup> El artículo 3 de la Constitución de la Provincia de Jujuy restablece que la Provincia podrá celebrar tratados y convenios con la Nación, las Provincias, los municipios, los entes públicos y privados extranjeros y los organismos internacionales, con aprobación de la Legislatura, dando cuenta de ello al Congreso de la Nación según el caso. Pero además, el art. 137 en el inciso 7 del mismo instrumento, reitera esta capacidad y se la atribuye como deber del gobernador de la Provincia.

90. Este fenómeno fue propiciado por el proceso de descentralización interna que posibilitó los primeros contactos y acuerdos de cooperación de las regiones (Aranda et al., cit. en Tapia Valdés 2003, 22-42).

Durante la presidencia de Lagos, Chile delineó una política en la que se privilegió profundizar la integración con América Latina y el fortalecimiento de los vínculos con los países vecinos. En el mismo sentido, las unidades subestatales chilenas encaminaron la gestión transnacional a trabajar con sus pares de la región, adquiriendo protagonismo y fortaleciendo las políticas nacionales:

Las regiones -como actores más gravitantes en la vida nacional e internacional- están así llamadas a participar en el muy auspicioso proyecto de los corredores bioceánicos; a intervenir en el proceso de consolidación de la paz con los países vecinos; a afianzar el contacto con las comunidades de chilenos que viven en zonas limítrofes o vecinas; a servir de sede para seminarios y reuniones internacionales. (Muñoz 2000, 126).

En cuanto a las facultades inherentes a los gobiernos regionales, la ley nacional 19.175 contempla materias referidas a la cooperación internacional y transporte internacional transfronterizo. Entre las competencias que establece se encuentra: realizar acciones de cooperación internacional (art. 16, inciso g), establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico (art. 17, inciso a), entre otras.

La gestión transnacional de las unidades subestatales es habilitada mediante la interacción de dos áreas del Estado con las que trabajan las regiones: por un lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y, por otro, el Ministerio del Interior. Ambas agencias estatales cumplen el rol de coordinar el accionar internacional entre el Estado central y las regiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores lo hace por medio de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), de la Comisión de Regiones Extremas y de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL). Y, el Ministerio del Interior, coordina a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Schnake 2011, 5-6; Ovando Santana 2013, 11-12).

En el año 2005, ambas áreas de gobierno convinieron un protocolo de coordinación, conocido como el Acuerdo de Punta Arenas. A través del mismo se acordó el desarrollo de las regiones y su inserción internacional,

fomentados por el incremento de iniciativas de cooperación descentralizada e integración regional. El acuerdo resaltó además, la necesidad de coordinación entre el Estado central y las regiones a fin de que el diseño de la política exterior incorpore la visión y las demandas específicas de las regiones<sup>6</sup> (Acuerdo de Punta Arenas, 2005).

En el marco del actual proceso de descentralización y, a su vez, de inserción internacional del Estado, corresponde a los gobiernos regionales elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo internacional de la región, como así también de proyectos de presupuestos. Estos, deberán ajustarse a las estrategias regionales de desarrollo, a la política exterior nacional y a la ley de presupuesto del Estado (Aranda et al. 2010, 49-50).

Al tratarse de un Estado organizado bajo la forma unitaria en el sentido estricto, la gestión transnacional de Tarapacá se enmarca en los límites de las reglamentaciones nacionales, no existiendo una instancia regulatoria subestatal, como en el caso de Jujuy.

#### **IV. Las estrategias de la gestión transnacional**

Comprender la dimensión real de la gestión transnacional de las USDPs requiere visibilizar las tácticas que emplearon para vincularse en los dos subsistemas de interacción, estatal e internacional, teniendo en cuenta el marco normativo que las faculta. Entre estos procedimientos la teoría distingue cuatro tipos de acciones: 1) las acciones o reacciones propias, producto de una oportunidad del exterior, sin intervención directa del Estado central u otros actores; 2) las acciones coordinadas, entre las unidades subestatales y el Estado; 3) las acciones de tipo lobby o cabildeo, en el que las unidades subestatales ejercen influencia sobre el Estado para impulsar una acción; y 4) las acciones concertadas, que existen acordadas de forma

---

<sup>6</sup> Un elemento clave es el hecho de que las disposiciones comprendidas en la ley N° 19.175 parten de la base que las autoridades regionales tienen facultades en materias propias de las relaciones internacionales y que, aunque enmarcadas en la política exterior como esfera propia del Estado, suponen aceptar un grado indispensable de autonomía relativa para las regiones (Aranda et al. 2010, 46).

previa e inscriptas en alguna normativa entre el Estado y las unidades subestatales (Zubelzú 2008, 37-39).

A continuación, se analizarán el despliegue de los distintos tipos de acciones en las USDPs del presente estudio.

#### *IV.1. La provincia de Jujuy*

La gestión transnacional desplegada por Jujuy recurrió a distintas estrategias según las oportunidades del contexto y la lectura que la provincia efectuó del mismo. Tradicionalmente, las acciones de gestión transnacional de Jujuy se llevaron a cabo de dos formas: a través de acciones concertadas entre el Estado y la provincia establecidas de forma previa mediante un acuerdo, o por acciones coordinadas entre ambos niveles de gobierno (provincial y estatal).

Respecto de los temas transfronterizos, en ocasiones la gestión transnacional se concreta a través de *acciones concertadas* entre la provincia y el Estado, acordadas de forma previa en una normativa como lo indica Zubelzú (2008). Por lo general, este tipo de acciones se vincula a temas cuya competencia la provincia ha cedido a favor del Estado, pero que involucran la intervención de la provincia. Un ejemplo de ello son los temas relativos a las áreas de frontera (comercio ilegal, obras de infraestructura, sanidad, etc.) que, si bien son competencia del Estado federal, requieren de la actuación junto a la provincia. Este último es el caso de los Comités de Integración Fronteriza en los que Jujuy participa con unidades subestatales de Bolivia y Chile<sup>7</sup>. Otra causa de la actuación conjunta respecto de los temas fronterizos es que éstos son competencia del Estado federal, y en

---

<sup>7</sup> En el año 1987 Argentina y Bolivia establecieron la creación de tres Comités de Frontera Argentino-Bolivianos: Quiaca-Villazón, Aguas Blancas-Bermejo y Pocitos-Yacuiba, a través de un acuerdo entre ambos gobiernos. En el caso de Argentina y Chile, en 1997 se suscribió el "Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera", y posteriormente se elaboró el reglamento que regula la actuación de los gobiernos centrales y subestatales en el año 2011.

consecuencia Jujuy no tiene poder decisorio sobre los mismos<sup>8</sup>; sin embargo, el hecho de situarse en la frontera ha permitido mayor comunicación y fluidez en el trabajo entre ambos actores respecto de los temas de seguridad fronteriza.

Particularmente, se observa que desde el año 2008 Jujuy participa activamente en todas las comisiones de los Comités de Integración Fronteriza con Chile y Bolivia<sup>9</sup>, donde la actividad se centra en la cooperación en temas de seguridad, control migratorio e infraestructura en zonas de fronteras. Además, la provincia empieza una participación proactiva en el proceso de integración subregional de la ZICOSUR<sup>10</sup>, en donde el interés jujeño se centra en la promoción comercial de la producción y la difusión de sus atractivos turísticos.

En el año 2011, Jujuy inicia su participación en las reuniones anuales del Grupo Técnico Invernal del Norte (GTI - Norte). El GTI-Norte depende del Grupo Técnico Mixto y se trata de una reunión bilateral anual entre Chile y Argentina, orientada a garantizar la operatividad de los Pasos Fronterizos durante la temporada invernal. El GTI está constituido por representantes de las Cancillerías, las direcciones de Vialidad y los diferentes organismos competentes en el control de fronteras (Aduana, Gendarmería, SENASA, entre otros) de ambos países. A fin de perfeccionar los procedimientos de coordinación entre los organismos que trabajan en los pasos, las Cancillerías de Argentina y Chile decidieron en 2011 la creación de un Grupo específico

---

<sup>8</sup> El inciso 16 del Artículo 75 de la Constitución Argentina otorga al Estado federal el poder de resguardo de las fronteras nacionales y los temas vinculados a ella como las normas migratorias, aduanas, seguridad fronteriza, entre otros.

<sup>9</sup> Jujuy participa del Comité NOA-Norte Grande, en donde intervienen las provincias noroeste argentino y las regiones de Antofagasta y Tarapacá por Chile. Además, Jujuy participa del Comité de Integración La Quiaca - Villazón, en donde la provincia trabaja en forma conjunta con el departamento de Potosí (Bolivia).

<sup>10</sup> La ZICOSUR se conformó en el año 1997 por cinco regiones chilenas, diez provincias argentinas, tres estados brasileños, seis departamentos bolivianos, diecisiete departamentos paraguayos y cuatro regiones peruanas. Su objetivo es “Fortalecer el concepto de Integración, en la aceptación de que éste es el mecanismo adecuado para ampliar los mercados comerciales, con la consecuente alza de la productividad, optimización de los beneficios y la utilización de un espacio en común”. Disponible en: [www.zicosur.info](http://www.zicosur.info) (consultada en abril de 2017).

para los Pasos Fronterizos de Jama, Sico, San Francisco y Pircas Negras, surgiendo así el GTI-Norte<sup>11</sup>.

Por otro lado, se observan *acciones coordinadas* entre la provincia y el Estado, en las que no existe una normativa que las regule de forma previa. Por ejemplo, las gestiones de cooperación descentralizada que Jujuy lleva a cabo con el Departamento de la Vienne (Francia), la búsqueda de financiamiento internacional y la participación en ferias internacionales. En el primero de los casos, el Estado argentino es el que propicia el primer diálogo con los representantes extranjeros y asesora a la provincia para presentarse en convocatorias de proyectos de cooperación descentralizada. Luego Jujuy profundiza el vínculo y diversifica la cooperación, manteniendo informada a la Cancillería. Dentro de las acciones coordinadas, además, se incluye el financiamiento internacional que la provincia recibe para diferentes áreas; éstas se conducen por negociaciones del Estado federal con entidades como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Corporación Andina de Fomento (CAF), entre otras.

Otro ejemplo es la vinculación con el departamento de la Vienne (Francia), donde las acciones inician a partir de la firma de un Acuerdo de Cooperación en el año 2012 y ratificado en 2014. Como producto, se producen intercambios técnicos para el área de salud, gastronomía, turismo y vitivinicultura. Asimismo, los intercambios se institucionalizan y las unidades subestatales presentan un proyecto de desarrollo turístico y vitivinícola para ambos territorios, financiado por los Ministerios de Relaciones Exteriores francés y argentino.

El tercer tipo de estrategia observable son las *acciones propias* de la provincia de Jujuy. Éstas se orientan al relacionamiento con unidades subestatales no fronterizas y otros actores como organizaciones intergubernamentales y organizaciones civiles extranjeras. Entre las acciones impulsadas propiamente por Jujuy, se encuentran la participación

---

<sup>11</sup> Es prioridad del GTI del Norte tomar conocimiento del estado de situación de cada uno de los Pasos, y en consecuencia definir el Plan Operativo Invernal, y del Plan de Emergencia Vial, que describen las acciones durante el periodo invernal; y el procedimiento a seguir por los coordinadores ante la eventualidad de un corte en los citados Pasos Fronterizos

en el proceso de integración subregional ZICOSUR, las iniciativas de tipo bilateral como las reuniones de promoción comercial con Tarapacá, misiones comerciales a India y acciones de promoción y cooperación con Italia.

Otro aspecto que se destaca es el acompañamiento del gobierno de la provincia a emprendimientos productivos de origen privado. Cobran importancia, los proyectos de explotación de carbonato de litio de las empresas Sales de Jujuy S.A.<sup>12</sup> y EXAR S.A.<sup>13</sup>. En este sentido, el rol principal de Jujuy fue asociarse a través de la empresa provincial JEMSE (Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado)<sup>14</sup> para obtener financiamiento externo y participar de las ganancias producidas por la explotación, al margen de las regalías mineras. Para las USDPs, la inversión extranjera representa un instrumento diferenciador y potenciador que les permite emprender proyectos productivos mientras que asimilan técnicas y tecnologías. En el caso específico de la minería, se requieren inyecciones importantes de capital para que un proyecto minero obtenga niveles considerables de producción rentable y se puedan expandir los beneficios al desarrollo local de alrededor (Contrera et al. 2011).

---

<sup>12</sup> El Salar de Olaroz se ubica en el Departamento de Susques (provincia de Jujuy) en la zona de puna o desierto, a 4.540 metros sobre el nivel del mar. El proyecto iniciado en 2009 demandó una inversión de 330 millones de USD, gestionada por un grupo inversor que conformó un *joint venture* del cual participaron: la automotriz japonesa Toyota, a través de su empresa abastecedora Toyota Tsusho Corp, con el 25% del capital; la empresa australiana Orocobre, que opera en Jujuy a través de la empresa Sales de Jujuy S.A., participó con el 66,5%; la empresa minera estatal de la provincia de Jujuy, JEMSE (Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado), participó con el 8,5%.

<sup>13</sup> La inversión para el proyecto en el salar de Olaroz-Cauchari se originó luego de un convenio de cooperación firmado entre la empresa Lithium Americas Corp. junto a su empresa subsidiaria EXAR y la empresa coreana Posco. El documento marcó el inicio de la construcción de una planta piloto en el año 2014 con una inversión inicial de 30 millones de USD (Castellano y Kloster 2015).

<sup>14</sup> JEMSE fue creada a través del decreto provincial N° 7626/11. Su creación tuvo por objeto crear una unidad de negocios del estado provincial con capacidad de negociación con, asociación y comercialización que el estado en su calidad de tal, no posee. A través de JEMSE la provincia participa en las exploraciones y explotaciones referidas a hidrocarburos, minería, y energía, además del comercio industrial que en principio a todo Estado por ley le está vedado.

Al margen quedan las *acciones tipo lobby o de cabildeo* descritas por Zubelzú (2008, 39). El hecho de que Jujuy no recurra a esa estrategia en la gestión transnacional, indica su débil influencia para impulsar negociaciones a través del gobierno central. Esto manifiesta que como USDP, Jujuy no dispone por sí misma de los recursos necesarios para instalar o posicionar sus prioridades en la agenda nacional, cuando éstas no son de interés relevante para el Estado.

#### IV.2. La región de Tarapacá

En Chile, la suscripción a 17 Acuerdos de Libre Comercio (TLC), además de abrir nuevos mercados, y significó un desafío de adaptación constante para Tarapacá<sup>15</sup>. La región tarapaqueña se adaptó al modelo nacional, dirigiendo la gestión transnacional al ofrecimiento de servicios logísticos en general, transporte, de comercio exterior y financiero. En este panorama, Tarapacá impulsó la gestión transnacional como vía para impulsar el objetivo de constituirse en centro internacional de negocios y una plataforma de servicios que sea el punto dinámico de las relaciones de la subregión continental con los mercados del Asia Pacífico y el resto del mundo.

Las estrategias de gestión transnacional empleadas por Tarapacá presentan preeminencia de *acciones coordinadas y concertadas* con el Estado central. Esta estrategia de trabajo conjunto de Tarapacá junto al Estado central tiene su base en el sistema político unitario chileno y en el Acuerdo de Punta Arenas de 2005. Respecto de este último, los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior, establecieron trabajar con las regiones de forma conjunta para su desarrollo e inserción internacional.

Así, la participación de la región en el Comité NOA-Norte Grande y en la ZICOSUR es siempre acompañada por la Cancillería y el Ministerio del Interior, a través de distintos órganos descentralizados, en la elaboración del temario a tratar y en el proceso decisional (entrevista a funcionario

---

<sup>15</sup> Desde 1990, Chile adhirió a una serie de tratados de libre comercio (TLC) con países de todo el mundo, entre los que se destacan los acuerdos firmados con las economías del centro como Estados Unidos, China y la Unión Europea.

diplomático de Chile, 2017). Para la relación entre Argentina y Chile, la vinculación subestatal resulta vital para afianzar la relación bilateral. Por ello, la profundización de una agenda en distintos niveles de gobierno que incluyan cuestiones relacionadas a la comunicación transfronteriza, infraestructura de conexión, turismo y otras áreas de interés mutuo. Como sostiene Colacrai, la densidad de las relaciones chileno-argentinas incluye el accionar de los actores subestatales, es decir de las regiones chilenas y las provincias argentinas (Colacrai 2010, 315-316).

Ese ha sido el sentido de las temáticas abordadas por Tarapacá en el Comité de Integración NOA – Norte Grande y en la ZICOSUR. En el primero, la región promocionó el fortalecimiento de la conectividad terrestre y aérea con el norte argentino, logrando consolidar el Paso Internacional de doble cabecera de Jama<sup>16</sup> (Jujuy, Argentina), y la conexión aérea con las provincias argentinas de Salta y Jujuy<sup>17</sup>.

Además de las acciones coordinadas y concertadas con el Estado central, la región de Tarapacá también ha recurrido a la generación de *acciones propias* de gestión transnacional. Esta estrategia tiene como fin la promoción de la región, en especial de la capital regional Iquique, como centro logístico y de negocios del norte chileno (entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2017). Para ello, Tarapacá promociona los servicios logísticos de la región en la ZICOSUR, en distintas ferias internacionales y en la relación bilateral con otras unidades subestatales como las provincias argentinas de Salta y Jujuy<sup>18</sup>. Estas estrategias de promoción de Tarapacá se relacionan con el objetivo regional de convertirse en un centro logístico y explotar sus puertos; no obstante, Tarapacá es consciente de que se

---

<sup>16</sup> El Paso Internacional de Jama se estableció como paso internacional de cabecera única en el año 2011. El Complejo que realiza el control fronterizo se encuentra en el pueblo de Jama (Susques, Jujuy) a 4200 metros sobre el nivel del mar. En virtud del Tratado de Maipú entre Argentina y Chile, las autoridades trabajaron para que el complejo realizara los controles migratorios, aduaneros y fitozoosanitarios en el mismo punto geográfico y mejorara la operatividad de los servicios de control de ambos países.

<sup>17</sup> Desde el 2015, Tarapacá cuentan con conexión directa a Salta y Jujuy en temporada de verano.

<sup>18</sup> La región de Tarapacá participa activamente de la ExpoJuy (Jujuy) y la FeriNOA (Salta), como así también propició una misión comercial a la provincia de Jujuy en el año 2015.

necesita consolidar la producción de la subregión para lograr sus objetivos. Además, la ZICOSUR ha sido el espacio de participación del sector privado tarapaqueño, especialmente del sector empresarial turístico, para desplegar su oferta turística costera por el norte argentino. Otro tema abordado en el espacio de la ZICOSUR es el referente al intercambio comercial de alimentos con las provincias de Salta y Jujuy, sin haberse consolidado aun el comercio fluido entre ambas partes.

Tarapacá también ha generado espacios bilaterales con la provincia de Jujuy a través de la firma de un acuerdo de cooperación turística, económica y cultural a inicios de 2012<sup>19</sup>. Este hecho propició una misión comercial a la provincia de Jujuy en la que se reunieron los sectores empresariales del turismo y la producción agrícola y ganadera, con el respaldo de las autoridades de ambos gobiernos subestatales<sup>20</sup> (Extra Noticias, mayo de 2013).

Asimismo, las acciones propias de la región se han visibilizado a través de las gestiones encaminadas por la región para ampliar sus conexiones aéreas con el norte argentino. Así, Tarapacá logró establecer vuelos frecuentes con las provincias de Salta y Jujuy, fomentando el turismo entre el norte argentino y el norte chileno. Ambas regiones resultan sumamente complementarias desde el punto de vista de sus atractivos turísticos. Para Tarapacá este hecho significó el acceso a territorios de características muy distintas como son los paisajes turísticos norteños. Y para Salta y Jujuy significó el acceso más cercano al mar y la posibilidad comercial que brinda la zona franca de Iquique.

En general, las estrategias de gestión transnacional empleadas por las USDPs muestran algún tipo de conexión con el Estado. Así lo confirman las acciones concertadas en alguna normativa previa existente, las acciones

---

<sup>19</sup> El acuerdo fue firmado por la intendente regional Luz Ebensperger Orrego y el gobernador jujeño Eduardo Fellner con el objeto de fomentar el puerto de Iquique y vincular los sectores productivos y comerciales de ambas partes. Fuente: <http://www.elboyaldia.cl/noticia/politica/tarapaca-profundiza-relaciones-bilaterales-con-jujuy> (consultado en abril de 2017).

<sup>20</sup> La Misión Comercial NOA 2013, reunió a 30 empresas de Tarapacá y Jujuy en la ciudad de San Salvador de Jujuy. Fuente: <http://www.extranoticias.cl/jujuy-y-tarapaca-se-unen-por-el-desarrollo-comercial/> (consultado en abril de 2017).

coordinadas y aun las acciones propias en donde las USDPs comunican sus acciones y avances al Estado. Lo anterior reafirma el hecho de que la gestión transnacional subestatal, aun la originada en las USDPs, no se contrapone a los intereses del Estado; se trata más bien, de una vía alternativa para el desarrollo y hasta complementaria de la política exterior.

La gestión transnacional de las USDPs contribuye a reforzar las relaciones bilaterales de los Estados, a través de la interacción de éstas. De esta forma, la gestión transnacional de Jujuy y Tarapacá tiende a favorecer la interdependencia transfronteriza y a la conformación de espacios de intereses mutuos en los que las USDPs despliegan su accionar.

Con el tiempo, muchas de las acciones de gestión transnacional de las USDPs han alcanzado un grado de institucionalización. Este ha sido el caso de los Comités de Integración Fronteriza entre Argentina y Chile. Los mismos, han sido impulsados por los Estados en un esfuerzo por articular la gestión transnacional subestatal con la política exterior. En especial, la vinculación entre las provincias argentinas y las regiones chilenas han contribuido a reforzar lo vinculación binacional argentino-chileno a través de la creación de canales institucionales que regulen la relación entre los Estados y las unidades subestatales<sup>21</sup>.

Por lo tanto, se observa que la gestión transnacional en las USDPs se diversifica en temas de distinta naturaleza, entre los que se destacan los controles fronterizos, turismo y promoción comercial. En todos los casos se otorga relevancia al desarrollo de la conectividad (terrestre, aérea o marítima), siendo un tema recurrente en los distintos espacios de la gestión transnacional de la doble periferia. La conectividad territorial a través de distintos medios, importa en cuanto posibilita el vínculo de las USDPs con otros actores, permitiendo posicionar sus intereses fuera del territorio.

---

<sup>21</sup> La interacción entre las provincias argentinas y las regiones chilenas ha sido especialmente regulada a través del Reglamento para el funcionamiento de los Comités de Frontera argentino-chilenos, y el reconocimiento en el propio tratado de Maipú, firmado en 2009 por las presidentes Cristina Fernández y Michelle Bachelet. Otro dato significativo en este sentido, fue que la creación de la Agregaduría de Cooperación e Integración Regional Subnacional, y dentro de la misma una Unidad de Coordinación e Integración Regional (UCIR), impulsada por Bachelet para la relación bilateral con Argentina (Colacrai 2010, 317).

Los procesos de integración subregional como la ZICOSUR, todavía se encuentran en vías de consolidación y no puede decirse que conforme un verdadero bloque regional con impacto en el sistema internacional. Se trata de un proceso que transita un camino de integración hacia adentro. Por tal motivo, la integración de las unidades de la ZICOSUR persigue múltiples propósitos (comercio, cultura, turismo, educación) que tienen como meta la consolidación de ese espacio regional. En la práctica, la mayoría de sus acciones se dirigen a mejorar la integración física y promover acciones de intercambio comercial dentro del bloque. En particular, la búsqueda del desarrollo de un sistema de transporte multimodal (redes ferroviarias y hídricas, principalmente, viales) que conecten puntos estratégicos del Corredor Bioceánico del Trópico de Capricornio. Esto resulta necesario para bajar los costos del desplazamiento de la producción agrícola y minera en la zona (azúcar, granos, hortalizas, minerales, etc.).

Además, la conectividad contribuye a la integración física, clave para integrar los mercados de la subregión. Esa ha sido la misión de la Iniciativa para la Integración por Infraestructura Suramericana<sup>22</sup> (IIRSA) a través de sus Ejes de Integración y Desarrollo<sup>23</sup>. Los proyectos son financiados por los Estados, mediante una combinación de préstamos de organismos internacionales y recursos propios. Si bien la construcción de rutas y complejos fronterizos es competencia del Estado, se trata de instancias en las cuales las unidades subestatales proponen al Estado la realización de las obras, quienes las ejecutan usando recursos propios y asignando tareas a organismos provinciales (Mercado Mott y Alcántara Guanaes 2016, 14).

Esto ha permitido el despliegue de acciones ante los respectivos Estados, para obtener financiamiento externo de actores como CAF, el BID con el

---

<sup>22</sup> Actualmente, el programa IIRSA trabaja vinculado al Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR.

<sup>23</sup> Los Ejes de Integración y Desarrollo (EID's) son franjas compuestas por territorios de varios Estados en los que se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales. Para cada EID se identifican los requerimientos de infraestructura física. Los EID's organizan el territorio suramericano y ordenan la Cartera de Proyectos. En IIRSA se han identificado diez EID's: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Hidrovía Paraguay-Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, Del Sur, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia. Información disponible en: <http://www.iirsa.org/infographic> (consultado en abril de 2017).

objetivo de materializar la ejecución de las obras físicas definidas como prioritarias. En particular, las obras de infraestructura multimodal que han contribuido a fortalecer el flujo de bienes y personas, y profundizar la relación entre Jujuy y Tarapacá, han sido aquellas destinadas para el Corredor Bioceánico de Capricornio.

## V. Conclusiones

Como resultado del análisis de la gestión transnacional desplegada por Jujuy y Tarapacá, a través de acciones en los planos estatal e internacional, puede establecerse que:

*Las USDPs se enfocan principalmente en acciones vinculadas a las áreas de frontera.*

Como unidades políticas, las USDPs estudiadas entienden la frontera internacional como un punto de conexión estratégico con el ámbito exterior y, por eso, se involucran en su gestión. Esto lo demuestra la activa participación de Jujuy y Tarapacá en el Comité de Integración Fronteriza NOA-Norte Grande, en el proceso de integración subregional de la ZICOSUR y en las continuas acciones bilaterales con unidades subestatales fronterizas.

Al tratarse de fronteras internacionales, la gestión transnacional subestatal pone de manifiesto la interacción entre USDPs y el Estado. Esto se debe a que la gestión fronteriza incluye temas que son competencia del Estado (seguridad fronteriza, migraciones, controles aduaneros, fito y zoo sanitarios, etc.) y, por lo tanto, intervienen las USDPs y el Estado de manera conjunta, complementando ambos su accionar.

Esta coordinación entre Estado y USDPs contribuye a confirmar que la gestión transnacional de las USDPs no contradice o intenta suplantar la política exterior, sino que se encamina en los espacios vacíos de actuación del Estado en donde las USDPs encuentran proyección. En este sentido, la gestión transnacional de las USDPs es complementaria a la política exterior del Estado, y en muchos casos contribuye a reforzarla.

*La gestión transnacional de las USDPs está principalmente dirigida a la integración subregional con las unidades subestatales transfronterizas con las que encuentran intereses en común.*

Así lo demuestra por la activa participación de las USDPs de este estudio en espacios como la ZICOSUR y los Comités de Integración Fronteriza. Esto se debe a que la subregión en la cual Jujuy y Tarapacá se sitúan, se caracteriza por su homogeneidad y por concentrar unidades subestatales de inserción periférica dentro de los Estados. Estos espacios de integración conforman un área de diálogo para la resolución de problemas comunes y la elaboración de una agenda subregional que prioriza los intereses de la doble periferia.

Además, las USDPs han abierto instancias de trabajo bilateral con otras unidades subestatales, concretando acciones y trabajando posiciones comunes que luego trasladan a espacios como los Comités Integración Fronteriza o la ZICOSUR.

Al encontrar intereses de desarrollo comunes con otras unidades subestatales de la subregión, las USDPs fortalecen sus intereses a través de la gestión transnacional. Esto no significa necesariamente una contradicción en la relación entre la USDP y el Estado, sino más bien una forma alternativa de viabilizar los intereses de la doble periferia a través de otros canales alternativos.

*La organización del Estado bajo la forma federal o unitaria, no restringe el despliegue de la gestión transnacional de las USDPs, pero influye en la gestión de la misma respecto del Estado que integra.*

Las acciones de gestión transnacional de Jujuy y Tarapacá demuestran que su desarrollo ha sido progresivo en la medida en que éstas han avanzado en conocer el contexto en el que se encuentran insertas. La forma federal de organización del Estado argentino y la forma unitaria del Estado chileno, no han restringido este avance subestatal. Tanto Argentina como Chile, han reconocido las capacidades de acción subestatal en la esfera internacional a medida que las unidades subestatales incrementan sus vinculaciones internacionales.

En este sentido, las formas federal y unitaria influyen sobre la gestión transnacional de las USDPs mediante el establecimiento de límites en el accionar subestatal y reglamentando las formalidades y procedimientos para el mismo. Así, mientras la reforma constitucional de 1994 reguló de manera genérica la gestión de las provincias argentinas, en Chile el Estado unitario creó diferentes instituciones gubernamentales que coordinaran el accionar internacional del Estado y las regiones.

En ambos casos, se observa que la coordinación entre el nivel estatal y subestatal resulta necesario no sólo para el éxito de la gestión transnacional subestatal, sino además para garantizar una actuación homogénea y coherente respecto de la política exterior estatal.

Como resultado, las USDs persiguen la integración subregional con sus pares más próximas, favoreciendo el desarrollo de la gestión transnacional del tipo transfronteriza. Para Jujuy y Tarapacá esa zona se identifica en el territorio del centro-oeste de Sudamérica. Esta subregión tiene la característica de concentrar un número importante de unidades subestatales que se encuentran en la misma situación política de doble periferia, reunidas alrededor de intereses y problemáticas comunes que conforman un interés común subregional.

En el marco de esta integración subregional, las USDPs detectan prioridades comunes a resolver y ese consenso subregional sobre determinadas temáticas les permite movilizar a sus respectivos Estados. Esta es la forma alternativa que emplean las USDPs para suplir su escasa influencia en la participación de la agenda estatal y a la vez, complementar las acciones de política exterior del Estado.

Por último, se observa que las actividades de gestión global son aun incipientes y nuevas en los casos de estudio. Se encuentran múltiples documentos firmados e interacciones efectuadas, pero solo algunas de ellas cuentan con acciones concretas. Ya sea por dificultades técnicas como las diferencias del lenguaje y las instancias burocráticas para la comunicación, las actividades de gestión global no revisten el mismo interés para las USDPs que aquellas transfronterizas o intra-estatales.

No obstante, una excepción a la anterior observación la reviste las gestiones internacionales con organismos de financiamiento internacional. Estas vinculaciones, según las experiencias antes constatadas, son llevadas a cabo con intermediación de los Estados centrales. Esto puede ser un rasgo de que aun las USDPs no hayan alcanzado aun un grado de especialización institucional óptimo que les permita encauzar estas vinculaciones de forma propia.

## Referencias

- Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Tarapacá. 2014. *Caracterización Territorial de la Región de Tarapacá*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Aranda, Gilberto, Alejandro Corder y Cristian Ovando. 2010. “Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, 165: 33-74.
- Arocena, José. 1997. “Lo global y lo local en la transición contemporánea”. *Cuadernos del CLAEH* 78-79: 77-92.
- Bohle Tobar, Francisca; Gabriela Jorquera Sepúlveda y Camila Retamal Millar. 2014. “Análisis de la Convergencia Económica Regional en Chile”. Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios, Departamento de Economía.
- Boisier, Sergio. 1998. “Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial”. *Revista Austral de Ciencias Sociales de Chile*, Vol. marzo-agosto, 2: 5-18.
- . 2001, “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”. En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, compilado por A. Vázquez Barquero y O. Madoery. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- . 2004. “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en manos de la gente”. *Revista Eure* XXX (90): 27-40.
- Buarque, Sergio. 1999. “Metodología de Planeamiento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável”. *Revista del IICA*, Recife: 1-104.
- Castellano, Andrés y Marcelo Kloster. 2015. “Industrialización del litio y agregado de valor local: informe tecno-productivo”. *Publicaciones del Centro interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires.
- Colacrai, Myriam. 2010. “El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile”. En *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, editado por Luis Maira. Buenos Aires: Ed. Libros del Zorzal.

- Contreras, Leonardo; Gloria Gamba y Héctor López. 2012. “Efectos de la inversión extranjera en la actividad minera colombiana y de cuatro países de la región”, *Revista Apuntes CENES* 31 (53): 51-79.
- Del Arenal, Celestino. 2009. “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco: Bilbao.
- Dirección Provincial de Estadística y Censo del Gobierno de Jujuy (DIPEC). 2017. *Informe de Actividad Económica de la Provincia, junio 2015*.
- Garafoli, Gioacchino. 1995. “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”. En *Desarrollo Económico Local en Europa*, editado por Vázquez Barqueo y Garafoli. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid
- Hiernaux, Daniel. 1995. “La región insoslayable”, *Revista Eure* 63: 33-40.
- Hilhorst, Jos. 1980. “On Unresolved Issues in Regional Development Planning”, *ISS Occasional Papers* 81: 1-54.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). 2013. *Informe Económico Regional, Abril-Junio*. Santiago de Chile: INE.
- Juste, Stella. 2017. “La condición de doble periferia en unidades subestatales”. *Revista Interações* 18 (4): 169-184.
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1989. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Mercado Mott, Macarena y Senilde Alcántara Guanaes. 2016. “IIRSA y ZICOSUR en el Norte Argentino: ¿Infraestructura para la integración o integración para la infraestructura?”. *Hegemonía, Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro*, UNIEURO, número 20.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina (MECON). 2015. *Ficha Provincial: Jujuy, octubre de 2015*. Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Jujuy.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Jujuy.pdf) (consultado en febrero de 2017).
- Ministerio de Producción de la Provincia de Jujuy. 2012 *Estrategia Provincial para el Servicio Agroalimentario*, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Disponible en:

- <http://www.prosap.gov.ar/webDocs/EP5A-JujuyResolucion156.pdf>  
(consultado en febrero de 2017).
- Muller, Pierre. 1990. "Les Politiques Publiques". *Presses Universitaires de France*: París.
- Muñoz, Heraldo. 2000. "Carácter estratégico y oportunidades de la Globalización para el desarrollo de nuestras Regiones". En *Estrategias de Desarrollo Regional y Globalización. Una reflexión necesaria*, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago de Chile.
- Ovando Santana, Cristian. 2013. "Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno". *Revista Trabajos y Ensayos*, Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia: 1-19.
- Roseneau James. 1997. "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y de los asuntos mundiales". *Revista Nueva Sociedad* 148: 70-83.
- Schnake, Loreto. 2011. *Paradiplomacia en Chile: el caso de la Región Metropolitana*. Santiago de Chile: Editorial Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Stohr, Walter y Fraser Taylor. 1981. *Development from above or below. The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. Nueva York: J. Wiley
- Tapia Valdéz, Jorge. 2003. "Descentralización, diplomacia y paradiplomacia en la época de la globalización". *Revista Estudios Fronterizos*, Santiago de Chile: INTE/Universidad Arturo Prat: 157-175.
- Vázquez Barquero, Antonio. 1997. "¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?", *Cuadernos del Claeh* 78-79: 111-128.
- Zubelzú, Graciela. 2008. "Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas". En *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, compilado por Eduardo Iglesias. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

*Entrevistas realizadas*

Ex funcionaria provincial de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 2016  
Funcionario de Cancillería chilena, Buenos Aires, 2017

*Documentos oficiales*

Acuerdo de Punta Arenas (Chile), Acuerdo de coordinación y colaboración entre el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los gobiernos regionales. 2005  
Constitución Nacional Argentina. 1994.  
Constitución de la Provincia de Jujuy. 1986.

*Sitios web consultados*

“Información general”. Zona de Integración del Centro Oeste de Sudamérica, Sitio Oficial (ZICOSUR). Disponible en: <http://zicosur.info> (consultado en julio de 2017).

“Tarapacá profundiza relaciones bilaterales con Jujuy”. El Boyaldía diario digital (Chile), 19/01/2014. Disponible en: <http://www.elboyaldia.cl/noticia/politica/tarapaca-profundiza-relaciones-bilaterales-con-jujuy> (consultado en abril de 2017).

“Jujuy y Tarapacá se unen por el desarrollo comercial”. Portal Extra Noticias (Chile), 14/05/2013. Disponible en: <http://www.extranoticias.cl/jujuy-y-tarapaca-se-unen-por-el-desarrollo-comercial/> (consultado en abril de 2017).

“Ejes de integración y desarrollo: descripción, Sitio Oficial del IIRSA. Disponible en: <http://www.iirsa.org/infographic> (consultado en abril de 2017).

# EL LUGAR DEL SINDICALISMO EN LOS AÑOS FORMATIVOS DEL PERONISMO (1946-1955). UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS DISCURSOS DE J.D. PERÓN

---

**Joaquín Aldao\***

Universidad Nacional de Mar del Plata /  
CONICET (Argentina)

✉ [joacoaldao@hotmail.com](mailto:joacoaldao@hotmail.com)

**Darío Dawyd\*\***

Universidad Nacional de La Matanza /  
CONICET (Argentina)

✉ [dawydario@hotmail.com](mailto:dawydario@hotmail.com)

**Nicolás Damin\*\*\***

Universidad Nacional de Lanús (Argentina)

✉ [nicodamin@hotmail.com](mailto:nicodamin@hotmail.com)

Recibido: 1 de marzo de 2018

Aceptado: 17 de agosto de 2018

---

\* Licenciado en Sociología (UBA) y Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Entre sus últimas publicaciones se destacan “Luis Gay. Entre la profesionalización sindical y la breve disputa del liderazgo político del movimiento obrero” (2017), “El ejército Civil de los trabajadores. Los ferroviarios y el peronismo, esbozo de una alternativa interpretativa” (2016) y “Sociología, historia y memoria. Los pueblos ferroviarios” (2015).

\*\* Licenciado en Ciencia Política y doctor en Ciencias Sociales por la UBA, investigador asistente del Conicet y profesor adjunto en la Universidad Nacional de La Matanza. Investiga sobre sindicalismo y peronismo, el movimiento obrero, la Unión Obrera Metalúrgica y el liderazgo sindical, temas sobre los que es autor de artículos y libros.

\*\*\* Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales por la UBA. Profesor Asociado Regular en la Universidad Nacional de Lanús. Sus temas de interés son la sociología política e histórica de las asociaciones sindicales, las relaciones laborales en el siglo XXI y el impacto de Asia-Pacífico en ese campo. Es autor de dos libros y de una compilación. Fue profesor visitante de la Universidad de Paris 10 y en centros de investigación en diversos países.

**Resumen:** En el presente artículo se realiza una aproximación a los cambios de sentido en la definición del sindicalismo, y del lugar de éste en la organización del movimiento peronista, analizados a partir de los discursos de Juan D. Perón entre 1946 y 1955. El objetivo fue rastrear las variaciones del lugar asignado al sindicalismo en el discurso de Perón y considerarlas en relación con la dinámica política del sindicalismo en el movimiento peronista. Con esta indagación se espera aportar a la comprensión de las transiciones en la organización del peronismo como movimiento. Como hipótesis, se plantea que el dinamismo de los sentidos que definen al sindicalismo en el discurso peronista, su plasticidad para acomodarse a distintas posiciones en la estructura del movimiento es un elemento central para comprender su perdurabilidad.

**Palabras clave:** Sindicalismo; Primer peronismo; Discurso peronista

**Abstract:** In the present article an approximation is made to the changes of meaning in the definition of trade unionism and its place in the organization of the Peronist movement, analyzed from the discourses of Juan D. Perón between 1946 and 1955. The objective was to trace the variations of the place assigned to trade unionism in Perón's discourse and to consider them in relation to the political dynamics of trade unionism in the Peronist movement. With this inquiry we hope to contribute to the understanding of the transitions in the organization of Peronism as a movement. As a hypothesis, it is argued that the dynamism of the senses that define unionism in Peronist discourse and its plasticity to accommodate different positions in the structure of movement is a central element to understand its durability.

**Keywords:** Syndicalism; First Peronism; Peronist speech

## I. Introducción

En este trabajo nos proponemos analizar los diferentes sentidos en la definición del sindicalismo, en los discursos de Juan Domingo Perón, en el período de sus dos primeras presidencias, de 1946 a 1955. Para ello examinaremos, en primer lugar y fundamentalmente, esos discursos, relacionándolos con la organización del movimiento peronista, y la voz de los propios actores sindicales<sup>1</sup>. Esta pesquisa nos permitirá analizar en profundidad el rol del sindicalismo, en cuanto significativo, en la conformación del discurso peronista<sup>2</sup>. Complementamos el planteo de esta articulación discursiva entre sindicalismo y peronismo con la referencia a los procesos políticos que caracterizan la dinámica de ésta, es decir, caracterizando el proceso de luchas por consolidar el lugar del sindicalismo en la organización movimentista del peronismo. Finalmente, en sintonía con algunos trabajos recientes, buscaremos correlacionar estas variaciones discursivas con los cambios organizacionales del peronismo. Finalmente, postular como hipótesis que la “plasticidad” discursiva, la capacidad de absorber transformaciones de sentido en la definición de sindicalismo sin romper la articulación es una de las fuentes que contribuyeron a la perdurabilidad de la hegemonía de la identificación peronista en el campo sindical.

En la primera parte del artículo realizamos una breve introducción a los principales trabajos que piensan la organización peronista y la relación entre peronismo y sindicalismo. El texto prosigue con una periodización que

---

<sup>1</sup> El corpus principal del artículo son diversos discursos de Perón, en sus dos primeras presidencias, compilados en sus *Obras Completas*. Dentro del universo de discursos seleccionamos aquellos en los que se dirige a dirigentes sindicales o trabajadores, especialmente donde menciona aspectos del sindicalismo y la organización peronista directamente vinculados con nuestro tema, dejando de lado los discursos dirigidos a esas mismas audiencias, pero cuyo contenido versaba sobre temas exclusivos de cada sindicato, como mejoras sociales, aniversarios, etc.

<sup>2</sup> El discurso entendido de esta manera presenta tres importantes aspectos que son correlativos de tres funciones del lenguaje. El primero es que el discurso influye en la determinación de las identidades sociales. El segundo es que este contribuye a formar las relaciones entre los individuos y, por último, el discurso promueve la gestación de sistemas de creencias y conocimiento (Laclau 2005, 49-50).

responde a las variaciones en los sentidos adjudicados al sindicalismo en el discurso de J. D. Perón, con énfasis en algunas definiciones claves para cada período. El primer período va de 1943 a 1946, dónde se delinear algunos elementos que permiten comprender la articulación entre una concepción del sindicalismo preexistente con una nueva superficie discursiva con pretensiones hegemónicas, el naciente peronismo. La segunda etapa, desde la primera presidencia en 1946 hasta, aproximadamente, 1950 es cuando se consolida el discurso sindical con un nuevo sentido de prescindencia política, en un esfuerzo por enfatizar que la política no debe entrar en los sindicatos. Esta es una etapa donde el peronismo estructura su organización antagonizando con tendencias político-sindicales previas. La tercera etapa transcurre entre 1951 y 1955, luego de la consolidación de una estructura organizativa de movimiento en ramas, entre ellas una sindical autónoma de los partidos. Se destaca que el sindicalismo es una “organización libre”, la “columna vertebral” del justicialismo y que, por su rol político y social gravitante, debe influir en el gobierno. Finalmente, en las conclusiones, retomamos todo este desarrollo para analizar las distintas posiciones del sindicalismo en la estructura en construcción de un movimiento nacional, como elemento central para comprender su perdurabilidad.

## **II. Los sindicatos y la organización política del justicialismo. Debates y nuevas investigaciones**

Pocos períodos de la historia argentina han generado un debate tan apasionado entre los investigadores como los orígenes y los primeros años del peronismo. A los fines de nuestro estudio constituye un período en el cual el sindicalismo como actor político cobra una relevancia inédita en la vida nacional. Además, es un período en el que quedan establecidos modos de relación y de valoración de esas relaciones, que aún persisten a inicios del siglo XXI, aunque no de forma idéntica.

Algunos autores se focalizaron en la dimensión organizativa partidaria, nacional y provincial, y abordaron el rol cambiante del sindicalismo en su estructura. Por ejemplo, Aelo (2016) plantea los “dilemas organizativos” del justicialismo. Para el autor, la organización partidaria durante el período se divide en tres etapas. La primera, que llega hasta la creación del Partido

Peronista en 1947, de creciente conflictividad y competencia entre sindicalistas y políticos profesionales. La segunda, entre 1947 y 1951, donde el Partido Peronista intentó, y en parte logró, consolidarse como organizador de las fuerzas y grupos políticos originarios. Finalmente, entre 1951 y 1955, el partido se estructura como “partido-rama”, casi como un reflejo de la central obrera, concentrando la autoridad partidaria en su agencia central, el Consejo Superior. El partido contaba, en ese entonces, con más de 2 millones de afiliados y 4.208 unidades básicas. Moira Mackinnon (2002), por su parte, plantea que la evolución partidaria estuvo alejada de la difundida imagen de encuadramiento indiscutible y verticalista con la figura de Perón, y desarrolla cómo el resultado de la correlación de fuerzas del movimiento fue disputado entre múltiples actores partidarios. En este sentido, tenemos un valioso conocimiento de las mediaciones políticas de las segundas líneas peronistas (Panella y Rein 2014; Rein y Panella 2017). Estas trayectorias, que transcurren en distintas posiciones políticas, sectores de la burocracia estatal y posiciones del campo sindical, tienen como protagonistas a las disputas y negociaciones entre los distintos actores del entramado político del movimiento peronista. Entonces, como complemento a la dinámica de la arena sindical y política, también entra en juego la administración de un entramado estatal en expansión.<sup>3</sup>

En un original trabajo longitudinal sobre el partido peronista, Levitsky (2005) plantea que se conformó como un partido de base sindical durante los años cuarenta, en el contexto de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, la expansión keynesiana de la economía y la incorporación de amplios sectores de la población al sistema político. En los partidos de base sindical, la representación obrera ejerció siempre una influencia importante en los dirigentes partidarios, en la estrategia y en el programa, así como en la selección de los candidatos. El complejo diseño institucional se encontraba ramificado, como bien pudo apreciar en sus estudios Levitsky y otros trabajos posteriores (Acha 2004; Melón y Quiroga 2006) con un profundo y denso entramado de redes unidas por los lazos extrapartidarios

---

<sup>3</sup> Vale destacar, en esta caracterización organizativa, que el Partido Peronista Femenino contaba con sus propios espacios de mediación política, escindidos de aquellos ligados a la estructura del Partido Peronista y de los sindicatos (Barry 2009).

(del Partido Peronista) y extra-institucionales (del sindicato), que los dirigentes sindicales generaban en asociaciones de la sociedad civil como clubes, mutuales, sociedades de fomento, cooperativas e iglesias. Tal como observó Granovetter (1973) en sus estudios de sociología económica, estos lazos o “vínculos débiles”, contribuyeron a generar lealtades, a facilitar contactos, a construir solidaridades, a distribuir información social. De este modo, las estructuras internas del partido actúan condicionando las reacciones del partido frente a las transformaciones operadas en el entorno y adquieren protagonismo las estructuras partidarias no formales y no institucionalizadas.

Desde la óptica sindical, si bien *los estudios clásicos sobre movimiento obrero y primer peronismo* (Aldao 2015) sentencian el fin de la autonomía política de las organizaciones sindicales en 1947, con la caída de Luis Gay y la disolución del laborismo (Torre 1999); en los últimos años existen trabajos que desarrollaron estudios historiográficos con un importante aporte documental que relativizan aquella sentencia. Schiavi (2013), por ejemplo, puso en entredicho la imagen de un control partidario sobre el sindicalismo peronista desde el estudio de las comisiones internas de fábrica de los gremios textiles y los metalúrgicos. En su trabajo el espacio sindical y el político se conforma en espacios de disputas, en donde el poder sindical se expresa tanto en su identificación con el justicialismo, como en la lucha por definir la orientación del gobierno. Contreras (2015) presenta una hipótesis histórica –que a su vez surge de debates desarrollados en años anteriores (Marcilece y Contreras 2013; Acha 2015)– en donde discute la periodización clásica de los estudios sobre movimiento obrero y primer peronismo, proponiendo la búsqueda de claros indicios que permiten continuar hablando de las proyecciones políticas de la CGT luego de 1947. En esta línea, Aldao (2015; 2016; 2017) y Aldao y Damín (2017), desde una lente sociológica, dan cuenta de cómo la democratización de las luchas por ocupar posiciones dominantes en el campo sindical es una característica sobresaliente del proceso de institucionalización de las relaciones político-sindicales que se desarrolla durante los años del primer peronismo. Lejos de tratarse de una “cooptación” de las estructuras sindicales por parte de la clase política, son los propios actores sindicales los que disputan por acceder a las posiciones dominantes en el campo sindical, apoyados en el proceso de politización de las relaciones sindicales del que participan activamente

desde distintas instancias de representación política (especialmente desde el poder ejecutivo, legislativo y la burocracia estatal).

La posibilidad de abocarnos al análisis del discurso sindical de J. D. Perón, y sus usos, se apoya en este rico panorama de relectura del peronismo en dónde es necesario indagar en las prácticas y los sentidos que los actores otorgan a la identificación peronista, para así arribar a una descripción de nuevos elementos de análisis que permitan comprender la hegemonía peronista en el campo sindical y su perdurabilidad en el tiempo. Un primer paso, consideramos, consta en desandar los giros en los sentidos del sindicalismo en el discurso peronista.

### **III. Sindicalismo, prescindencia política y disciplina sindical**

El primer momento que se establece en la periodización va de los primeros años formativos del peronismo hasta el proceso electoral de 1945-1946. En estos años, la incipiente relación del grupo de promotores del peronismo con las dirigencias sindicales se desarrolla a partir de una articulación en la cual los conceptos de *disciplina sindical* y *prescindencia política* son claves para comprender la integración de un sentido del sindicalismo al, aun en formación, discurso peronista (Aldao 2016).<sup>4</sup>

Es un hecho conocido en la historiografía del sindicalismo y el primer peronismo el protagonismo de los ferroviarios como primer vínculo entre la Secretaría de Trabajo y Previsión y el mundo sindical. Corría diciembre de 1943, en la asamblea de la U.F. de los obreros de Rosario, y ante la presencia del flamante Secretario de Trabajo y Previsión, J. D. Perón, y del interventor del gremio, D. A. Mercante, el dirigente ferroviario Luis Gonzales (presidente de la U.F. hasta la intervención) mencionaba por primera vez públicamente la analogía entre militares y trabajadores o, más precisamente, entre la institución militar y la sindical: “El Ejército, ese Ejército que creó

---

<sup>4</sup> En este apartado, para comprender la articulación entre los discursos sindicales preexistentes con el naciente peronismo, vamos a incluir aquellos en el análisis, dado que el propio discurso de Perón se elabora prestando especial atención a las categorías y sentidos de estos. En este sentido, consideramos que para comprender la elaboración inicial del discurso sindical en Perón es ineludible recurrir a estos discursos que completan el análisis.

el Gran Capitán para defender y cuidar la dignidad nacionales ejemplo de otro Ejército: el Ejército del Trabajo. Dos Ejércitos que se confunden en uno sólo: El Ejército que cuida y el que produce” (El Obrero Ferroviario Ene.1944, 495:7).

En enero de 1944, el Obrero Ferroviario (E.O.F.) en su titular de tapa refuerza la analogía: “Se perfila la figura del coronel Perón como la mentalidad argentina conductora del ejército civil de los trabajadores”. En esa misma asamblea, luego de que expongan los ferroviarios, el Tte. Cnel. J. D. Perón en su discurso dice: “El mejor sindicato, el gremio más poderoso y mejor organizado somos nosotros los militares”. Evitaremos el facilismo de pensar que fue J. D. Perón el que “indujo” al dirigente ferroviario a realizar el paralelismo. El testimonio del propio Perón respecto a sus primeros discursos ante los trabajadores es una confesión de parte: “si les hubiera hablado otro idioma en el primer discurso me hubieran tirado el primer naranjazo...” (Perón 2006[1952], 237). J. D. Perón continúa utilizando la analogía meses más tarde: “Hoy el ejército y los trabajadores son dos ramas de un mismo árbol: una, los trabajadores que elaboran la riqueza, y la otra, los soldados que la custodian.”<sup>5</sup>

Sin comprender el peso propio que tiene el significante de la disciplina para una corriente hegemónica en el campo sindical, difícil es comprender el trabajo de resignificación que permite la identificación de estos con el naciente peronismo. Como desarrolló Aldao (2016) la *disciplina sindical* es uno de los principios fundantes de la U.F. (en 1922), de la C.G.T. en 1930 y también es el problema central en la crisis que deriva en la división de la C.G.T. meses antes del golpe del 4 de junio de 1943. Esta perspectiva nos permite relativizar la imagen de que es la adaptación del sentido de la disciplina militar a las relaciones políticas, que expone J. D. Perón<sup>6</sup> años más tarde, la que rige las relaciones desde la formación de la identidad

---

<sup>5</sup> Discurso de Perón ante organizaciones obreras en Rosario el 23/07/44, citado en Del Campo (2005[1983], 229)

<sup>6</sup> La distinción básica en el pensamiento de J. D. Perón entre la disciplina militar y política es que la primera se basa en la *obediencia al mando*, obediencia irracional e indiscutible, y la segunda se basa en el convencimiento, es resultado de la *comprensión y persuasión*, es disciplina *consiente y de corazón*. (Perón, 2006[1952], 109-110, 160).

peronista.<sup>7</sup> La analogía entre las instituciones del ejército y el sindicato, lejos de ser una analogía “impuesta” por el equipo militar que integraba la S.T.y P., es el resultado de una articulación de los sentidos que tiene el concepto de disciplina para los actores que se relacionan. Por una parte, la disciplina en sentido militar (o una adaptación del sentido militar a la política) que J. D. Perón invoca en este período y sistematiza más tarde. Por otra, la *disciplina sindical*, principio asociado en los ferroviarios a la grandeza e importancia del gremio y al rol de conductor del movimiento obrero.

Durante el año 1944, el discurso de J. D. Perón va a tener dos direcciones claras, por una parte, consolidar la unidad del movimiento obrero excluyendo a referentes “ideológicos” de la definición de legítimos trabajadores:

Solamente pueden querer la división de los gremios, los que están interesados en debilitarlos y medrar a su sombra. No necesitan protectores ni conductores ideológicos (...) Nuestra masa trabajadora en consciente y capaz y puede y debe dirigirse sola. Y así lo exigiremos, porque no estamos dispuestos a permitir que ningún elemento extraño se enquiste en el cuerpo fuerte de los organismos sindicales, para medrar en su perjuicio y traicionar sus intereses. (J. D. Perón, 23 de junio de 1944, Rosario, discurso de inauguración del Hospital Regional Ferroviario)

Y, por otra parte, proponer una politización del sindicalismo en cuanto son los trabajadores organizados los legítimos guardianes de las transformaciones sociales obtenidas:

Vosotros sois los encargados de defenderlas, porque los enemigos sociales acechan en la sombra un momento inevitable de transición para desconocerlas y burlarlas. Es de vosotros y no de nosotros de quien depende la permanencia y el progreso de este movimiento social que devuelve la suprema dignidad al trabajo y a los trabajadores de la patria. (J.

---

<sup>7</sup> Esto no quita que efectivamente sea la interpretación de J. D. Perón en *Conducción Política* (2006[1952]) la que sedimenta en el imaginario peronista a partir de su publicación.

D. Perón, 23 de junio de 1944, Rosario, discurso de inauguración del Hospital Regional Ferroviario)

De este modo, en estos primeros años de articulación entre sindicalismo y peronismo, la tensión entre prescindencia y necesaria participación política de la “masa trabajadora”, se delinea claramente. Un año más tarde, la frontera entre peronismo y antiperonismo cobra una dinámica catalizadora que va a consolidar la articulación y el sentido de pertenencia a la nueva subjetividad política.

Hacia julio de 1945, con el proceso de unificación de la C.G.T. avanzado, el antagonismo se estructura en torno al sentido de prescindencia política. Tanto de uno y otro lado del antagonismo, la prescindencia es un significativo legítimo para apropiarse y presentarse como los “verdaderos” defensores de los trabajadores. Luego del acto del 12 de julio, al que concurren según cálculos periodísticos unos 200 mil trabajadores, la C.G.T. se encarga de responder a las acusaciones propinadas por la oposición, corriéndose de la posición de “colaboracionistas” para ubicarse en la de los “verdaderos” prescindentes. La U.F. considera necesario aclarar en la tapa de su órgano de prensa que:

Más de 200 mil trabajadores se congregaron al llamado de la CGT y de la comisión de unidad sindical (CUS). Fue el 12 de Julio, acto estrictamente de la CGT, sin participación del gobierno. (...) anhelamos la reparación institucional, política, social y económica, que haga de la Argentina una nación realmente libre y verdaderamente próspera. (E.O.F. 1945, N° 515, Tapa)

Se alegrará que fue la multitud la que aclamó al Secretario-Ministro-Vicepresidente y Coronel J. D. Perón por iniciativa propia, sosteniendo la legitimidad del precepto de prescindencia política en el campo sindical:

Ha de aceptarse, si no se tiene la cabeza llena de humo que, en una manifestación de doscientas mil personas, es difícil, sino imposible, mantener un control férreo. Si algún grupo quiere desprenderse y tomar actitudes por su cuenta, no hay organizadores ni fuerza capaz de impedirlo. (...) ¿Qué autoridad tienen, por ejemplo, los órganos periodísticos del

capitalismo para acusar a nadie de una política que ellos practican sin ningún embozo, cuando así conviene a sus intereses? (E.O.F., “¿Quién colabora con quién?”, N° 516, 2)

Con la consolidación del antagonismo, entonces, pone en juego *el lugar* que tiene el movimiento obrero en la resolución de las cuestiones políticas, pero se sostiene la centralidad de la prescindencia, aunque con importantes modificaciones de sentido. Por ejemplo, se divisa una opción político-partidaria como legítima:

la CGT se ha desenvuelto y seguirá desenvolviéndose dentro de la más absoluta independencia frente a los organismos políticos y a los gobiernos: pero reivindica el derecho de su presencia en la solución de los problemas que vive el país, de lo cual es un ejemplo vivificante el clamoroso triunfo del Partido Laborista británico. (E.O.F., N° 515, 7)

Del otro extremo, la retórica que se delinea desde la oposición se centra en acusar de “colaboracionista”, en clara referencia a la homologación del gobierno militar con la ocupación nazi en Europa.<sup>8</sup> La denuncia de estar participando de un “régimen fascista”, de que se está utilizando a los obreros para sustentar ambiciones políticas personales de un líder militar, es el telón discursivo que se presenta desde los distintos actores que van quedando por fuera de la coalición que participa del gobierno. En este contexto, el P.S. llama a que los sindicatos “libres” se retiren de la C.G.T., conformándose para la coyuntura electoral la Unión Sindical Local (U.O.L.) que reunirá a los sindicatos que responden a este partido. Lo que está en juego es *el modo de participación legítimo* del sector obrero sindicalizado en la política.

Entonces, en este período la disciplina sindical se constituye en un valor central de la reconstrucción de la C.G.T., propiciando la analogía con el “ejército civil de los trabajadores”, y el concepto de prescindencia opera como parte aguas en la C.G.T. y como frontera del antagonismo entre peronistas y antiperonistas. En este sentido, la frontera que permite delinear al sujeto peronista en estos años se define apelando a este principio. Si para

---

<sup>8</sup> Respecto a la analogía del peronismo con el nazismo por parte de los opositores ver Bohoslavsky e Iglesias (2014).

los dirigentes “libres” su posición era la de los prescindentes, para los dirigentes peronistas, la suya representaba la posibilidad de sostener un sindicalismo también prescindente, en cuanto alejado del poder patronal y de los partidos políticos tradicionales. Lejos de un análisis empañado de un juicio valorativo con pretensiones de objetividad -que resuelva juzgar a unos u otros como “verdaderos” prescindentes- se pondera como elemento relevante para el análisis que, tanto unos como otros, continuarán reconociendo a la prescindencia política como principio fundamental del sindicalismo.

#### **IV. ¿Columna vertebral u organizaciones libres? Los sindicatos en el discurso de Juan Perón**

El 26 de julio de 1946, en su primer discurso ante trabajadores tras prestar juramento como presidente el 4 de junio, Perón se dirigió a una audiencia de dirigentes y militantes sindicales reunida en el Luna Park. Entre sus primeras palabras dijo que una de sus más “grandes aspiraciones” era ver que “los trabajadores argentinos estén unidos en una gran central obrera, porque esta central obrera ha de ser en el porvenir el escudo que ha de protegerlos contra las desgracias y las deficiencias de las organizaciones humanas”. A esta definición añadió otra, la búsqueda de mantener “esta unidad indestructible de la clase trabajadora” y “una gran central obrera que sea criolla por sobre todas las cosas”. Así dejaba asentada la base de la concepción sindical del peronismo, una “CGT unida, disciplinada y criolla por sobre todas las cosas” (Perón 1998, 115-117)<sup>9</sup>.

Poco después, en un discurso ante obreros portuarios, Perón enfatizó que la unidad es indispensable no solo en la central que integraba a todos los sindicatos, sino también en cada sindicato, donde debe primar la defensa de los compañeros y evitar que “cuestiones extrañas” lo desvíen de ese objetivo<sup>10</sup>. También ante obreros de la construcción dejó sentadas estas dos

---

<sup>9</sup> Véase también el discurso ante obreros de la construcción el 14 de febrero de 1947 (Perón 1998b, 43-47).

<sup>10</sup> “[E]s necesario contar con un gremio fuertemente unido, no tener cuestiones extrañas dentro del sindicato que no sea la defensa de los demás compañeros. Ello es

materias centrales del sindicalismo (unidad y defensa profesional sin desvíos extra-sindicales), y colocó a la política como una de las principales cuestiones ajenas que extravían a los sindicatos<sup>11</sup>. También añadió que los sindicatos deberían cuidarse al elegir dirigentes, y dedicarse (además de luchar por los salarios) a aumentar el nivel de vida de los afiliados de otras formas, como “la casa propia, la mutualidad, el cooperativismo, la asistencia hospitalaria y otros medios de previsión y ayuda mutua”<sup>12</sup>.

A estas cuestiones Perón añadió en 1947 la imagen de una simbiosis entre el gobierno peronista y la clase trabajadora: “La nueva acción oficial del Gobierno de la Revolución no puede ser una intromisión, porque el Gobierno -es bueno que lo sepan de una vez por todas- es una continuación de la clase trabajadora en la Casa de Gobierno” (Perón, 1998b:73). Así, los trabajadores deben comprender que los objetivos que traza el gobierno son propios de los trabajadores, por lo cual deben trabajar para que “exista una

---

fundamental, porque cuando los gremios se desvían hacia cuestiones extrañas, se disocian, se rompen y terminan por ser absolutamente débiles” (Perón 1998, 150).

<sup>11</sup> Sobre la actividad política repetiría que “las actividades gremiales son incompatibles con las actividades políticas. Cada hombre puede pensar como él desee, políticamente, pero gremialmente debe pensar de una sola manera: cómo piensa el gremio” [...] “Si fuéramos un gobierno de la oligarquía, que trabaja para un diez por ciento de la población, nos convendría que los gremios estuvieran todos desunidos” (Perón 1998b, 312). Por ello “la política metida dentro de un gremio es una bomba a punto de explotar”, lo cual debe saberlo un buen dirigente sindical, que “sabe despreciar todas las otras ambiciones que no sea la de luchar por sus compañeros”, haciendo que el “mayor honor para un hombre [es] ser dirigente gremial [más] que ninguna otra cosa” (Perón 1998c, 349).

<sup>12</sup> “Los trabajadores de la construcción deben formar un sindicato perfectamente unido y fuerte con la única finalidad de defender sus intereses, y en él no debe entrar la política ni las ideas raras que ustedes conocen. Cuando la política ha entrado en las agrupaciones obreras ha sido para una doble finalidad: para explotarlas y para dividir las. Por otra parte, deben de poner el mayor cuidado en la designación de los dirigentes del gremio [...] Deben pensar ustedes que no solamente con un salario mayor se aumenta el estándar de vida, sino que hay mil formas más de aumentarlo indirectamente: la casa propia, la mutualidad, el cooperativismo, la asistencia hospitalaria y otros medios de previsión y ayuda mutua” (Perón 1998, 235).

absoluta unidad”, “suprimirse todos los pequeños conflictos y rivalidades entre los trabajadores”, y seguir la orientación unitaria que dicta la CGT<sup>13</sup>.

Así se unirían los conceptos básicos de la primera concepción acabada del sindicalismo por parte del gobierno de Perón. Por un lado, los sindicatos deben estar unidos y organizados, con una concepción “criolla”, con buenos dirigentes que impidan que la política ingrese en los mismos y los divida (estas últimas características están a tono con las disputas con tendencias sindicales previas), para seguir la matriz de la CGT y su relación con el gobierno peronista que es de base obrera; por otro lado, los sindicatos deben luchar por beneficios profesionales y aumentando vía cooperación mutua el nivel de vida de sus afiliados.

En perspectiva histórica Perón señalaba que la historia del sindicalismo argentino podía dividirse en tres etapas<sup>14</sup>: “la primera, del sindicalismo inicial, que fue la lucha de algunos idealistas que habían sufrido las vicisitudes de su vida; la segunda, que fue la lucha del sindicalismo que comenzaba a organizarse contra una oligarquía poderosa; la tercera, que es nuestro sindicalismo. Nuestro sindicalismo se encuentra frente a una oligarquía derrotada y derrumbada”. En la primera etapa se destacaron cuatro o cinco dirigentes, sin acompañamiento de la masa, o acompañados por una “masa sin conciencia social”; en la segunda los dirigentes lograron que algunos trabajadores acompañen sus ideas, pero no dejaban de ser pocos; en la tercera etapa, la peronista, “la nuestra”, “ya ha despertado una absoluta conciencia social en la clase trabajadora” y el sindicalismo tiene la misión de “consolidar lo conseguido por este movimiento para no perderlo en el futuro”, mediante “sindicatos serios y bien organizados, con los mejores dirigentes que puedan surgir de la masa”, sin interferencias del gobierno, sólo electos entre los compañeros (Perón 1999, 333-337).

Durante el mismo año, 1948, cuando Perón comenzó a incluir elementos históricos en sus discursos en relación con el sindicalismo, en una nota

---

<sup>13</sup> “La central obrera ha de dar la orientación unitaria porque tiene la responsabilidad de todo el movimiento obrero” (Perón 1998b, 83). “Para que haya una verdadera unidad entre los trabajadores es preciso que primeramente se forme una unidad espiritual en el corazón de cada uno de los hombres que dirigen el movimiento obrero”, y que “cada dirigente surja de la masa” (Perón 1998c, 393).

<sup>14</sup> Poco antes había señalado “tres tipos de sindicalismo y gremialismo” (Perón 1999, 122).

redactada para el diario *La Época* reafirmó la comparación con el momento preperonista, antes de 1943:

en la Argentina apenas existía una conciencia obrera ni un sentimiento sindical bien arraigado. El trabajador argentino, por razones de formación y de procedencia, era fuertemente individualista, y la agremiación, salvo para contados oficios, carecía de eficacia y casi de realidad. Ese desamparo de los trabajadores se encontraba acentuado por el hecho de que todos los partidos políticos, incluso el socialista, y aun principalmente el socialista, eran de tipo burgués y rechazaban abiertamente toda relación con los organismos sindicales. (Perón 1999b, 661-662)

A partir de aquí la prescindencia política comienza a delinear otro sentido, por una parte, la libertad para elegir dirigentes sin interferencia política, por otra, la delineación de un pasado en dónde la exclusión del sindicalismo de la política se explicada por el rechazo de la clase política a su inclusión, y no por un pasado idílico de “pureza” de los dirigentes sindicales respecto a la prescindencia. En este sentido, el discurso del flamante presidente de la Unión Ferroviaria, Pablo C. López, un dirigente fuertemente identificado con el peronismo y vinculado a Eva Perón, es esclarecedor respecto al debate en torno a la prescindencia en el campo sindical por estos años:

cuando el sacudimiento de las instituciones representativas surge como consecuencia de una revolución social, experimentada desde abajo para extirpar el mal (...) debemos pensar que la prescindencia política es el sistema suicida que llevaría al pueblo trabajador a tener que golpear las puertas de la política, dónde no encontraría apoyo de ninguna naturaleza. Por eso, para la Unión Ferroviaria en este instante la prescindencia política proclamada por los viejos sindicalistas era la patente suicida de la clase trabajadora argentina, que hemos largado por la borda para seguir triunfando en beneficio de nuestra clase y para bien del pueblo argentino (...) Debemos convenir que le movimiento obrero argentino, perfectamente organizado en instituciones como la Unión Ferroviaria (...) debe tener un lugar preponderante en el movimiento obrero y en la conducción del Estado. (E.O.F., N° 585, 8)

Después de la conferencia de clausura del Congreso Nacional de Filosofía el 9 de abril de 1949, Perón incorporó en su discurso sobre los sindicatos elementos de aquella, especialmente acerca del rol de los sindicatos en la Comunidad Organizada, denominación con la que se conocería aquél discurso de allí en más. Por ejemplo, en un importante discurso ante ferroviarios, en marzo de 1950, afirmó que “en una comunidad organizada -que no otra cosa es el pueblo- el sindicato puede jugar un papel enorme en el orden constructivo”. Ese papel se llevaría a cabo si el sindicalismo se orientaba a “como entiendo yo lo que debe ser el sindicalismo”, “la función del sindicato dentro de una comunidad organizada como fuerza colectiva de solidaridad y de trabajo”, dejando a un lado el modelo sindical preperonista, de larga data en el país, pero ajeno a la conciencia social del pueblo argentino:

El sindicalismo, como lo entiendo yo, y como creo que debe ser, tiene dos campos de acción extraordinarios: el que se refiere a la acción gremial propiamente dicha y el que se refiere a la acción mutua. Porque el sindicato, para llegar a ser poderoso y para ser eficiente, debe llenar esas dos etapas; vale decir, la etapa gremial para la defensa de los intereses profesionales y la etapa mutua, para la defensa de los asociados del sindicato. Llenados esos dos objetivos fundamentales, recién podremos decir que el sindicalismo ha cumplido con la función para la que ha sido creado y que justifica su real existencia en una comunidad organizada. (Perón 2000, 101-107)

Tan como se vio más atrás, estas dos funciones básicas son las enunciadas por Perón desde los comienzos de su discurso sobre los sindicatos, solo que ahora tomaban cuerpo en un concepto que sería central en la elaboración de la “doctrina peronista”, como el de “comunidad organizada”. Esto está estrechamente ligado a otro concepto del peronismo, como la organización en la idea de “movimiento”. El eje sobre el que se reunían estas ideas era el de la nación. Así, Perón afirmaba que las organizaciones se justificaban solo si estaban al “servicio de la Nación”:

Nosotros actuamos de distinta manera de como lo han hecho otros gobiernos, que pertenecieron a una ideología diferente a la de mi Gobierno. Nosotros hemos creado una doctrina, y la estamos realizando. Dentro de ella, lanzada ya desde los primeros pasos de nuestro Movimiento, se establecen estas formas de la nueva organización sindical, porque se defendía antes otros intereses que no son los que defendemos nosotros. Ellos defendían los intereses de clases y los del capital. Nosotros defendemos un solo interés: el del pueblo. (Perón 2000, 101-107)

También se recuperaba la simbiosis entre sindicatos y gobierno, pero desde una nueva perspectiva, estableciendo la asociación entre sindicatos-Estado: “¿Cómo no ha de ser valiosa la colaboración de cada sindicato si este, en su misma orientación, hace lo mismo que el Estado debe hacer con todos los argentinos: recibirlos, cuidarlos, curarlos, alimentarlos, desvivirse porque esos hombres tengan lo que deben tener para la conservación de su cuerpo y el perfeccionamiento de su espíritu?” Así, las acciones mutuales de los sindicatos (cooperativas de los sindicatos, la defensa de la salud, el abastecimiento, las bibliotecas y escuelas sindicales) se hermanaban con los deberes del Estado (Perón 2000, 101-107).

## **V. Organización libre**

Un condimento que Perón comenzó a incluir en sus discursos, además de la comparación entre el desarrollo sindical preperonista, y el que comenzó a darse desde 1943, fue la relación con diferentes teorías sobre el sindicalismo. Así en el mismo discurso ante ferroviarios, ya citado, declaró que “De todas las cosas que he leído sobre este tipo de organizaciones, diré que he encontrado poco práctico muchos términos difíciles, muchas teorías complicadas y muchas cosas confusas. Las organizaciones han de ser simples para ser eficaces. Las concepciones han de ser claras para ser realizables” (Perón 2000, 105). Un mes después, en abril de 1950, también afirmó que:

Cuando hube de ocuparme del sindicalismo, he leído a muchos autores extranjeros y argentinos, y no he conseguido encontrar en ninguno de esos

estudios que he realizado una idea completa sobre el sindicalismo, porque casi todos los autores se han reducido a un solo aspecto de este, vale decir, a la lucha por la defensa de los intereses profesionales [...] En una lucha de clases como consecuencia de una lucha por la defensa de los intereses profesionales. (Perón 2000, 120)

Esta lectura y la construcción de las teorías sobre el sindicalismo como sólo centradas en la lucha profesional, le permitía a Perón situar a la CGT en la tercera posición, entre el capitalismo y el comunismo. Una nueva concepción del sindicalismo en la CGT peronista, que se aleje tanto del capitalismo que “ha aceptado al sindicalismo como un mal inevitable y lo ha combativo permanentemente, para que él no se organízase”, y del comunismo, donde el sindicalismo es una “organización estatal sin libertad y sin decisión, que es peor”. El peronismo, en cambio, concibe al sindicalismo como una “organización libre”: “una organización que trabaja por finalidades comunes a las del Gobierno, porque nuestro Gobierno Justicialista ni acepta los abusos y los privilegios del capitalismo, ni acepta la tiranía de la clase trabajadora impuesta por el estado del régimen comunista” (Perón 2000, 120).

También incursiona en una división del sindicalismo internacional o nacional; típicamente el primero es el ligado al socialismo, el “sindicalismo dirigido por el socialismo burgués”, en donde si bien “la doctrina socialista fue buena, los malos fueron los dirigentes encargados de llevarla a la práctica”, porque no dejaron a los trabajadores llegar a la dirección del movimiento socialista, y porque utilizaban al sindicalismo desde el punto de vista político. El sindicalismo nacional, el que se establece dentro del régimen peronista, lleva a cabo la doble tarea de cuidar los intereses profesionales y el cuidado social de los afiliados (la mutual, servicios médicos, cooperativas, la acción cultural, las sedes sindicales, las viviendas, la educación de los hijos incluso en profesiones liberales, entre otras):

Pero resultaría entonces que el sindicato tiene las mismas finalidades que el Estado Justicialista. Eso es precisamente lo que yo quiero, porque entonces son fuerzas paralelas. Ahí está la concepción justicialista o cómo encaja el sindicalismo dentro de la concepción justicialista: crear una fuerza de agrupaciones que realicen lo mismo que el Estado en su función,

convirtiéndolas en fuerzas coadyuvantes para la felicidad y grandeza de la Nación, y no como fuerzas antagónicas, como resulta en el capitalismo, o como fuerzas inocuas sometidas a la voluntad del Estado, como resulta en los regímenes totalitarios. (Perón 2000, 124)

Se repite aquí la simbiosis entre sindicalismo, gobierno y Estado. Si por un lado “el verdadero justicialismo sin el apoyo sindical estaría en peligro”, por otro lado “no estaría en menos peligro el sindicalismo sin el apoyo del régimen justicialista”. En defensa de las críticas, afirmó que “Por ahí dicen que las organizaciones sindicales argentinas están sometidas al Gobierno. Las organizaciones sindicales argentinas y el gobierno argentino son una sola cosa, sin sometimientos y sin claudicaciones. Somos amigos que marchamos del brazo, en la concepción de una misma causa y en la realización de un mismo programa”. Ello es posible, porque un gobierno que concreta una doctrina nacional está hermanado con una CGT que “forma el núcleo de la nacionalidad” (Perón 2000, 126-127).

## **VI. Tres ramas del movimiento**

Hacia 1950-1951, se produce la exaltación de las internas peronistas en el movimiento (Mackinnon 2002; Aelo 2016). Las vísperas de las elecciones de medio término son el escenario en que se exalta la competencia interna de dirigentes por obtener mejores posiciones en el campo peronista. El campo sindical no es ajeno a esta competencia fruto de la democratización de las oportunidades de acceso a un cargo político que desata la ritualización de ciertas prácticas del peronismo (Aldao 2017). El desarrollo de las huelgas ferroviarias, entre fines de 1950 y principios de 1951, son una clara demostración de la ferocidad que podía adquirir una interna peronista en estos años. La disputa termina con la renuncia en pleno de la Comisión Directiva de la U.F., la intervención del gremio ferroviario y la renuncia del Ministro de Transportes de la Nación y todo su equipo de colaboradores (Contreras 2009; Aldao 2017). Un nuevo orden de relación entre el sindicalismo y el peronismo se delinea, y el presidente J. D. Perón lo expresa en sus discursos.

En 1951 Perón dio una serie de conferencias que dieron forma al libro *Conducción Política*. Allí ubicó a los sindicatos como parte del “movimiento” peronista, en la “organización tripartita del peronismo”, que incluía un partido político de hombres, otro de mujeres y una “*organización sindical* que también actúa en beneficio del peronismo, aun cuando muchos de sus integrantes no pertenecen a ningún sector político”, porque “si los obreros no desean incorporarse a un partido político y quieren seguir formando parte de un sindicato, ¿por qué no les vamos a dar el gusto? Si practican nuestra doctrina, ¿qué nos interesa dónde están encuadrados y dónde actúan?”. También reconocía allí que “*No hay que creer que estamos organizados*. Todavía no lo estamos. Una fuerza política no se organiza en cinco años” (Perón 1999c, 51 y 57).

Estos elementos se irían repitiendo en otros discursos. Así, se reafirmaría la diferencia entre la Argentina preperonista (“cuando yo llegué a la Secretaría de Trabajo y Previsión, el sindicato era una asociación que se encontraba al borde de la ley, unos días afuera y otros adentro, porque no tenía estatuto legal. El sindicato era una asociación ilícita”) y la Argentina de Perón donde los sindicatos tenían fueros, no podían ser intervenidos por el Estado, y eran dejados evolucionar libremente (“El justicialismo tiene que salir del pueblo, tiene que formarse en el pueblo y tiene que desarrollarse en el pueblo. Si no se hace así, no es justicialismo”). También comenzaba a incluir una nueva actividad de los sindicatos, además de la defensa de sus intereses profesionales, y su calidad de vida, sus posibilidades de “influir directamente en el Gobierno y en la marcha de la Nación, a lo que tienen derecho no solo por el número, sino por el esfuerzo que representan dentro de la Nación misma” (Perón 1999d, 29-31).

Si las organizaciones sindicales pueden participar políticamente por su número y su esfuerzo, no valen sólo por ello mismo, sino por sus dirigentes: “Una clase trabajadora organizada no vale por el número de adherentes a las organizaciones ni por el número de sus organizaciones: vale por la clase de dirigentes que tienen esas organizaciones a su frente” (puede recordarse la frase citada más arriba “la doctrina socialista fue buena, los malos fueron los dirigentes”). Lo importante respecto de los dirigentes sindicales, para Perón, era, en primer lugar, que no hubiera “organizaciones sin dirigentes” o “dirigentes sin organizaciones” (“tres amigos y un sello”); en segundo lugar, que el dirigente surja de la masa; en tercer lugar, “dirigentes

intermediarios” (segundas y terceras líneas de dirigentes sindicales) que también estén capacitados; finalmente, una masa orgánica:

¿Qué debe saber un dirigente justicialista? En mi concepto, debe saber, primero, gremialismo -y no solamente saberlo, sino también sentirlo. Debe tener un concepto de la organización, especialmente de la organización sindical, y debe tener también un concepto de la conducción sindical. Repito las tres columnas básicas de la enseñanza: gremialismo, organización y conducción. (Perón 1999d, 33-44)

En estos años en que el sindicalismo era llamado a integrarse como una rama del movimiento peronista, y se describía su necesaria participación en el gobierno (a diferencia de los primeros discursos donde se le pedía que la política no ingrese en el sindicalismo), es posible encontrar una comparación crucial con el partido político. El sindicalismo,

es una asociación de derecho natural casi como la familia”, y “si no es tanto como la familia, por lo menos no hay ninguna asociación de derecho más natural que el que surge de un sindicato, donde los hombres se asocian porque trabajan juntos, porque se sacrifican juntos, porque juntos tienen las mismas alegrías, los mismos pesares, los mismos éxitos y los mismos fracasos. Siendo el sindicalismo de derecho natural, como la familia, tiene también, como ella, que ser una cosa permanente. No como un partido político, como una asociación económica, en los que cuando terminan los intereses, termina también el partido y termina también la asociación económica. El sindicalismo sigue subsistiendo como una cosa permanente. (Perón 1999d, 33-44)

A partir de estas construcciones se llegó a una de las denominaciones más conocidas del sindicalismo peronista. En un discurso ante delegados al Congreso Confederal de la CGT, en marzo de 1952, se definió a la CGT como “la columna vertebral de nuestro sistema justicialista” (Perón 2001, 49). Para sostener esta construcción, Perón irá repitiendo la relevancia de estos elementos. En un discurso de junio de 1954, afirmó la importancia de la organización (“la organización crece sana y fuerte, porque nosotros somos los padres de ella, porque la vigilamos todos los días para ver cómo

va la casa, cómo se va consolidando y afirmando en el tiempo”), de evitar divisiones internas (“hay crisis en aquellos gremios donde sus dirigentes están divididos en dos bandos”), y de tener buenos dirigentes (“valen más cien ovejas mandadas por un león que cien leones mandados por una oveja”) (Perón 2002, 271-281). Esto se sumaría al reforzamiento de esta idea, por la misma fecha, cuando remarcaría la necesidad de tener una sola central sindical (“la fuerza del sindicalismo y la fuerza de la política sindical de una organización se manifiestan a través de un organismo monolítico y único”) y la soberanía de cada organización sindical (“no los queremos títeres nuestros, del Gobierno, pero tampoco los queremos títeres de los enemigos del Gobierno”) (Perón 2002, 306 y 308).

## **VII. Conclusiones. Los sindicatos de un movimiento nacional: variantes institucionales y perdurabilidad identitaria**

La aparente contradicción que sobreviene a la primera etapa de los discursos de Perón, donde enfatizó la necesidad de que los sindicatos no hagan política, para pasar luego a la segunda etapa en que se pide que la hagan, desde la concepción justicialista, como organización libre (con finalidades comunes al gobierno justicialista) y columna vertebral (del justicialismo), está estrechamente ligada a la variación que el peronismo establece entre la relación sindicato, partido político y movimiento, es decir, la variación en las formas que adopta la organización política peronista.

Al indagar la relación entre los sindicatos y la política, o más específicamente la relación entre sindicatos y partidos políticos, podemos ver diferentes abordajes. Algunos autores destacan diferentes modelos en la relación entre los sindicatos y los partidos políticos, en los que uno se supedita al otro. Otros, en cambio, enfatizan si el sindicato había fundado al partido, o si había sido al revés, para entender desde allí la preeminencia de uno sobre otro<sup>15</sup>. En el caso del peronismo, la relación entre el sindicato y el partido político quedó en el marco de su organización como movimiento.

---

<sup>15</sup> Dentro del primer grupo se encuentran los modelos clásicos: marxista (la acción sindical supeditada al partido que liderará la destrucción del sistema), sindicalismo revolucionario (los sindicatos no necesitan del partido para destruir el sistema),

La bibliografía que se dedicó a señalar que el peronismo se estructuró como movimiento, y no como partido político, aparece apenas en referencias en alusión al carácter hegemónico que se adjudica a la formación *supra* partidaria del peronismo, y que también destaca rasgos identificados con el corporativismo y el autoritarismo. En otros trabajos se piensa al “movimiento” desde el moderno concepto de “movimiento social”, de gran tradición en las Ciencias Sociales. Queda por estudiar específicamente el contexto en el que el peronismo se organizó y autodenominó “movimiento”, haciendo referencia a las obras que desde el propio peronismo dieron cuenta de esa organización, y su relación con el partido peronista. En este sentido, creemos que la clave pueda encontrarse dejando de lado el concepto de movimiento social, y político, y acercándonos a la propia denominación de “movimiento nacional”, en el marco de la instalación de una problemática nacional versus los imperialismos de la posguerra, y en la lucha con oligarquías locales a las que se también se adjudicaba un sentido no-nacional; así, lo nacional del movimiento podría relacionarse con su aspiración de representar a la nación, en disputa con el exterior imperialista y con el interior oligárquico, no solo en relación a que no aceptaba ser parte (partido político) por deformación hegemónica.

Para los fines de este artículo, basta tener presente toda esta discusión y centrar la mirada en un momento de articulación movimientista, que coincide con uno de los momentos en que se redefinen desde el discurso de Perón el significado del sindicalismo. De acuerdo con Levitsky:

---

tradeunionista (partido obrero basado en sindicatos en búsqueda de lograr cambios dentro del sistema). Dentro del segundo grupo los modelos que se destacan son: partidos políticos creados por sindicatos para la lucha parlamentaria (modelo tradeunionista), sindicatos creados por partidos políticos, sindicatos independientes alejados de las luchas partidarias y parlamentarias (cerca al modelo “grupo de presión”, donde el sindicato da su apoyo a quien ofrezca satisfacer sus demandas, y sus integrantes pueden participar individualmente de un partido político), partidos y sindicatos creados conjuntamente e intentando separar las funciones políticas y económicas, sindicatos y partidos con diferentes orígenes pero unidos por una misma ideología, sindicatos creados por un Estado autoritario. Este tema fue abordado en Dawyd (2016).

En 1951, Perón reorganizó nuevamente la estructura partidaria, creando una jerarquía basada en un ‘comando estratégico’ nacional y en ‘comandos tácticos’ provinciales [...] en la práctica, Juan y Eva Perón llevaban adelante la conducción estratégica y los gobernadores y delegados nacionales ‘interventores’ se ocupaban de las tácticas. Perón comenzó a describir esta nueva estructura como un ‘movimiento’, del cual el partido sólo constituía una parte. La estructura se formalizó con los estatutos partidarios de 1954, que cambiaron el nombre del PP por el de Movimiento Peronista y lo dividieron en la rama política, la femenina y la sindical. (Levitsky 2005, 50)

Esta organización del sindicalismo como rama de un movimiento, a la par de los partidos políticos femenino y masculino, y en tensión entre la representatividad corporativa de los sindicatos y liberal de los partidos políticos, era tendencialmente sorteada por el liderazgo de Perón en el manejo de las tensiones del movimiento. Así, el lugar del sindicalismo no podía circunscribirse a ninguno de los modelos históricos o teóricos de otras partes del mundo, principalmente en los términos del debate europeo, en tanto el partido no maneja al sindicato, ni los sindicatos al partido, pero tampoco el sindicato peronista se estructuró como grupo de interés, corporación, organización de clase. El sindicato era parte del movimiento peronista, centralizado en un liderazgo, el de Juan Perón, quien los definía como organizaciones libres del pueblo y columna vertebral, y le asignó uno de los tres lugares del movimiento, cuando buscó comenzar a darle forma al mismo a comienzos de la década de 1950.

En relación con esto, después del análisis realizado de los discursos de Perón podemos señalar tres etapas. En la primera de ellas, desde el cargo de secretario de trabajo en adelante, entre 1943 y 1945, se delinea una articulación discursiva apoyada en la disciplina sindical, que tensiona entre la inclusión política de la institución sindical y la pervivencia del precepto de prescindencia política como principio legitimante del campo sindical. En una segunda etapa, desde su primera elección como presidente en 1946 hasta aproximadamente 1950, hay un énfasis particular en dejar claro que la política no debe entrar en los sindicatos, una etapa donde el peronismo está estructurando sus organizaciones en disputa contra las tendencias sindicales previas. La tercera etapa identificada, entre 1950 y 1955, se destaca que el

sindicalismo es una organización libre, y al mismo tiempo columna vertebral del justicialismo, que por su rol gravitante debe influir en el gobierno. A lo largo de toda la segunda y tercera etapa, es decir, desde sus primeros discursos como presidente hasta 1955, Perón enfatizó, para el sindicalismo, la necesidad de organizarse y mantenerse unido (dentro de cada sindicato y de los sindicatos en la CGT), defender los intereses profesionales, pero no quedarse solo en ellos si no añadir la acción mutua como elevación del nivel de vida de los afiliados. Sin embargo, también emerge lo que podría ser una contradicción, entre lo que sería llamado columna vertebral del movimiento y al mismo tiempo organizaciones libres.

A diferencia del partido peronista, los sindicatos precedieron al peronismo y contaban con una historia de décadas en nuestro país antes de 1945. Esa historia era contada por Perón en los términos ya vistos y esa relectura de la historia sindical, no podía desconocerla, ni desconocer a esas organizaciones. Asimismo, tampoco podría desconocerse que sólo recién con el peronismo los sindicatos obtuvieron el reconocimiento estatal a su organización, antes considerada ilegal. De este nuevo status, sumado a la abrumadora adscripción de los trabajadores al nuevo gobierno, surgió la aparente tensión entre las organizaciones libres (precedentes al peronismo) y la columna vertebral del nuevo movimiento; organizaciones libres cada uno de los sindicatos, columna vertebral todos ellos unidos en la CGT.

La originalidad, y quizá también la perdurabilidad, de la formación peronista del sindicalismo radicaba en esta tensión entre la formalidad apolítica (libre) de los sindicatos, y su informal anclaje en la identidad e instituciones del peronismo; es decir, en que, en el peronismo, informalmente, los sindicatos se transformaron en organizaciones del movimiento, perdiendo su carácter apolítico (aunque lo conservan formalmente) y anclando una identidad particular.

## Referencias

- Acha, O. 2004. "Sociedad civil y sociedad política durante el primer peronismo". *Desarrollo Económico* 174: 199-230.
- . 2015. "Lucha y organización: repensar en la Argentina la historia de la clase obrera y el primer peronismo". *Cuadernos del Ciesal* 14: 59-81.
- Aelo, O. 2016. "El Partido Peronista argentino: diseños organizativos y prácticas políticas (1947-1955)". *Topoi* 17 (33): 602-625.
- Aldao, J. A. 2015. "Construcción y crítica al paradigma clásico de los estudios sobre movimiento obrero y primer peronismo. La emergencia del campo sindical argentino, propuesta de una alternativa interpretativa". *Sudamérica* 4: 177-196.
- . 2016. "El ejército civil de los trabajadores. Los ferroviarios y el peronismo, esbozo de una alternativa interpretativa". *Anuario INIHEP*: 51-68.
- . 2017. *Entre la identidad ferroviaria y el peronismo. Transformaciones ideológico-simbólicas al interior del mundo sindical ferroviario durante los años de formación del peronismo (1943-1955)*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Nacional de Quilmes.
- Aldao, J. A. y N. Damín. 2017. "Luis Gay, entre la profesionalización sindical y la breve disputa por el liderazgo político del movimiento obrero". En *Los indispensables: dirigentes de la segunda línea peronista*, editado por Raanan Rein y Claudio Panella. Buenos Aires: Editorial de Universidad Nacional de San Martín.
- Barry, C. 2009. *Evita capitana: el Partido Peronista Femenino, 1949-1955*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Bohoslavsky, E. y M. I. Iglesias Caramés. 2014. "Las guerras frías del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (1945-1952)". *OP SIS*, Catalão-GO 14 (nº especial): 113-133.
- Contreras, G. 2009. "Ferroviarios. Un capítulo de sus luchas: Las huelgas ferroviarias de fines de 1950 y principios de 1951". Ponencia presentada en el *V Congreso de Historia Ferroviaria*. Palma de Mallorca, España.
- . 2015. "¿Apéndice estatal? La CGT durante el primer gobierno peronista: funcionamiento institucional y proyecciones políticas". En

- Asociaciones y política en la Argentina del siglo veinte. Entre prácticas y expectativas*, coordinado por O. Acha y N. Quiroga, págs. 109-128. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Contreras, G. y J. Marcilece. 2013. “Los trabajadores durante los años del primer gobierno peronista, Nuevas miradas sobre sus organizaciones, sus prácticas y sus ideas (1946-1955)”. *Programa Interuniversitario de Historia Política*, Dossier 35. Disponible en [www.historiapolitica.com/dossiers/trabajadores-peronismo/](http://www.historiapolitica.com/dossiers/trabajadores-peronismo/)
- Dawyd, D. 2016. “Sindicatos y partidos políticos. Aspectos históricos de una relación compleja, y una aproximación al caso peronista (1945-1974)”. *RiHumSo - Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de La Matanza 10: 46-76.
- Del Campo, H. 2005[1983]. *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Granovetter, Mark. 1973. “The strength of weak ties”. *American Journal of Sociology* 78, (6): 1360-1380.
- Laclau, E. 2005. *La Razón Populista*. Buenos Aires: FCE.
- Levitsky, S. 2005. *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista. 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mackinnon, M. 2002. *Los años formativos del Partido Peronista*. Buenos Aires: Siglo XXI-Instituto Torcuato Di Tella.
- Melón Pirro, J. C. y N. Quiroga (eds.). 2006. *El peronismo bonaerense: partido y prácticas políticas, 1946-1955*. Mar del Plata: Ediciones Suárez.
- Panella, C., y R. Rein. 2014. *La segunda línea peronista*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Perón, Juan Domingo. 1998. *Obras Completas*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Tomo VIII.
- . 1998b. *Obras Completas*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Tomo IX, Vol. 1.
- . 1998c. *Obras Completas*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Tomo IX, Vol. 2.
- . 1999. *Obras Completas*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Tomo X, Vol. 1.

- . 1999b. *Obras Completas*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Tomo X, Vol. 2.
- . 1999c. *Obras Completas*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Tomo XIII.
- . 1999d. *Obras Completas*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Tomo XIV, Vol. 1.
- . 2000. *Obras Completas*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Tomo XII, Vol. 1.
- . 2001. *Obras Completas*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Tomo XV.
- . 2002. *Obras Completas*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Tomo XVIII, Vol. 1.
- . 2006[1952]. *Conducción política*. Buenos Aires: Instituto Nacional Juan Domingo Perón.
- Rein, R. y C. Panella, 2017. *Los indispensables: dirigentes de la segunda línea peronista*. Buenos Aires: Editorial de Universidad Nacional de San Martín.
- Schiavi, M. 2013. *El poder sindical en la Argentina peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Torre, Juan Carlos y Luis Gay. 1999. *El partido laborista en Argentina*. Buenos Aires: Biblos.

# UNA EXPERIENCIA *CLASISTA* EN EL BANCO NACIÓN. DERROTERO Y ALCANCE DE LA AGRUPACIÓN *AVANZADA* *BANCARIA* (1968-1974)

---

**Martín Mangiantini\***

Instituto Ravignani – CONICET /  
Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
✉ [martinmangiantini@gmail.com](mailto:martinmangiantini@gmail.com)

Recibido: 27 de marzo de 2018  
Aceptado: 19 de julio de 2018

**Resumen:** El PRT - La Verdad y su continuador, el Partido Socialista de los Trabajadores, fueron expresiones político-partidarias dentro de campo de las izquierdas con un desarrollo inscripto en la convulsionada coyuntura argentina entre los años 1968 y 1976. En el presente artículo nos proponemos analizar la inserción de esta corriente en una rama laboral en particular, los trabajadores bancarios, particularmente la experiencia en la casa central del Banco Nación de Buenos Aires entre 1968 y 1974. A partir del estudio del caso, se pretende realizar un aporte a la reflexión sobre los vínculos existentes entre la izquierda orgánica y el mundo del trabajo en un período de radicalización ideológica.

**Palabras Claves:** Trabajadores bancarios; Clasismo; Trotskismo

---

\* Profesor (ISP Joaquín V. González), magister (UTDT) y doctor en Historia (UBA). Autor de los libros *El trotskismo y el debate en torno a la lucha armada. Moreno, Santucho y la ruptura del PRT*; *El movimiento obrero y las izquierdas en América Latina. Experiencias de lucha, inserción y organización* (en coautoría con Hernán Camarero) e *Itinerarios militantes. Del Partido Revolucionario de los Trabajadores al Partido Socialista de los Trabajadores*, así como numerosos artículos sobre la militancia revolucionaria de los años sesenta y setenta. Miembro del Comité Editor de la Revista Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda y becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Abstract:** The PRT - La Verdad and its continuator, the Socialist Workers Party, were left political expressions within the field of the left with a development recorded in the convulsed Argentine situation between 1968 and 1976. In this article we propose to analyze the participation of this party in a particular work item: bank workers. We will analyze your experience in the central house of Banco Nación de Buenos Aires between 1968 and 1974. It is intended to make a contribution to reflection on the links between the organic left and the world of work in a period of ideological radicalization.

**Keywords:** Bank workers; Classism; Trotskyism

## I. Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo describir y analizar la dinámica adoptada por una corriente dentro del campo de las izquierdas en la Argentina, específicamente de ideología trotskista, el PRT – La Verdad (PRT – LV) entre 1968 y 1972 y, su continuador, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), desde 1972 hasta 1974, en el gremio bancario, en particular a través de su experiencia en la casa central del Banco Nación de Buenos Aires. Si bien se identifican en ambas organizaciones características comunes en su búsqueda de inserción en el mundo del trabajo, se trata de dos momentos con sendas especificidades. La etapa de desarrollo del PRT – LV se insertó en la coyuntura abierta por el *Cordobazo*, signada por un ascenso de la conflictividad obrera, la radicalización político-ideológica, la emergencia del *clasismo* y el inicio de una crisis institucional que puso en jaque a la estructura económico-social argentina en el marco represivo y dictatorial iniciado en el año 1966 con el golpe de Estado que dio lugar a la sucesión de tres presidencias de facto.

Por su parte, el nacimiento del PST se ubicó en un viraje político experimentado en la Argentina con la transición hacia el retorno democrático iniciada en el año 1972 ante la crisis del proyecto castrense dada la intensa radicalización de las luchas obreras y populares. La vuelta del peronismo al poder y el retorno al sistema electoral en 1973, no cerrarían las profundas contradicciones político-sociales ni la crisis abierta años atrás.

En este marco, la militancia obrera de esta corriente es una temática escasamente explorada por la historiografía sobre las organizaciones revolucionarias más allá de ciertas referencias colaterales o narraciones de índole testimonial (González, 1999a, 1999b y 2006); Pozzi y Schneider, 2000; Werner y Aguirre, 2007; Alba y otros, 2012; Osuna, 2015; De Titto, 2016). No obstante, su abordaje (reconstruido a partir de documentos internos hasta el momento inexplorados, periódicos partidarios editados y testimonios de su principal protagonista)<sup>1</sup> permite una mejor comprensión de la convulsionada coyuntura acaecida entre finales de los sesenta y mediados de los setenta y de la relación existente entre la vanguardia obrera y las organizaciones revolucionarias que habitaban en su seno.

## **II. El bancario como sujeto, la entidad bancaria como espacio de militancia**

Si bien el empleado bancario era un sujeto con características divergentes a las que poseía un proletariado industrial, actor históricamente privilegiado por esta corriente (Mangiantini 2016), la inserción del PRT – LV en este espacio laboral fue desarrollada y destacada por diversas razones. En primer lugar, existe una explicación cuantitativa: la casa central del Banco de la Nación Argentina contaba con aproximadamente cuatro mil trabajadores y sus filiales en la ciudad con alrededor de 2.500 empleados más. Ello suponía que, solamente en Buenos Aires, desempeñaban su tarea alrededor de un 20% del total de los empleados del Banco Nación de todo el país que contaba con aproximadamente 17 mil empleados a nivel nacional lo que lo convertía en un ámbito de peso a nivel sindical. Un ejemplo de su peso sindical era que todos los secretarios generales de la Asociación Bancaria procedían de esta institución<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Resulta menester destacar que el repositorio documental de esta corriente se encuentra sistematizado por la Fundación Pluma (<http://fundacionpluma.info:8080/xmlui/>). Por su parte, los periódicos editados por estos partidos se encuentran disponibles para su consulta tanto en la misma Fundación Pluma como así también en el archivo CEDINCI y en el CEIP León Trotsky.

<sup>2</sup> “Orden del día del C.E. del 21 de enero de 1970”, Comité Ejecutivo del PRT-LV, 21/01/1970, p. 2.

Desde un aspecto cualitativo y coyuntural, el empleado bancario comenzó a ser reivindicado por dos razones. En primer lugar, dada la tradición de lucha preexistente en este sector, tales como las huelgas de 1958 y 1959 (Acha 2008), de las que esta corriente participó indirectamente a través del apoyo brindado desde su militancia estudiantil y, en segundo orden, la caracterización del empleado bancario como una expresión de aquellos sectores medios de la sociedad (al igual que rubros como los docentes, intelectuales o estudiantes) que experimentaban un proceso de radicalización ideológica<sup>3</sup>. Ello daba cuenta de una decisión estratégica que pugnó elaborar una práctica militante en el seno de estos sujetos independientemente de la ausencia de una ligazón con el proceso productivo industrial. Partiendo de estas concepciones es que, tras su conformación como partido en 1968 luego de la ruptura de su organización antecesora (Mangiantini 2014), el PRT – LV hizo provecho de uno de sus militantes ya inserto laboralmente en el Banco Nación como un modo de inicio del proceso de reconstrucción política y sindical.

Ese año esta corriente realizó su primera intervención en este ámbito laboral a partir de la confluencia en un frente con otras tendencias de izquierda también presentes como el Partido Comunista y Vanguardia Comunista. Sin embargo, se trató de una fallida experiencia dadas las diferencias manifestadas entre las diversas organizaciones y la incapacidad de poner en práctica iniciativas tales como la realización de un petitorio con la exigencia de un aumento salarial<sup>4</sup>. La ausencia de un Cuerpo de Delegados y la presencia de una Comisión Interna influenciada por los propios funcionarios del Banco colaboraban con este inmovilismo.

El retroceso en la conflictividad se revirtió en mayo de 1969 a partir de reclamos salariales cuando la gerencia del banco pretendió aplicar un aumento jerarquizado que suponía una diferencia notoria del ingreso del empleado con respecto a los funcionarios. Ello produjo una reacción espontánea del conjunto del personal sin la conducción clara de las

---

<sup>3</sup> Entrevista a Jorge Mera realizada por el autor el 11/09/2013; “Orden del día del C.E. del 21 de enero de 1970”, *Op. Cit.*, pp. 2-3.

<sup>4</sup> “Orden del día del C.E. del 21 de enero de 1970”, *Op. Cit.*, p.3.; Entrevista a Jorge Mera, *Op. Cit.*

corrientes existentes<sup>5</sup>. En este marco, la dirección del PRT – LV se planteó como actividad central la conformación de un Cuerpo de Delegados por oficina y, en simultáneo, la construcción de una agrupación bancaria orientada por la organización. Para el primero de esos objetivos, impulsó petitorios con consignas mínimas lo que permitió el aglutinamiento de diversos componentes de un activismo antes inorgánico. Tras una fallida reunión con el gerente general del Banco y su negativa a ceder el aumento salarial reclamado, se realizó un encuentro de alrededor de 130 empleados en el que se constituyó el denominado Cuerpo Provisorio de Delegados convertido, en la práctica, en la conducción gremial del Banco Nación<sup>6</sup>. En paralelo, este partido dio forma a una agrupación denominada *Avanzada Bancaria*, impulsada con aproximadamente 15 integrantes a partir de un pliego de reivindicaciones económicas y el planteo de una reorganización que superara a la Comisión Interna vigente<sup>7</sup>.

La primera experiencia del flamante Cuerpo de Delegados acaeció a finales de 1969 a partir de problemas salariales cuando el gobierno otorgó un aumento que no incluyó a los empleados estatales, entre ellos, los trabajadores de los bancos oficiales. La agrupación *Avanzada Bancaria* avizoró una incipiente movilización y, a partir de un repertorio que primó la edición de volantes, pugnó dar forma a un proceso de agitación dentro de la entidad financiera. A través de asambleas, el Cuerpo de Delegados se erigió como una clara dirección gremial lo que provocó que el directorio debiera negociar con este organismo relegando a la Comisión Interna antes vigente. Este conflicto finalizó con la conquista de diversas reivindicaciones salariales y se convirtió en un quiebre que permitió el reconocimiento de una nueva dirección<sup>8</sup>.

Consecuencia inevitable de estas jornadas fue la decisión de estos núcleos de militancia de disputar la Comisión Interna de la entidad bancaria. La presión de los empleados obligó a la dirección de la Asociación Bancaria a intervenir a la Comisión Interna vigente y nombrar una Junta Coordinadora del sindicato hasta tanto se convocara a nuevas elecciones.

---

<sup>5</sup> “Orden del día del C.E. del 21 de enero de 1970”, *Op. Cit.*, p.3.

<sup>6</sup> Entrevista a Jorge Mera, *Op. Cit.*

<sup>7</sup> “Orden del día del C.E. del 21 de enero de 1970”, *Op. Cit.*, p.3.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 3.

Ante esto, los delegados y el activismo bancario realizaron una recolección de firmas en la que se aceptaba la renuncia de la saliente Interna y se instaba al sindicato a convocar a un nuevo escrutinio lo que, finalmente, se realizó en febrero de 1970. Todo este proceso conllevó una tensión entre el activismo del Banco Nación y la conducción de la Asociación Bancaria encabezada por la figura de José María Pomares, un dirigente de procedencia radical que el PRT - LV caracterizó como una expresión del sindicalismo burocrático.

Por su parte, la militancia del Banco Nación, a través de la intervención y dirección parcial de *Avanzada Bancaria*, impulsó un proceso de elecciones con lista única del personal utilizando una metodología a través de la cual la totalidad de los delegados provisorios de base fueron precandidatos. Así, se conformó una lista con cuatro delegados generales y cuatro miembros de Mesa Ejecutiva elegidos de modo directo según la cantidad de votos de sus pares. El programa impulsado constó de dos ejes: uno de reivindicaciones económicas y otro en favor de una democratización de la estructura gremial bancaria.

Todo este proceso derivó en una tensión con la conducción de Pomares que buscó participar de las elecciones con representación propia. El día del escrutinio, el 5 de febrero de 1970, hasta bien entrada la mañana, el gobierno militar no había avalado su realización. Finalmente, se autorizó el desarrollo electoral y, más allá de los obstáculos practicados por la gerencia del banco (que ordenó que ningún trabajador pudiera moverse de su puesto de trabajo sin causa justa) cerca de dos mil empleados eligieron a la nueva Comisión Interna sin que la conducción de Pomares lograra imponer a ninguno de sus candidatos en el orden final<sup>9</sup>. El PRT - LV obtuvo representación y ejerció un papel de dirección en la Comisión Interna a partir de la elección de uno de sus militantes. Esta injerencia fue clara hasta el año 1972.

---

<sup>9</sup> Entrevista a Jorge Mera. *Op. Cit.*

### III. El período de influencia de una agrupación clasista en el Banco Nación

El primer conflicto afrontado por el renovado activismo bancario se desencadenó a finales de 1969 por motivos salariales. Las vías utilizadas para forjar la negociación con el directorio de la entidad financiera recayeron en la movilización del personal y en la apuesta a la participación mayoritaria de los empleados a partir de mecanismos como las asambleas informativas y resolutivas luego de cada reunión sostenida con las autoridades. Ante las reiteradas negativas a cumplimentar con las exigencias, en el marco de los debates asamblearios, la propuesta de *Avanzada Bancaria*, recayó en poner en práctica un plan de lucha que incluyera la toma del establecimiento durante las fechas festivas de fin de año. Ante esta perspectiva, el día 22 de diciembre se les otorgó a los empleados un aumento salarial de \$3.000. A su vez, este conflicto le permitió a los trabajadores la obtención de otros tipo de reivindicaciones como la garantía de un determinado piso salarial para aquellos próximos a jubilarse<sup>10</sup>.

La llegada del PRT – LV a la dirección gremial del Banco Nación se visualizó, centralmente, en el intento de incentivar la participación del conjunto de sus empleados a partir del desarrollo de instancias de discusión y resolución y, al mismo tiempo, en la búsqueda de abordar no solo las temáticas específicas del espacio sino también pugnar por el involucramiento con tópicos propios de la coyuntura política nacional. El punto de partida para forjar un mayor involucramiento consistió en la búsqueda de aquellas problemáticas mínimas y cotidianas que afectaban al trabajador en sus labores habituales. En relación con ello, entre 1969 y 1972, se pusieron en práctica diversos conflictos parciales por reivindicaciones específicas que, al mismo tiempo, implicaban un incremento de la participación a través de instancias como la recolección de firmas, los petitorios, los paros por horas reducidas o la realización de asambleas por sectores o por oficina. Temáticas tales como el pedido de rollos de papel higiénico en los baños de los empleados, las mejoras en las condiciones de trabajo, la oposición a los traslados de trabajadores a sucursales

---

<sup>10</sup> “Banco Nación: importante triunfo”, en: *Política Obrera*, Año 4, N° 63, p. 8.

geográficamente lejanas o la oposición a la instalación de cámaras de televisión que filmaran las labores, son algunos de los ejemplos de conflictos acaecidos en este período que permitieron elevar el grado de discusión y acción<sup>11</sup>.

Otra expresión de los intentos de mayor politización del activismo bancario se reflejó en la búsqueda de articulación de las problemáticas inherentes a la entidad financiera con la dinámica general del mundo del trabajo y su conflictividad. Por ejemplo, ante el paro nacional de actividades del día 23 de abril de 1970 contra la política salarial del gobierno y el régimen provisional, dentro del Banco Nación, *Avanzada* impulsó la línea de apoyo mediante reuniones y asambleas de las distintas oficinas que decidieron la concreción de un cese de dos horas y la edición de un volante de la Comisión Interna posicionándose ante el hecho. Dicha acción superaba una línea más cauta desplegada por la dirección de la Asociación Bancaria<sup>12</sup>. La puesta en práctica de esta medida de fuerza se desarrolló a través de metodologías como los piquetes en puerta para garantizar la imposibilidad de salida de los transportes de la empresa y la ocupación de la sede de la Asociación Bancaria lo que permitió, simultáneamente, que otras entidades, como los bancos Industrial, I.S.S.B., Español, Italia, Nápoli y el Nuevo Banco Italiano, se plegaran también a la medida de fuerza<sup>13</sup>.

En la misma línea, otro ejemplo de interés recayó en la discusión impulsada dentro del personal del banco alrededor del conflicto protagonizado por los sindicatos de la industria automotriz cordobesa, SITRAC y SITRAM hacia 1971<sup>14</sup>. Ante su convocatoria a un plenario de comisiones internas y delegados combativos y a la gestación de un Movimiento Sindical Clasista, la Comisión Interna del Banco Nación realizó asambleas en las diversas secciones y oficinas fomentando un debate

---

<sup>11</sup> Entrevista a Jorge Mera, *Op. Cit.*; “Proyecto de resolución: el trabajo en el frente bancario”, III Congreso Nacional del PRT, 1967, p.2; “Bancarios”. En: *La Verdad. Boletín de informaciones obreras*, 12 de octubre de 1968, N° 157, p. 3.

<sup>12</sup> “Orden del día del 25 de abril”, Comité Ejecutivo del PRT-LV, 25 de abril de 1970, p. 3.

<sup>13</sup> “Memorándum y nuestra actividad sobre el paro”, Comité Ejecutivo del PRT-LV, 1970, p. 1.

<sup>14</sup> Sindicato de Trabajadores de Concord y Sindicato de Trabajadores de Materfer, representantes de los empleados de la empresa FIAT.

que culminó con la decisión mayoritaria de participar del encuentro<sup>15</sup>. A la vez, desde la propia dirección gremial del Banco se convocó a un plenario de comisiones internas, delegados de base, activistas, agrupaciones obreras de diversos rubros y grupos estudiantiles cuyas posiciones se circunscribieran a planteos “anti-patronales, antiburocráticos y antiimperialistas”, para garantizar la participación de los trabajadores de Buenos Aires en la reunión convocada por los sindicatos cordobeses y congeniar una posición en común<sup>16</sup>. Por otro lado, la Comisión Interna del Nación participó de una Comisión de Solidaridad con el SITRAC-SITRAM que funcionó por escaso tiempo en Buenos Aires con importantes dificultades dada la compleja coexistencia entre las diversas organizaciones participantes<sup>17</sup>.

La agrupación *Avanzada Bancaria* gozó de cierto protagonismo en este encuentro convocado por el clasismo cordobés en el marco de las discusiones desarrolladas en su seno. Justamente, uno de los debates consistió en la conformación de una Coordinadora Provisoria integrada por ocho “sindicatos combativos”. La posición de la agrupación trotskista porteña recayó en la inclusión en esta entidad, no solo de este núcleo de direcciones sindicales, sino también de diversas expresiones de la conflictividad reciente como, por ejemplo, distintas comisiones internas representativas o miembros de ciertas instancias de coordinación Intersindical (por ejemplo, la Intersindical de San Lorenzo). Finalmente, a instancias de diversas organizaciones y partidos, las representaciones de comisiones internas y cuerpos de delegados quedaron al margen de la integración de esta coordinación. En simultáneo, otro aspecto de debate recayó en la elaboración de un plan de lucha. En este punto, la corriente trotskista señaló que, independientemente de la corrección de las diversas reivindicaciones inmediatas aprobadas, resultaba necesario plantear como tarea central la organización en cada fábrica de las diversas medidas de

---

<sup>15</sup> Entrevista a Jorge Mera, *Op. Cit.*

<sup>16</sup> “Orden del día del CE del 8/8/71”, Comité Ejecutivo del PRT-LV, 08 de agosto de 1971, p.2.

<sup>17</sup> “Orden del día del CE del 10 de julio de 1971”, Comité Ejecutivo del PRT-LV, 10 de julio de 1971, p.3.

lucha de modo tal de ampliar la representatividad de mundo de los trabajadores en futuros encuentros<sup>18</sup>.

En lo particular, a lo largo de estos años, el PRT – LV, mediante la agrupación *Avanzada*, se consolidó paulatinamente como una expresión reconocida por el personal de la entidad. Una muestra de ello recayó en las elecciones de renovación de la Comisión Interna en 1971 cuando *Avanzada Bancaria* fue la propuesta más votada en el marco de una disputa electoral que se caracterizó por la atomización de las corrientes de izquierda presentes, a lo que se sumaban las candidaturas que respondían a la dirección de la Asociación Bancaria. Ello redundó en una elección reñida en la que la vertiente trotskista ganó por alrededor de 200 votos de diferencia<sup>19</sup>.

Los años de mayor influencia del PRT – LV en los organismos gremiales del Banco Nación permitieron un crecimiento de su presencia. Para 1970, este partido poseía ocho militantes orgánicos, un número similar aproximado de simpatizantes y cierta periferia sindical. Por otra parte, a partir del rol jugado en la Comisión Interna y el Cuerpo de Delegados, logró mayor inserción en otras sucursales de la misma entidad como así también en la Comisión Interna de la Caja de Ahorro y en las respectivas sucursales de La Plata, Córdoba y Rosario<sup>20</sup>. No obstante el crecimiento, se desprende de la documentación la existencia de una cierta dificultad manifiesta (en perspectiva comparada con otros espacios laborales también con presencia partidaria) para forjar relaciones que logran superar la dinámica sindical y se transformaran en contactos político – organizativos.

#### IV. El conflicto de 1972 como retroceso

El año 1972 supuso un quiebre en la influencia de esta corriente entre el personal del Banco Nación a partir de la derrota experimentada en un nuevo

---

<sup>18</sup> “Congreso del Sitrac-Sitram: se abrió un camino positivo”, en: *La Verdad. Semanario de informaciones obreras y estudiantiles*, N° 279, 01-09-1971, pp. 8-9.

<sup>19</sup> Entrevista a Jorge Mera, *Op. Cit.*

<sup>20</sup> “Sin título” [Estadísticas del partido], Comité Central del PRT-LV, Septiembre de 1970, p. 13.

conflicto, en el contexto del Gran Acuerdo Nacional impulsado por el gobierno de Agustín Lanusse y de la mayor visibilidad de la figura de Juan Domingo Perón y de las expresiones que actuaban en su nombre. Este clima no excedió al Banco Nación en donde se evidenció un resurgir del peronismo a través de diversas propuestas. Se vislumbró un crecimiento de su representación anclada en el sindicalismo tradicional como, así también, en las expresiones más radicalizadas de sus denominadas alas izquierdas. El accionar de estas tendencias, anclado en la perspectiva coyuntural de retorno del líder exiliado, se materializó en la gestación de tendencias sindicales que contrastaban con las influencias preexistentes del campo de las izquierdas<sup>21</sup>.

A partir de una combinación de diversos elementos, se produjo una merma de la capacidad de influencia de *Avanzada Bancaria* en la institución. En primer lugar, este hecho se inscribió en el contexto de una nueva negociación salarial del gremio bancario en el que la Asociación Bancaria suspendió toda medida de fuerza brindándole al gobierno un plazo de cinco días para mejorar la oferta. Por su parte, la tendencia peronista del Banco Nación impulsó la continuidad de las medidas de fuerza particulares en la entidad al margen de la decisión tanto de la conducción de la Asociación Bancaria como de la actitud a tomar por el resto de las sucursales e instituciones bancarias. El no acatamiento de la tregua derivó en una situación de aislamiento del Banco Nación con respecto al conjunto del rubro.

En simultaneo, un elemento que complejizó el conflicto fue que los diversos agrupamientos que respondían al campo de las izquierdas pero que no gozaban de un papel determinante en los organismos gremiales del Banco Nación, como la Agrupación 30 de Mayo (ligada al Partido Comunista) o la maoísta 1 de Mayo, en su afán de diferenciación con la corriente trotskista, manifestaron su adhesión a la profundización de las medidas de fuerza al margen del accionar colectivo del gremio<sup>22</sup>. Ante el pronóstico de un posible aislamiento, *Avanzada Bancaria* propuso la suspensión temporal de las medidas con la exigencia a la Asociación

---

<sup>21</sup> “Banco Nación: Se formó el Frente Cívico”, en: *Avanzada Socialista. Semanario del Partido Socialista Argentino (Secretaría Coral)*, Año 1, N° 6, 29 de marzo de 1972, p. 5.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 5.

Bancaria de impulsar un plan de lucha de todo el gremio y la necesidad de acciones ante cualquier tipo de represalia hacia los trabajadores por parte de las autoridades, posición que resultó minoritaria en los espacios de resolución del banco dando lugar a la continuidad del conflicto.

El aislamiento se profundizó cuando el Ministerio de Trabajo anunció, mediante un telegrama, que la resolución del conflicto bancario no lograba resolverse porque uno de los bancos se encontraba en huelga. Este conjunto de elementos fue visualizado por el PRT – LV como una provocación preparada por el directorio del banco y por la conducción del sindicato para intervenir a la Comisión Interna a la vez que caracterizaba que el peronismo y los grupos que sostenían este conflicto habían adoptado una “posición aventurera” que abría la posibilidad de un aplastamiento del activismo del gremio<sup>23</sup>.

Este conflicto culminó con el otorgamiento de un aumento salarial básico a los empleados bancarios pero, al mismo tiempo, con la intervención de la Comisión Interna del Banco Nación y la consecuente expulsión de parte de sus integrantes (entre ellos, el activismo ligado a la agrupación trotskista)<sup>24</sup>. Este resultado fue canalizado por la propia gerencia del banco como un modo de disciplinamiento del personal produciéndose, en los días posteriores, una sucesión de medidas tales como la cesantía de 58 trabajadores (entre ellos, miembros de Comisión Interna, del Cuerpo de Delegados y del activismo de la entidad), la imposición de un régimen policial dentro del Banco con la obligación de cumplimentar horas extras, la revisación de los portafolios de los empleados, el corte de pelo obligatorio del personal, la separación de hombres y mujeres en los lugares de recreación y sociabilidad de la entidad (como en el denominado Salón del Tê), entre otras normativas<sup>25</sup>.

Al cumplirse un mes de finalizado el conflicto, el Banco Nación reincorporó a los empleados cesanteados pero poniendo en práctica su redistribución en diversas sucursales lo que implicó la atomización del

---

<sup>23</sup> “Impidamos aventuras suicidas”, en: *Avanzada Socialista. Semanario del Partido Socialista Argentino (Secretaría Coral)*, Año 1, Nº 4, 22 de marzo de 1972, p. 5.

<sup>24</sup> “Banco Nación: La patronal pisa fuerte”, en: *Avanzada Socialista. Semanario del Partido Socialista Argentino (Secretaría Coral)*, Año 1, Nº 6, 05 de abril de 1972, p. 5.

<sup>25</sup> “Reorganizar el Banco”, en: *Avanzada Socialista. Semanario del Partido Socialista Argentino (Secretaría Coral)*, Año 1, Nº 7, 12 de abril de 1972, p. 5.

activismo<sup>26</sup>. Como resultado de este proceso, el PRT - LV perdió una cuota importante de su peso en la entidad<sup>27</sup> más allá de permanecer como una corriente con presencia, aunque minoritaria, en los años venideros.

## V. La Asociación Bancaria en disputa

En aquellos años de presencia en el gremio bancario, una expresión del accionar del PRT – LV recayó en el intento de conformación de un frente de agrupaciones y tendencias que disputara la dirección del sindicato, la Asociación Bancaria en la búsqueda de no forjar una militancia meramente ligada a los organismos de representación por unidad como las Comisiones Internas o Cuerpos de Delegados. El desenlace de esta iniciativa fue la conformación de la Lista 3 Verde, un conglomerado de activistas de comisiones internas de diversas entidades conducido, principalmente, por la militancia del Nación.

Este frente, conformado para las elecciones de la Asociación Bancaria de mayo de 1970, tuvo como objeto enfrentar tanto a la conducción sindical del mencionado Pomares como así también a la figura de Juan Francisco Ezquerra, dirigente de extracción *vandorista* que, en este proceso, logró la dirección del sindicato y, según el análisis del PRT – LV, surgió con fortaleza vinculado a dirigentes como el desarrollista Rogelio Frigerio y a figuras del mundo militar como Osiris Guillermo Villegas<sup>28</sup>. Las elecciones finalizaron con la intervención del gobierno dictatorial y un resultado final sospechado de fraude. Un ejemplo de ello es que, en Capital Federal, faltando realizar el recuento de 22 mesas y perdiendo la Lista 3 Verde por 500 votos, se desalojó a los fiscales con la policía para finalizar el escrutinio y dar a conocer el resultado sin presencia de veedores<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> “El porqué de las reincorporaciones”, en: *Avanzada Socialista. Semanario del Partido Socialista Argentino (Secretaría Coral)*, Año 1, N° 13, 24 de mayo de 1972, p. 5.

<sup>27</sup> Por ejemplo, Jorge Mera, su principal referente, fue trasladado a la sucursal de San Miguel (Provincia de Bs. As).

<sup>28</sup> “Proyecto de resolución: el trabajo en el frente bancario”, III Congreso Nacional del PRT, 1967, p.1.

<sup>29</sup> “Orden del día, 23-5-70”. Comité Ejecutivo del PRT-LV, 23 de mayo de 1970, p. 1.

Más allá de estas irregularidades, el PRT – LV evaluó que las elecciones sirvieron, en primer lugar, para medir el grado de desprestigio de los diversos sectores burocráticos como así también la fuerza de una nueva camada de activistas de todas las secciones del país y, en paralelo, aglutinar en un frente a diversas corrientes opositoras a las tendencias burocratizadas del sindicato<sup>30</sup>. En lo que respecta a la propia construcción, concluyó que la presentación a elecciones bancarias, más allá de la derrota, les permitió fortalecer una tendencia sindical y lograr su apertura política en diversos bancos tanto del interior como de Buenos Aires<sup>31</sup>.

## VI. El retorno del peronismo y los años de retroceso

Desde la finalización del conflicto de 1972 y, centralmente, en el contexto del retorno del peronismo al gobierno, la conducción gremial del Banco Nación recayó centralmente en la Juventud Trabajadora Peronista (JTP), brazo sindical de la izquierda peronista. No obstante ello, el recientemente conformado Partido Socialista de los Trabajadores continuó, aunque de modo minoritario, su derrotero político-sindical en este espacio. En el contexto del GAN y la transición hacia el peronismo, el PST impulsó la estrategia electoral de formación de un “polo obrero y socialista”. Esta consigna recayó en la búsqueda de candidaturas provenientes de diversos núcleos del activismo fabril, protagonista de la conflictividad reciente que, hasta ese momento, se había desarrollado meramente en un plano sindical. De allí que la convocatoria tuviera por objeto la elevación de tal vanguardia a un plano político.

La convocatoria a referentes de luchas sindicales (ajenos, incluso, a la militancia de este partido) fue la estrategia central desarrollada para afrontar el proceso electoral. Desde su caracterización, ello permitía exacerbar las contradicciones del peronismo ante el conjunto de los trabajadores dado que la formación de este polo posibilitaría una delimitación con aquellos candidatos provenientes de un “sindicalismo burocrático” a quienes se

---

<sup>30</sup> “Logremos una nueva dirección del movimiento obrero”, V Congreso Nacional del PRT-LV, 1970, p. 7.

<sup>31</sup> “Orden del día, 23-5-70”, *Op. Cit.*, p. 1.

enfrentaba cotidianamente en los espacios laborales<sup>32</sup>. La construcción que esta corriente forjó en el gremio bancario se materializó en la participación de diversos dirigentes como candidatos como, por ejemplo, Jorge Mera (como candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires), José Maañón, Raúl Alberto Iacaruso, Rodolfo Proto, Alberto León, Juan Gianastessio y Alberto Lissarrague<sup>33</sup>. Los testimonios dan cuenta que el proceso de militancia y presencia antes logrados en el activismo bancario no se potenció más aún con el proceso electoral sino que este se encontró con nuevos obstáculos. Básicamente, el arraigo del peronismo entre los trabajadores y, sobre esa base, el crecimiento de la JTP en el rubro bancario, con la consecuente pérdida de una militancia antes independiente y periférica a la orgánica, redundó en un retroceso mayor con respecto a la anterior experiencia<sup>34</sup>.

En este contexto de menor peso por parte del PST, en 1973 se destacan dos hechos con cierta intervención partidaria. En primer lugar, en febrero, se avizoró un intento de reiniciar la conflictividad por aumento salarial en el marco de una semana de paros progresivos convocados por la Asociación Bancaria. Dos delegados de esta corriente cesanteados en el conflicto de 1972, Jorge Mera y Raúl Alberto Iacaruso, recorrieron oficinas del Banco Nación y llamaron a la realización de asambleas en el Salón de Té, hecho que derivó en la realización de una reunión espontánea de trabajadores que finalizó con la intervención policial y la expulsión de la entidad de estos referentes. Si bien limitada, la acción derivó en un cese de tarea de escasa duración en algunos sectores específicos del Banco como Giros y Remesas convirtiéndose en un esbozo de reactivación tras el retroceso del año anterior<sup>35</sup>.

En segundo lugar, se destaca la convocatoria a elecciones, impulsada por la conducción de la Asociación Bancaria, que impulsó una lista propia, *Federación*, para la renovación de la Comisión Interna del Banco. El PST

---

<sup>32</sup> “Nuestra campaña electoral”, I Congreso Nacional del PST, diciembre de 1972, p. 6.

<sup>33</sup> “Estos son los candidatos obreros y socialistas”, en: *Avanzada Socialista*, Año 1, N° 45, 18-01-73, pp. 4-5; “José Maañón, gremialista y político al servicio de la clase trabajadora”, en: *Avanzada Socialista*, Año 1, N° 47, 31-01-1973, p. 10.

<sup>34</sup> Entrevista a Jorge Mera, *Op. Cit.*

<sup>35</sup> “Jorge Mera volvió a subirse a los escritorios del Banco Nación”, en: *Avanzada Socialista*, Año 1, N° 48, 07-02-1973, p. 5.

sostuvo la necesidad de conformar una propuesta “antiburocrática”, integrada por candidatos elegidos en asambleas, con participación de todas las corrientes opositoras a la dirección del gremio (en ese momento, atomizadas en seis listas diferentes). La política abstencionista de la JTP (Lista Azul y Blanca) facilitó a la corriente de Ezquerra el control de este organismo de representación gremial<sup>36</sup>.

A su vez, a finales de ese año, se convocó a la realización de elecciones nacionales de la Asociación Bancaria para el 17 de enero de 1974. Ante el llamado, el PST impulsó la conformación de una lista unitaria de oposición de las diversas corrientes caracterizadas como anti-burocráticas y contrarias a la conducción de Ezquerra bajo una propuesta programática que incluía los siguientes elementos: contra el Pacto Social; aumento salarial y reapertura de paritarias; contra el Estatuto de los bancarios y en defensa de la democracia sindical y de los organismos de representación gremiales; el apoyo solidario a todo conflicto que se produzca en el gremio; aplicación de una carrera bancaria para evitar irregularidades en los nombramientos; reincorporación de los cesantes; y anulación de la Ley de Prescindibilidad<sup>37</sup>. La imposibilidad de forjar la unidad con diversos sectores, particularmente con la JTP<sup>38</sup>, llevó a la corriente bancaria del PST a la presentación de una nómina de candidatos propios, la Lista 3 Verde, que tuvo a José Maañón (del Banco Italia) como candidato a Secretario General y a Ricardo Cardillo (del Banco Tornquist) como candidato a Secretario Adjunto. La denuncia contra el Pacto Social impulsado por el gobierno peronista y la consigna de democratización del sindicato, se hallaban al mismo tiempo asociadas a la necesidad de derogación del Estatuto de la Asociación Bancaria que condicionaba la realización del proceso electoral y que esta corriente denominaba el “Estatuto-trampa”. Se trataba de una reglamentación

---

<sup>36</sup> “Banco Nación: para derrotar al fraude”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 53, 28-03-1973, p. 7.

<sup>37</sup> “Frente al llamado a elecciones en la Bancaria”, Comunicado N° 1, Movimiento de Unificación Antipatronal Antiburocrático Pro Lista 3, 20-12-1973.

<sup>38</sup> La posición de la JTP de gestar una propuesta de carácter “meramente peronista”, la diferencia en torno a la consigna que rechazaba el Pacto Social impulsado por el gobierno peronista, entre otros tópicos, fueron algunos de los motivos de esta imposibilidad [“Elecciones en el gremio bancario”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 81, 24 de octubre al 1 de noviembre de 1973, p. 9]

restrictiva tanto para la presentación de listas como así también para la posibilidad de erigirse como candidato por parte del afiliado. La necesidad de acompañar la presentación de una lista con un 20% de firmas de los afiliados de su regional, o bien, la obligación de haber sido delegado general de un banco como paso previo necesario para ser candidato a miembro de una seccional, son algunos de los ejemplos denunciados<sup>39</sup>.

El proceso electoral se vio envuelto en un conflicto de mayor tenor que tuvo como trasfondo la polarización y enfrentamiento en el seno del peronismo cuando, al momento de presentarse la Lista Azul y Blanca (Lista 4, dirigida por la JTP pero acompañada por otras tendencias como el Peronismo de Base y el PC), la Asociación Bancaria impidió su inscripción arguyendo que el horario para hacerlo había finalizado (tras cerrar las puertas del sindicato veinte minutos antes del horario fijado como cierre para la presentación de propuestas). Como reflejo de las tensiones en ascenso que se desprendían del proyecto gubernamental, el dirigente Miguel Unamuno, candidato de la lista oficialista e integrante de la conducción del sindicato, declaró al periódico *Noticias* que “la Lista Azul y Blanca era Contubernista, que estaba formada por peronistas radicalizados, grupos de izquierda y el Partido Comunista”<sup>40</sup>.

Ante esta situación, el PST impulsó, por un lado, la unidad de las diversas agrupaciones para exigirle a la Asociación Bancaria el otorgamiento de una prórroga para la inscripción de candidaturas y, por otro, la confluencia de todas las corrientes opositoras en el marco de la Lista Azul y Blanca<sup>41</sup>. Al mismo tiempo, a través de sus comunicados, instará a la JTP a convocar asambleas por sección y banco, pronunciamientos de cuerpos de delegados y seccionales y una movilización al sindicato<sup>42</sup>.

En este contexto, la militancia bancaria del PST puso en consideración de las otras corrientes opositoras, como la JTP, el Peronismo de Base y las

---

<sup>39</sup> “Elecciones en el gremio bancario”, Volantes de las delegaciones de Banco Shaw – Di Nápoli – Provincia de Córdoba y Cooperativo de Caseros, 08-01-1974.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> “Se logró la unidad de toda la oposición”, Volante Lista N° 3 “Antipatronal y antiburocrática”, 04-01-1974.

<sup>42</sup> “Ni un solo minuto más de parálisis!!! Movilización contra el fraude de la burocracia”, volante de Activistas Bancarios adheridos al Frente Único Clasista, 07-01-1974.

agrupaciones maoístas, la necesidad de apoyo a la ya presentada Lista 3 Verde como única variante a la conducción de Ezquerra en la Seccional Buenos Aires. Para ello, declararon públicamente estar dispuestos a brindar las siguientes garantías: 1) Junto con la condena al Pacto Social, sostener en el programa electoral el compromiso de llamar a nuevas elecciones con legalidad para todas las listas en un plazo de 90 días; 2) Proponer a las diversas corrientes opositoras la conformación de una comisión (con mayoría de la JTP) a la que se reconozca como la verdadera dirección de la lista y; 3) Entregar a esa comisión la renuncia firmada de todos los integrantes de la Lista 3 Verde para asegurar el cumplimiento de la primera de las cláusulas<sup>43</sup>. La respuesta de la Lista Azul y Blanca fue un pedido al PST de retirar su propuesta electoral como un modo de no avalar el fraude y, posteriormente, el llamado a los afiliados a la abstención o al voto en blanco<sup>44</sup>. De hecho, el día de las elecciones, la JTP impulsó tanto en el Nación como en otros bancos la realización de asambleas en las que se votó exigir el retiro de las urnas<sup>45</sup>.

El resultado de las elecciones, más allá de la lógica victoria oficialista (Juan Francisco Ezquerra – Miguel Unamuno), se encontró envuelto en polémicas dado que en 89 urnas no existió la fiscalización de la Lista 3 Verde. Según sus miembros, el resultado final fue de 10 mil votos para la conducción de Ezquerra – Unamuno contra 4 mil votos a la Lista 3 a lo que se le agregaba como elemento un aproximado de 16 mil afiliados que no concurrió a votar<sup>46</sup>.

El PST extrajo del proceso un balance positivo argumentando que, como resultado, quedaban clarificadas cuáles eran las fuerzas existentes en la militancia bancaria: la conducción del sindicato (caracterizada como burocrática), la JTP (que, a su vez, englobaba a otras corrientes peronistas y al PC) y, el propio partido auto-identificado como la expresión clasista del gremio. Por otro lado, caracterizó que el “peronismo de izquierda” mantendría un peso relevante dentro de los trabajadores por lo que la

---

<sup>43</sup> “La Lista 3 a todos los Bancarios”, Volante de la Lista 3 Antipatronal y Antiburocrática, 09-01-1974.

<sup>44</sup> “Elecciones bancarias”, Comité Ejecutivo del PST, febrero de 1974, pp. 2-3.

<sup>45</sup> “Lista 3. La verdad sobre las elecciones bancarias”, Boletín del Movimiento Antipatronal y Antiburocrático Lista 3 Verde, 1974, p. 4.

<sup>46</sup> “Ibidem, p. 2.

actividad esencial debía ser, centralmente, la denuncia contra el Pacto Social y la defensa de la democracia sindical. Por último, pronosticó la posibilidad de un crecimiento de la propia militancia bancaria<sup>47</sup>.

## VII. La derrota definitiva

En el caso del Banco Nación, la caracterización que pronosticó un crecimiento por parte del PST como corriente se reveló errónea dado el inmediato derrotero derivado del conflicto acaecido en marzo de 1974. En el marco de un clima de descontento por la situación salarial, la aplicación en dicha entidad de la “Ley de Prescindibilidad” redundó en el despido de 58 empleados (que incluyó a los principales dirigentes y activistas de las corrientes opositoras al sindicato, en primer lugar de la Lista Azul y Blanca y, luego, de la Verde)<sup>48</sup>.

El lunes 18 una asamblea del personal votó el paro por tiempo indeterminado hasta lograr la reincorporación. La policía ingresó al Banco para arrestar a los despedidos quienes fueron protegidos por el resto de los asambleístas al presentarse voluntariamente en las comisarías en calidad de detenidos. De esta forma, aproximadamente 300 empleados se encontraron varias horas virtualmente arrestados. Esa misma noche, el gobierno cedió en su ofensiva y ordenó su liberación. Al día siguiente, el Banco Nación protagonizó un cese de actividades sin abandono del lugar del trabajo por parte del personal. Éste tuvo importantes obstáculos como, por ejemplo, la prohibición del ingreso de los trabajadores despedidos y la intervención policial en las pequeñas asambleas realizadas, o bien, a través de intentos de arrestar a los delegados. En este conflicto, el PST sostuvo de tres consignas: 1) Petitorios en todos los bancos por los despedidos; 2) Continuar el paro general hasta la reincorporación de todos los cesantes y 3) Extender el

---

<sup>47</sup> “Elecciones bancarias”, Comité Ejecutivo del PST, febrero de 1974, pp. 3-4.

<sup>48</sup> La Ley de Prescindibilidad fue una normativa que iba en detrimento de la estabilidad laboral de los empleados públicos y que autorizaba a los ministros, secretarios de Estado o autoridades superiores de los organismos públicos a dar de baja y designar por razones de servicio al personal de la administración pública, empresas estatales o cualquier otra dependencia oficial. Se había aprobado parlamentariamente el año anterior con el argumento por parte del peronismo de depurar a los “gorilas” del Estado.

conflicto a todos los bancos, exigiendo a la Asociación Bancaria un plan de lucha<sup>49</sup>.

El conflicto, extendido por casi diez días, y centralmente dirigido por la JTP (más allá de la participación de las restantes tendencias), tuvo una dinámica que involucró a distintos actores. En primer lugar, un fenómeno de extensión hacia otras agencias del Banco Nación, a otros bancos de la Capital y a seccionales enteras del interior, como las de Santa Fe y Mendoza. En otro orden, la visibilización del conflicto mediante acciones de sus involucrados como, por ejemplo, movilizaciones hacia el Congreso Nacional y la realización de una huelga de hambre por parte de despedidos.

En cuanto a los restantes actores partícipes: la dirección de la Asociación Bancaria no se hizo presente en el conflicto ni manifestó su apoyo al reclamo. De hecho, se registra la participación del propio Ezquerra en un plenario de delegados de la Seccional La Plata para impedir la adhesión a las medidas. Por su parte, las autoridades bancarias apelaron a un abanico de mecanismos a la hora de intervenir que oscilaron entre las amenazas de nuevas cesantías y las promesas de aumentos salariales. Las fuerzas policiales, por su parte, se mostraron cambiantes en su accionar: por momentos, saturó de personal tanto la sede como las inmediaciones del Banco Nación y, en otras oportunidades, sólo ejerció una vigilancia soslayada. El accionar de esta fuerza es factible de ser interpretado como el reflejo y la estrategia de la propia política gubernamental.

En relación con ello, un actor clave fue el partido oficialista, el FREJULI, que intervino en el conflicto bancario principalmente por intermedio de su presidente del bloque de diputados, Ferdinando Pedrini. Este propuso el levantamiento de la huelga a cambio de un freno a la realización de nuevas cesantías y de la promesa de estudiar “caso por caso” la situación de cada uno de los trabajadores despedidos. Esta iniciativa se transformó en una línea divisoria para el activismo bancario dado que, la dirección del conflicto encarnada en la JTP caracterizó tal intervención como un triunfo de los trabajadores y sostuvo en las respectivas asambleas la necesidad de

---

<sup>49</sup> “Adelante Bancarios!! Defendamos a los despedidos del Nación”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 96, 20 al 27 de marzo de 1974, p. 5.

levantar la huelga<sup>50</sup>. Como partícipe del conflicto, el activismo bancario del PST, sin rechazar de plano la intervención por parte del FREJULI, contrapuso, en primer lugar, la necesidad de extender la huelga y lograr el apoyo activo del resto de los gremios estatales también afectados por la Ley de Prescindibilidad y de la población en general buscando el acompañamiento del estudiantado y de diversos sectores del movimiento obrero<sup>51</sup>. Para ello, una herramienta propuesta como reivindicación fue la conformación de una Coordinadora de los diversos gremios que representaban a los trabajadores estatales<sup>52</sup>. Con respecto a la conducción del conflicto por parte de la JTP, arguyó que, si bien llevaron a cabo una correcta dirección de la huelga, la contracara de ello fue la aceptación de la intervención del FREJULI sin garantizar previamente la reincorporación de los empleados cesanteados como paso previo al levantamiento de las acciones<sup>53</sup>. El retorno al trabajo y la no reincorporación de la mayoría de los cesanteados, llevó a que este partido caracterizara el resultado del conflicto como una derrota.

En cuanto a las metodologías de intervención en este conflicto, el PST buscó, en primer lugar, la movilización y el apoyo de aquellas sucursales y entidades bancarias en los que conservaba una cierta inserción de su militancia como, por ejemplo, en Mendoza o la presencia en la casa central del ex candidato a presidente, Juan Carlos Coral, quien fue detenido por la policía al hacerse presente para brindar apoyo a los cesanteados<sup>54</sup>. En otro orden, instó a la JTP a realizar un llamado público a aquellos partidos políticos que se oponían a la Ley de Prescindibilidad para apoyar el conflicto

---

<sup>50</sup> “Adelante Bancarios!! Defendamos a los despedidos del Nación”, *Op. Cit.*; “Viva la huelga del Banco Nación!!!”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 97, 28 de marzo al 05 de abril de 1974, pp. 7-8; “Qué hablen los bancarios”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 98, 04 al 11 de abril de 1974, p. 3.

<sup>51</sup> “Viva la huelga del Banco Nación!!!”, *Op. Cit.*

<sup>52</sup> “Por una coordinadora de bancarios y gremios estatales para frenar la Prescindibilidad”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 97, 28 de marzo al 05 de abril de 1974, p. 8.

<sup>53</sup> “Las vacilaciones de la JTP”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 97, 28 de marzo al 05 de abril de 1974, p. 8.

<sup>54</sup> “Minuta Ejecutivo del martes 9 de abril de 1974”. Comité Ejecutivo del PST, 09-03-74, p. 12; “Viva la huelga del Banco Nación!!!”, *Op. Cit.*

y llevar la huelga de hambre al propio Congreso Nacional, entre otras propuestas rechazadas. De hecho, las medidas fueron conducidas por una Comisión de Lucha integrada por la JTP, el Peronismo de Base, el Partido Comunista y el PCR negándosele al PST su participación<sup>55</sup>.

En el balance posterior que esta corriente extrajo se argumentó que la huelga bancaria se había convertido en una victoria con un costo político negativo para el gobierno peronista que recurrió a encarcelamientos y saturación policial en el banco para revertir la situación. A su vez, caracterizó que la importancia de este conflicto estuvo dada por posibilitar un cambio en las concepciones de la clase obrera que, a través de este ejemplo, identificaría como adversarios no solamente a las patronales, las conducciones sindicales burocráticas y las fuerzas represivas sino también al gobierno peronista que se hallaba por detrás de ellas. Como elemento colateral, se presagió una pérdida de prestigio por parte de expresiones como la JTP dado que, sostuvieron una retórica que polemizaba con las dirigencias sindicales pero libraban de responsabilidades al propio gobierno<sup>56</sup>.

Por su parte, en términos de presencia de una corriente política en un ámbito laboral, las cesantías de 1974 supusieron el fin de la inserción de esta expresión trotskista en el Banco Nación, militancia que recién retomó con sistematicidad en los albores de la restauración democrática del año 1983.

### VIII. A modo de cierre

El presente trabajo buscó indagar en torno a la constitución y dinámica de un objeto de estudio específico y cuantitativamente pequeño, una agrupación de izquierda dirigida por una corriente ideológica trotskista (respectivamente, el PRT – LV y el PST) en el seno de la militancia del Banco Nación entre los prolegómenos del *Cordobazo* y los primeros años del gobierno peronista. Más allá del interés que reviste conocer este tipo de

---

<sup>55</sup> “Banco Nación: hora de reflexionar”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, Nº 98, 04 al 11 de abril de 1974, p. 4.

<sup>56</sup> “Qué hablen los bancarios”, *Op. Cit.*, p. 3.

experiencias particulares que se desarrollaron en el seno de la conflictividad laboral de los años sesenta y setenta en el contexto del *clasismo*, su abordaje da cuenta de diversas perspectivas que permiten iluminar alrededor de distintos tópicos y preguntas pertinentes al período estudiado. En primer lugar, resulta de interés preguntarse por los vínculos entre el amplio abanico de las izquierdas y la clase trabajadora. Usualmente, la historiografía que dio cuenta de la conflictividad en los años sesenta y setenta minimizó la necesidad de imbricación de ambas esferas por lo que se cuenta con un importante corpus bibliográfico pertinente a la conflictividad obrera y, en simultáneo, diversos trabajos que dieron cuenta de las organizaciones autoproclamadas revolucionarias que se desarrollaron en este período. No obstante, es una deuda pendiente la búsqueda sistemática de indagar en torno a los vínculos entre ambos campos de estudio y dar cuenta de la retroalimentación entre un movimiento obrero que dialogó y se desarrolló en sintonía con diversos agrupamientos que actuaron en su seno. En otro orden, este tipo de trabajos posibilitan la reflexión sobre el modo (y bajo que dificultades o limitaciones) las agrupaciones y tendencias de izquierda lograron desarrollarse en el mundo del trabajo en un contexto en el que, abrumadoramente, la identidad de los trabajadores anclaba en el peronismo. Por último, más allá de la primacía dada a diversos núcleos del mundo del trabajo tales como los operarios de las plantas automotrices o los obreros metalúrgicos, el abordaje de sujetos tales como el empleado bancario, los trabajadores de organismos públicos o los docentes, entre otros ejemplos, se convierten en objetos de interés para una mejor comprensión de un fenómeno visible en estos años: la radicalización ideológica de ciertos núcleos de los sectores medios, no solo juveniles, que desarrollaron su actividad político-sindical excediendo aquellos paradigmas tales como la conciliación entre diversas esferas sociales y cuestionando los métodos y dinámicas de las tradicionales dirigencias sindicales que los representaban y que, a la vez, sostuvieron premisas teórico-ideológicas que no son factibles de comprender simplemente por el giro a la izquierda de diversos sujetos provenientes de la tradición peronista.

## Referencias

- Acha, Omar. 2008. *Las huelgas bancarias, de Perón a Frondizi (1945-1962)*. Buenos Aires: Ediciones CCC.
- Alba, Oscar, Rosso y otros. 2012. *La construcción de un partido obrero revolucionario en la Argentina (1972-1983)*. PST. Buenos Aires: Editorial Antídoto
- De Titto, Ricardo. 2016. *Historia del PST. Tomo I: Del PRT-La Verdad al triunfo de Cámpora (1969-1972)*. Buenos Aires: Ediciones CEHUS.
- González, Ernesto (Coord.). 1999a. *El trotskismo obrero e internacionalista en la Argentina. Tomo 3: Palabra Obrera, el PRT y la Revolución Cubana. Volumen 1 (1959-1963)*. Buenos Aires: Editorial Antídoto
- (Coord.). 1999b. *El trotskismo obrero e internacionalista en la Argentina. Tomo 3: Palabra Obrera, el PRT y la Revolución Cubana. Volumen 2 (1963-1969)*
- (Coord.). 2006. *El trotskismo obrero e internacionalista en la Argentina. Tomo 4: El PRT La Verdad ante el Cordobazo y el clasismo. Volumen 1 (1969-1971)*. Buenos Aires: Fundación Pluma.
- Mangiantini, Martín. 2014. *El trotskismo y el debate en torno a la lucha armada. Moreno, Santucho y la ruptura del PRT*. Buenos Aires: El Topo Blindado
- . 2016. “Se oye el ruido del TAM TAM. Militancia e inserción de una organización trotskista argentina entre los trabajadores automotrices (1968-1972)”. *Revista A Contracorriente*. North Carolina State University, Vol. 13, N° 2, pp. 86-120.
- Osuna, Florencia. 2015. *De la “Revolución socialista” a la “Revolución democrática”. Las prácticas políticas del Partido Socialista de los Trabajadores/Movimiento al Socialismo durante la última dictadura (1976-1983)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pozzi, Pablo y Schneider, Alejandro. 2000. *Los setentistas. Izquierda y clase obrera: 1969-1976*. Buenos Aires: Eudeba.
- Werner, Ruth y Facundo Aguirre. 2007. *Insurgencia obrera en la Argentina, 1969-1976. Clasismo, coordinadoras interfabriles y estrategias de la izquierda*. Buenos Aires: Ediciones IPS.

## Fuentes primarias

### *Documentos*

- “Elecciones bancarias”, Comité Ejecutivo del PST, Febrero de 1974, pp. 2-3, Fundación Pluma [FP]
- “Elecciones en el gremio bancario”, Volantes de las delegaciones de Banco Shaw – Di Nápoli – Provincia de Córdoba y Cooperativo de Caseros, 08-01-1974, FP.
- “Frente al llamado a elecciones en la Bancaria”, Comunicado N° 1, Movimiento de Unificación Antipatronal Antiburocrático Pro Lista 3, 20-12-1973, FP.
- “La Lista 3 a todos los Bancarios”, Volante de la Lista 3 Antipatronal y Antiburocrática, 09-01-1974, FP.
- “Lista 3. La verdad sobre las elecciones bancarias”, Boletín del Movimiento Antipatronal y Antiburocrático Lista 3 Verde, 1974, FP.
- “Logremos una nueva dirección del movimiento obrero”, V Congreso Nacional del PRT-LV, 1970, FP
- “Ni un solo minuto más de parálisis!!! Movilización contra el fraude de la burocracia”, volante de Activistas Bancarios adheridos al Frente Único Clasista, 07-01-1974, FP.
- “Nuestra campaña electoral”, I Congreso Nacional del PST, Diciembre de 1972. FP
- “Memorándum y nuestra actividad sobre el paro”, Comité Ejecutivo del PRT-LV, 1970, FP
- “Minuta Ejecutivo del martes 9 de abril de 1974”. Comité Ejecutivo del PST, 09-03-74, FP
- “Orden del día, 23-5-70”. Comité Ejecutivo del PRT-LV, 23 de mayo de 1970, FP
- “Orden del día del 25 de abril”, Comité Ejecutivo del PRT-LV, 25 de abril de 1970, FP
- “Orden del día del CE del 8/8/71”, Comité Ejecutivo del PRT-LV, 08 de agosto de 1971, FP
- “Orden del día del CE del 10 de julio de 1971”, Comité Ejecutivo del PRT-LV, 10 de julio de 1971, FP

- “Orden del día del C.E. del 21 de enero de 1970”, Comité Ejecutivo del PRT-LV, 21/01/1970, FP
- “Proyecto de resolución: el trabajo en el frente bancario”, III Congreso Nacional del PRT, 1967, FP
- “Se logró la unidad de toda la oposición”, Volante Lista Nº 3 “Antipatronal y antiburocrática”, 04-01-1974, FP
- “Sin título” [Estadísticas del partido], Comité Central del PRT-LV, Septiembre de 1970, FP

### *Periódicos partidarios*

- “Adelante Bancarios!! Defendamos a los despedidos del Nación”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, Nº 96, 20 al 27 de marzo de 1974
- “Bancarios”. En: *La Verdad. Boletín de informaciones obreras*, 12 de octubre de 1968, Nº 157
- “Banco Nación: hora de reflexionar”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, Nº 98, 04 al 11 de abril de 1974
- “Banco Nación: importante triunfo”, en: *Política Obrera*, Año 4, Nº 63
- “Banco Nación: La patronal pisa fuerte”, en: *Avanzada Socialista. Semanario del Partido Socialista Argentino (Secretaría Coral)*, Año 1, Nº 6, 05 de abril de 1972
- “Banco Nación: para derrotar al fraude”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, Nº 53, 28-03-1973
- “Banco Nación: Se formó el Frente Cívico”, en: *Avanzada Socialista. Semanario del Partido Socialista Argentino (Secretaría Coral)*, Año 1, Nº 6, 29 de marzo de 1972
- “El porqué de las reincorporaciones”, en: *Avanzada Socialista. Semanario del Partido Socialista Argentino (Secretaría Coral)*, Año 1, Nº 13, 24 de mayo de 1972
- “Estos son los candidatos obreros y socialistas”, en: *Avanzada Socialista*, Año 1, Nº 45, 18-01-73, pp. 4-5; “José Maañón, gremialista y político al servicio de la clase trabajadora”, en: *Avanzada Socialista*, Año 1, Nº 47, 31-01-1973

- “Impidamos aventuras suicidas”, en: *Avanzada Socialista. Semanario del Partido Socialista Argentino (Secretaría Coral)*, Año 1, N° 4, 22 de marzo de 1972
- “Jorge Mera volvió a subirse a los escritorios del Banco Nación”, en: *Avanzada Socialista*, Año 1, N° 48, 07-02-1973
- “Las vacilaciones de la JTP”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 97, 28 de marzo al 05 de abril de 1974
- “Por una coordinadora de bancarios y gremios estatales para frenar la Prescindibilidad”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 97, 28 de marzo al 05 de abril de 1974
- “Qué hablen los bancarios”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 98, 04 al 11 de abril de 1974
- “Reorganizar el Banco”, en: *Avanzada Socialista. Semanario del Partido Socialista Argentino (Secretaría Coral)*, Año 1, N° 7, 12 de abril de 1972, p. 5.
- “Viva la huelga del Banco Nación!!”, en: *Avanzada Socialista*, Año II, N° 97, 28 de marzo al 05 de abril de 1974

### *Entrevistas*

Entrevista a Jorge Mera realizada por el autor el 11/09/2013



# CONFERENCIA



# **EL 68 EN AMÉRICA LATINA: EL CONTEXTO HISTÓRICO EN QUE NACE EL EVENTO MEDELLÍN**

---

**Joaquín Migliore**

Pontificia Universidad Católica Argentina

El jueves 6 de septiembre de 2018 se realizó en la Pontificia Universidad Católica Argentina el seminario *El 68' de la Iglesia Católica en América Latina. La visita del Papa Pablo VI y la Conferencia de Medellín*, conmemorando los 50 años de la realización de la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano.

El mismo fue organizado en forma conjunta por el Instituto de Cultura Universitaria, la Cátedra Pontificia (Juan Pablo II, Benedicto XVI, Francisco), el Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Teología.

La siguiente conferencia fue pronunciada en dicha ocasión.

## **I. Introducción**

Agradezco la invitación a participar de este Seminario con el que conmemoramos los 50 años de la visita del Papa Pablo VI a América Latina y la realización de la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano. Me propongo trazar, conforme me fuera solicitado, un panorama del contexto histórico en que nace el evento Medellín.

Quisiera comenzar con dos aclaraciones: 1) *no soy historiador*, me he dedicado más al estudio de la filosofía política, lo que indudablemente va a implicar un sesgo en mi mirada y 2) me siento *directamente involucrado* en el período del cual voy a hablar. Estaba entrando en la adolescencia (los

*teens*) por esos años, y pese a que no leí los documentos de Medellín en el momento de su realización, sino unos cinco años más tarde (mi edición, sexta reedición, es de 1972), comencé a descubrir el mundo de lo social y de lo político en la época de la cual Medellín es, también, una manifestación.

Ahora bien, resulta muy difícil tratar de explicar los hechos históricos, interpretar los “signos de los tiempos” o –como lo pretendía Hegel– “penetrar allende la intrincada maraña de los acontecimientos” a fin de poder descubrir los secretos designios de la providencia. No querría, sin embargo, pese a ello, limitarme a enumerar meramente un conjunto de sucesos. Consideré por ello que tal vez podría ser de más utilidad transmitir algunas de mis sensaciones o vivencias (que son inevitablemente subjetivas, pero que en este caso creo compartir con otros) sobre lo acontecido en estos años.

Transmitir, por un lado, la vivencia de la *enorme transformación que significaron los años 60*, de los que el 68 es, en alguna medida, culminación. La sensación, experimentada por muchos, de que se podía cambiar el mundo. Domingo Bresci, en su compilación sobre los documentos del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo (los documentos van desde 1967 hasta el 1974), comienza su presentación del contexto histórico de los mismos, presentación que en gran parte voy a parafrasear, diciendo “Para comprender el contenido y el tono de estos documentos es necesario tener en cuenta -en su acontecer principal- el contexto en el que fueron elaborados. En la década del sesenta se vivía intensamente en el plano político, económico, social, cultural, ideológico, religioso y científico-técnico, tanto en América Latina como en la mayoría de los países del mundo, “*una situación y un clima revolucionarios*”.

Lo mismo transmite Caparrós, en *La voluntad*, su historia de la militancia revolucionaria en la Argentina. *El valor del cambio*, se titula el primer tomo, que va de los años 66 al 69, y empieza con la historia de Graciela Daleo y la radicalización de los grupos católicos. *El cielo por asalto* se titula el segundo, que va del 69 a 1973.

Medellín, a mi entender, comparte este optimismo. Leemos en el número 4 de su Introducción:

América Latina está evidentemente bajo el signo de la transformación y el desarrollo. Transformación que, además de producirse con una rapidez

extraordinaria, llega a tocar y conmover todos los niveles del hombre, desde el económico hasta el religioso.

Esto indica que estamos en el umbral de una nueva época histórica de nuestro continente, llena de un anhelo de emancipación total, de liberación de toda servidumbre, de maduración personal y de integración colectiva. Percibimos aquí los preanuncios en la dolorosa gestación de una nueva civilización. No podemos dejar de interpretar este gigantesco esfuerzo por una rápida transformación y desarrollo como un evidente signo del Espíritu que conduce la historia de los hombres y de los pueblos hacia su vocación.

Y junto al recuerdo de esa sensación, la de que estábamos en el umbral de una nueva época, otra, que no puedo evitar, que surge al mirar ese momento retrospectivamente: la de que *muchas de estas esperanzas que por entonces se tenían no habrían de realizarse* y que, si nos situamos en la Argentina, una catástrofe ya estaba incubándose por esos años; que en esas perspectivas de transformación estaban los gérmenes de la tragedia posterior.

Tengo en mente, por ejemplo, la valoración que realizara Juan Pablo II en ocasión de conmemorar la Encíclica *Populorum Progressio*, redactada por Pablo VI, un año y medio antes de Conferencia de Medellín y que habría de influir decisivamente en ella,<sup>1</sup> sobre lo sucedido después de aquellos años: “Quiero detenerme -nos dice en su Encíclica *Sollicitudo rei socialis*-, sobre algunas características del mundo actual, con el fin de profundizar la enseñanza de la Encíclica de Pablo VI, siempre bajo el punto de vista del « desarrollo de los pueblos ».El primer aspecto a destacar es que *la esperanza de desarrollo, entonces tan viva, aparece en la actualidad muy lejana de la realidad.*

Y agrega:

---

<sup>1</sup> Medellín será decisivamente influenciada por la *Populorum Progressio*: “la encíclica tendría un influjo considerable en la inmediata preparación y el desarrollo de la Conferencia, como en su documento final (...). Puede afirmarse que el principal efecto directo de la encíclica *Populorum Progressio* en la Iglesia de América Latina y su más visible repercusión fue la conferencia de Medellín” (Mejía 1989).

En aquellos años prevalecía un cierto optimismo sobre la posibilidad de colmar, sin esfuerzos excesivos, el retraso económico de los pueblos pobres, de proveerlos de infraestructuras y de asistirlos en el proceso de industrialización (...) No se puede afirmar que estas diversas iniciativas religiosas, humanas, económicas y técnicas, hayan sido superfluas, dado que han podido alcanzar algunos resultados. *Pero en línea general, teniendo en cuenta los diversos factores, no se puede negar que la actual situación del mundo, bajo el aspecto de desarrollo, ofrezca una impresión más bien negativa*". (Juan Pablo II 1987, n°12)

Esto no es sólo una valoración realizada desde la Iglesia. *Sollicitudo rei socialis* es de 1987, pero ya casi diez años antes Lyotard había acuñado el término "postmodernidad" que expresa, en parte, esa crisis de lo que llamo la "esperanza secular".

También algunos, desde ámbitos totalmente distintos, como el de la música, han realizado un diagnóstico semejante. Pienso en un artículo, leído hace tiempo, sobre el festival de Woodstock de 1969 (que se ha considerado como una culminación de la contracultura de los 60 en Estados Unidos), que señalaba como, en medio del *flower power* y el hippismo, ya comenzaba a insinuarse el "no future" del punk. Jimmy Hendrix moriría de sobredosis en 1970, al igual que Janis Joplin. Jim Morrison, invitado, aunque no fue, muere en 1971.

Ello no supone sin embargo tener una visión pesimista sobre lo acontecido desde entonces. Pese a las crisis permanentes en que las que parecemos movernos cotidianamente, en muchos aspectos, a mi entender, la Argentina ha mejorado. En términos institucionales o políticos, al menos, estamos mejor que en el 68.

## II. Las transformaciones de los años sesenta

Ahora bien, entrando en el tema de la situación histórica, no me voy a referir al tema de la Iglesia (que estaba entrando en un momento de profundas transformaciones tras el Concilio Vaticano II), y al que se referirán otros panelistas, sino a la "historia secular", distinguiendo entre:

- 1) Acontecimientos mundiales.

- 2) Acontecimientos en América Latina
- 3) Acontecimientos en Argentina.

### *II.1. Acontecimientos mundiales*

En el plano *político*, la lectura que hace Juan Pablo II tras la caída del muro de Berlín, sobre la situación del mundo de la posguerra, me parece iluminadora. En *Centesimus annus*, (uno de los análisis, a mi entender, más lúcidos sobre la caída del comunismo), distingue entre cinco ámbitos políticos o movimientos que enumeraré, aunque cambiando un poco el orden.

1) En primer lugar señala la importancia que tiene la presencia mundial del comunismo. “El dato que se ofrece a la vista -nos dice- es la extensión del totalitarismo comunista a más de la mitad de Europa y a gran parte del mundo. La guerra, que tendría que haber devuelto la libertad y haber restaurado el derecho de las gentes, se concluye sin haber conseguido estos fines” (Juan Pablo II 1991, n°19). El comunismo, que tras la Primera Guerra mundial había triunfado en Rusia, se expande luego de la Segunda Guerra a media Europa (la cortina de hierro) y, en el contexto del proceso de descolonización confrontará con Estados Unidos en la guerra fría. Y conservaba, todavía, un enorme atractivo entre los intelectuales, si bien ya se habían comenzado a denunciar los crímenes de Stalin (XX Congreso del Partido Comunista 1956), y empezaba a enfrentar disidencias internas: la Primavera de Praga que habría que terminar con la invasión de Checoslovaquia por parte de las tropas de la URSS es de 1968, lo mismo que la publicación de *En el primer círculo* de Solzhenitsyn, autor que sería progresivamente conocido a partir de esos años (recibe el Premio Nobel en 1970 y publica *El archipiélago gulag* en 1973).

2) En segundo lugar, identifica un bloque al que podríamos llamar capitalista, representada por la sociedad de consumo, que “tiende a derrotar al marxismo en el terreno del puro materialismo, mostrando cómo una sociedad de libre mercado es capaz de satisfacer las necesidades materiales humanas más plenamente de lo que aseguraba el comunismo y excluyendo también los valores espirituales” (Juan Pablo II 1991, n°19).

3) Luego, según la categorización del Papa, existiría un conjunto de países que se proponen unir la democracia con la justicia social, en cuya descripción podemos reconocer fuerzas como las de la Democracia Cristiana, determinante para la reconstrucción europea:

En algunos países y bajo ciertos aspectos, después de las destrucciones de la guerra, se asiste a un esfuerzo positivo por reconstruir una sociedad democrática inspirada en la justicia social, que priva al comunismo de su potencial revolucionario, constituido por muchedumbres explotadas y oprimidas. Estas iniciativas tratan, en general, de mantener los mecanismos de libre mercado, asegurando, mediante la estabilidad monetaria y la seguridad de las relaciones sociales, las condiciones para un crecimiento económico estable y sano, dentro del cual los hombres, gracias a su trabajo, puedan construirse un futuro mejor para sí y para sus hijos. Al mismo tiempo, se trata de evitar que los mecanismos de mercado sean el único punto de referencia de la vida social y tienden a someterlos a un control público que haga valer el principio del destino común de los bienes de la tierra. Una cierta abundancia de ofertas de trabajo, un sólido sistema de seguridad social y de capacitación profesional, la libertad de asociación y la acción incisiva del sindicato, la previsión social en caso de desempleo, los instrumentos de participación democrática en la vida social, dentro de este contexto deberían preservar el trabajo de la condición de «mercancía» y garantizar la posibilidad de realizarlo dignamente. (Juan Pablo II 1991, n°19)

4) En cuarto lugar (el orden es mío) existe un conjunto de países en los que se está desarrollando “un grandioso proceso de «descolonización», en virtud del cual numerosos países consiguen o recuperan la independencia y el derecho a disponer libremente de sí mismos” (Juan Pablo II 1991, n°20).

Europa, luego perder, hacia fines del XVIII y comienzos del XIX, sus colonias en América, se lanzó a lo largo del XIX a la colonización de Asia y África. Tras la catástrofe de las dos guerras mundiales implosiona, y, en un proceso político del que resulta difícil encontrar paralelos, pierde, en menos de 50 años la casi totalidad de sus colonias. La India, liderada por Mahatma Gandhi se emancipa inmediatamente después de la guerra. Poco después, tras el conflicto con Japón, se proclama en 1949 la república China

bajo el liderazgo de Mao. Libia se independiza en 1951 y Camboya en 1953. Indochina, tras nueve años de combates, alcanza su autonomía, lo mismo que Egipto, en 1954, año en el que comienza la guerra de Argelia que se extiende hasta 1962. El proceso continuará, luego, en el África subsahariana. Enmarcada en este proceso, la guerra de Vietnam especialmente, por sus consecuencias en Estados Unidos, marcará profundamente la conciencia de la época. Está en su apogeo en 1968, año en el que se desarrolla la ofensiva de Tet, que cambiaría el destino de la guerra.

Ahora bien, señala el Papa:

[C]on la reconquista *formal* de su soberanía estatal, estos países en muchos casos *están comenzando apenas* el camino de la construcción de una *auténtica independencia*. En efecto, sectores decisivos de la economía siguen todavía en manos de grandes empresas de fuera, las cuales no aceptan un compromiso duradero que las vincule al desarrollo del país que las recibe. En ocasiones, la vida política está sujeta también al control de fuerzas extranjeras, mientras que dentro de las fronteras del Estado conviven a veces grupos tribales, no amalgamados todavía en una auténtica comunidad nacional. Falta, además, un núcleo de profesionales competentes, capaces de hacer funcionar, de manera honesta y regular, el aparato administrativo del Estado, y faltan también equipos de personas especializadas para una eficiente y responsable gestión de la economía.

Ante esta situación, agrega:

[A] muchos les parece que el marxismo puede proporcionar como un atajo para la edificación de la nación y del Estado; de ahí nacen diversas variantes del socialismo con un carácter nacional específico. Se mezclan así en muchas ideologías, que se van formando de manera cada vez más diversa, legítimas exigencias de liberación nacional, formas de nacionalismo y hasta de militarismo, principios sacados de antiguas tradiciones populares, en sintonía a veces con la doctrina social cristiana, y conceptos del marxismo-leninismo. (Juan Pablo II 1991, n°20)

5) Existen, por último, “otras fuerzas sociales y movimientos ideales que se oponen al marxismo con la construcción de sistemas de «seguridad nacional», que tratan de controlar capilarmente toda la sociedad para imposibilitar la infiltración marxista. Se proponen preservar del comunismo a sus pueblos exaltando e incrementando el poder del Estado, pero con esto corren el grave riesgo de destruir la libertad y los valores de la persona, en nombre de los cuales hay que oponerse al comunismo” (Juan Pablo II 1991, n°19).

No puede entenderse Medellín, como veremos, prescindiendo de este contexto. Ahora bien, la década en la que se realizó Medellín no sólo presenciaba cambios *políticos*, fue también una década de profundas transformaciones *culturales*: la década del nacimiento de los *hippies* y el comienzo de la revolución sexual (la píldora anticonceptiva aparece en EEUU a comienzos de los 60), década de la *contracultura* como la llaman en EEUU. De 1968 es, precisamente el libro de Rozak, *El nacimiento de una contracultura*. Y fue también la década de la lucha por la de integración entre negros y blancos; 1968 es el año del asesinato de Martin Luther King, líder del movimiento por los derechos civiles.

Fue una década, además, en la que adquiere un protagonismo nuevo la *juventud*. La juventud transforma la música. La música de esta época es uno de los pocos puntos de contacto que tenemos los viejos de hoy con las nuevas generaciones. Nunca escuché la música de mi padre. Él era básicamente tanguero. En cambio mis hijos conocen la música de esta época, tanto la que venía del norte (ya he mencionado Woodstock, pero todos conocen a los Beatles, John Lennon, Paul McCartney, a los Rolling Stones, a Eric Clapton), como también al rock nacional: Almendra, con Spinetta, nace en 1967, el mismo año aparecen Los Gatos, con Lito Nebbia, Sui Generis nace en 1969 (todos conocen, probablemente, a Charly García).

La importancia de la juventud determina también la cantidad de revueltas en ámbitos universitarios. la famosa de Berkeley en 1964, con su lema *Don't trust anyone over 30*. Y luego el mayo francés, de 1968, con su conjunto de *slogans* dejados para la posteridad: “La imaginación al poder”, “prohibido prohibir”, “seamos realistas, pidamos lo imposible”, etc. 1968 es también el año de los choques entre estudiantes y gobierno en México, que había de concluir con la matanza de Tlatelolco, y en el que alcanza plena intensidad la revolución cultural en China, también un fenómeno en el que

predomina la juventud. No es casualidad que, en Argentina, la rama más numerosa de la tendencia revolucionaria haya sido la JP (Juventud Peronista).

## *II.2. Acontecimientos en América Latina*

En América Latina se replica, en lo político, el panorama mundial. También se siente el choque de la guerra fría entre el bloque soviético y los Estados Unidos. Comienzan a aparecer, de una parte, movimientos que abogan por un “socialismo nacional”. Abandonando las doctrinas desarrollistas que alcanzaron su apogeo hacia la década del 50, dichas posturas tienden a interpretar la pobreza no sólo en términos de atraso, sino de *opresión y explotación*. “Cuando se realizaba Medellín -señala Lucio Gera- ya había comenzado la crisis del desarrollismo. Estaba ya sometida a una creciente crítica la teoría sociológica que veía en el estado de subdesarrollo de América Latina un simple rezago, un estadio de atraso con respecto a los países desarrollados cuya solución estaría en ponerse en camino y esforzarse para llegar a un estadio de desarrollo, como habían llegado otros países de Europa u otros Continentes. Fue tomando cuerpo la consideración según la cual la situación de subdesarrollo y empobrecimiento no consistía simplemente en un estado de atraso respecto a otros países desarrollados, sino en la dependencia, si no institucional-política, sí económica, que los países subdesarrollados padecían con respecto a los países desarrollados y hegemónicos. Se piensa que el subdesarrollo de América Latina y su consecuencia, la pobreza, como hecho colectivo, es consecuencia de su dependencia de países hegemónicos” (Gera 2007, 886). Dependencia que, piensan muchos, sólo puede revertirse mediante una transformación revolucionaria que puede, incluso, apelar a la legítima violencia. La revolución cubana triunfante en 1959, y la figura del Che, muerto un año antes de Medellín, se convertirían en paradigmáticas sirviendo de modelo a múltiples movimientos que, reivindicando la lucha armada como vía hacia el socialismo, surgirán en toda América Latina.

Menciono solamente algunos de ellos:

1961 Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)

1962 Movimiento de Izquierda Revolucionaria (Perú)

1962 Fuerzas Armadas de Liberación Nacional (Venezuela)

1964 Ejército de Liberación Nacional (Colombia) 1966 muere Camilo Torres a los 37 años

1965 Tupamaros (Uruguay)

1965 Movimiento de Izquierda Revolucionaria (Mir) (Chile)

1970 ERP (Argentina)

1970 Montoneros (Argentina)

Al mismo tiempo surge, como fruto de la guerra fría, la llamada “doctrina de la seguridad nacional”, que, fomentada por Estados Unidos, habría de redefinir el rol de las fuerzas armadas para orientarlas hacia la seguridad interna. La concepción moderna de seguridad nacional, señala Francisco Buitrago “fue un producto de la guerra fría, que militarizó las relaciones internacionales y afectó a los países de América Latina. Surgió de políticas estadounidenses, como la estrategia de contención frente a la Unión Soviética, y tuvo su expresión particular en Suramérica con la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, que comenzó a aplicarse a partir del golpe militar de 1964 en Brasil (...). Mediante la afirmación del anticomunismo, base ideológica de la doctrina, el concepto de seguridad nacional desplazó en importancia al tradicional de defensa nacional. La defensa nacional se convirtió entonces en el medio para garantizar la seguridad, y de esta forma quedó involucrada también en la lucha anticomunista” (Buitrago 2011). Y aclara en nota al pie: “La seguridad nacional supone una permanente amenaza de fuerzas nacionales e internacionales vinculadas al comunismo, a diferencia de la defensa nacional cuyo móvil era la tradicional salvaguardia de la soberanía, principalmente frente a países vecinos”.

Puebla, la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, realizada a poco más de diez años de la Conferencia de Medellín, hará su propia lectura de dicha doctrina:

547. c) En los últimos años se afianza en nuestro continente la llamada «Doctrina de la Seguridad Nacional», que es, de hecho, más una ideología que una doctrina. Está vinculada a un determinado modelo económico-

político, de características elitistas y verticalistas que suprime la participación amplia del pueblo en las decisiones políticas. Pretende incluso justificarse en ciertos países de América Latina como doctrina defensora de la civilización occidental cristiana. Desarrolla un sistema represivo, en concordancia con su concepto de «guerra permanente». En algunos casos expresa una clara intencionalidad de protagonismo geopolítico.

### *II.3. Situación en Argentina*

Proscrito el peronismo desde 1955, Argentina será gobernada, tras de golpe del 28 de junio 1966 por el teniente general Juan Carlos Onganía, quién sube al poder luego de derrocar al presidente radical Arturo Illia, sin ninguna reacción por parte de la sociedad civil. Poco después de tomar el poder Onganía anula la autonomía universitaria e interviene la Universidad de Buenos Aires, en la llamada “la noche de los bastones largos” (29 de julio de 1966).

A partir del 68, sin embargo, la autodenominada “Revolución Argentina” irá entrando en un conflicto cada vez más agudo con la sociedad. Poco después de la Conferencia de Medellín habrían de comenzar una serie de insurrecciones populares, las más importantes las de Córdoba y Rosario, durante el año 1969. Es, además, a partir de 1968 que comienzan a surgir las primeras organizaciones armadas que actuarán posteriormente. De 1968 son las FAP (fuerzas armadas peronistas), de 1969 FAR (Fuerzas Armadas Revolucionarias) y FAL (Frente Argentino de Liberación) del 70 Montoneros (que se da a conocer con la ejecución de Aramburu) y del ERP.

Merece un párrafo especial, además, la *situación social* cuyo estudio requeriría un análisis más detallado. Confirmando la valoración de Juan Pablo II sobre lo acontecido en los años posteriores a la publicación de *Populorum progressio*), lo que llama atención, tras una primera mirada, es el continuo deterioro que la realidad social ha venido teniendo desde entonces, situación que, vista desde hoy en día, nos aparece casi como envidiable.

Hacia 1974, la Argentina registraba una *tasa de desocupación* del 2,7 por ciento. Cifras similares se registran hasta principios de la década del 80,

cuando comienza un franco deterioro en éste y otros indicadores vinculados. La *participación de los asalariados* en el ingreso total alcanzó su máximo histórico hacia el año 1954 y, luego de descender, volvió a alcanzar niveles similares en 1974. Desde entonces, la tendencia ha sido –con grandes oscilaciones– decreciente, con niveles muy bajos durante la última dictadura militar, así como durante la crisis hiperinflacionaria de la década de 1980. En cuanto a las *cifras de informalidad*, según informe de la OIT el empleo asalariado no registrado alcanzaba a poco menos del 20% de la población en 1975 (primer dato disponible), hacia 2012 la informalidad en el aglomerado urbano del Gran Buenos Aires había trepado al 33,6 por ciento, hoy hablamos del 40%. Y si tenemos en cuenta a la *pobreza*, desde 1974 hasta 1981 la tasa de incidencia de la pobreza fue inferior al 10 por ciento, cuando hoy ronda el 30 por ciento.

### III. Preanuncios de la crisis

Además de esta evolución descorazonadora, Argentina se estaba encaminando hacia una de las décadas más convulsionadas de su historia, signada, por el tema de la violencia. De la violencia institucionalizada (la violencia “de arriba” como se decía en ese entonces) y, en el contexto de la descolonización, el de la violencia realizada en nombre de una causa justa.

Si bien la violencia parece ser inextirpable de la historia humana (Europa venía de las dos guerras mundiales), la cuestión de la violencia fue actualizada en el tercer mundo con el tema de la descolonización. Cabe recordar la ampliamente difundida obra *Los condenados de la tierra*, de Frantz Fanon, escrita para defender la guerra de liberación argelina y publicada por primera vez en francés, con prólogo de Sartre en 1961 (cuando la compré en el año 1972, la edición del FCE, que la haría conocida en toda América Latina, iba ya por la *tercera reimpresión* de su *segunda edición*). Menciono simplemente el comienzo de la misma: “Liberación nacional, renacimiento nacional restitución de la nación al pueblo, Commonwealth, cualesquiera que sean las rúbricas utilizadas o las nuevas fórmulas introducidas, *la descolonización es siempre un fenómeno violento*” (Fanon 1972, 30).

El fenómeno de la violencia habría de impregnar la cultura argentina y latinoamericana de aquellos años. Medellín, a mi entender, fue plenamente consciente de este problema. Fue consciente Pablo VI cuando, en su discurso de inauguración de la Segunda Asamblea General, el 24 de agosto de 1968 señalaba que:

Entre los diversos caminos hacia una justa regeneración social, nosotros no podemos escoger ni el marxismo ateo, ni el de la rebelión sistemática, ni tanto menos el del esparcimiento de sangre y el de la anarquía. Distingamos nuestras responsabilidades de las de aquellos que por el contrario, hacen de la violencia un ideal noble, un heroísmo glorioso, una teología complaciente. Para reparar errores del pasado y para curar enfermedades actuales no hemos de cometer nuevos fallos.

También los documentos finales de Medellín se hacen eco de esta preocupación, especialmente en el número II, dedicado al tema de la paz. Al abordar el problema de la violencia en América Latina, el documento comienza su punto 15 reconociendo que “la violencia constituye uno de los problemas más graves que se plantean en América Latina”.

Existe una *violencia institucionalizada* dice, citando a *Populorum Progressio*, cuando “poblaciones enteras faltas de lo necesario, viven en una tal dependencia que les impide toda iniciativa y responsabilidad, lo mismo que toda posibilidad de promoción cultural y de participación en la vida social y política”. Violencia que puede llevar a la “tentación” de *otra* violencia. Apenas un mes antes, 400 sacerdotes argentinos y 500 de otros países latinoamericanos, en el “Documento sobre la violencia en América Latina enviado a Pablo VI y a los obispos reunidos en Medellín” habían sostenido que “no se puede condenar a un pueblo oprimido cuando éste se ve obligado a utilizar la fuerza para liberarse, sin cometer con él una nueva injusticia” y que en consecuencia, debe evitarse por todos los medios “equiparar o confundir la violencia injusta de los opresores que sostienen este “nefasto sistema” con la justa violencia de los oprimidos, que se ven obligados a recurrir a ella para lograr su liberación” (Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo 1994).

Contestando a estas inquietudes Medellín, en número 19, dirigiéndose “aquellos que, ante la gravedad de la injusticia y las resistencias ilegítimas al cambio, ponen su esperanza en la violencia”, señalaba:

Con Pablo VI reconocemos que su actitud "encuentra frecuentemente su última motivación en nobles impulsos de justicia y solidaridad" [Pablo VI, Bogotá, 23/08/68]. (...). Si bien es verdad que la insurrección revolucionaria puede ser legítima en el caso "de tiranía evidente y prolongada que atentase gravemente a los derechos fundamentales de la persona y damnificase peligrosamente el bien común del país" [PP 31], ya provenga de una persona, ya de estructuras evidentemente injustas, también es cierto que la violencia o "revolución armada" generalmente "engendra nuevas injusticias, introduce nuevos desequilibrios y provoca nuevas ruinas: no se puede combatir un mal real al precio de un mal mayor" [PP 31].

La pregunta sobre la legitimidad de la violencia fue, sin duda, una de las grandes cuestiones de la época. Había inquietado también, años antes, a Europa, por lo menos desde que fuera puesto en cuestión el estalinismo. La obra de Koestler, la polémica entre Sartre y Camus suscitada por la publicación de *El hombre rebelde*, los trabajos de Merleau Ponty, etc., vuelven una y otra vez sobre la misma, poniendo de manifiesto el posible conflicto entre una moral de absolutos (la moral del “alma bella”), que corre el riesgo de esterilizarse por el miedo de mancharse y la necesidad de asumir la historia, de “ensuciarse” las manos en pos de la eficacia política: la “moral del comisario”.

En fin, es en este contexto apasionante y conflictivo que se desarrolla la Conferencia de Medellín, fuente de transformación y también de conflicto en la Iglesia, y que habría de admitir, a lo largo de los años, innumerables relecturas.

## IV. Conclusión

Intentando resumir lo dicho, quisiera concluir diciendo que:

1) El período de Medellín fue un período lleno de aspiraciones y esperanzas de cambios radicales.

2) Muchas de estas esperanzas de liberación, a mi entender, no llegaron a realizarse, lo que invita a interrogarse por las causas de este fracaso y, tal vez, de manera más radical, lleva a la pregunta sobre qué es lo que puede salir (o como decía Kant, qué es lo que podemos esperar), de los procesos históricos. La década del 60 estuvo llena de reflexiones sobre el reino de Dios y sobre cómo deberían vincularse salvación e historia. Merecerían recorrerse estas viejas cuestiones a la luz de nuestras nuevas circunstancias.

3) El momento estaba lleno de tensiones, que habrían de trasladarse a la Iglesia. Tuvieron expresión eclesial tanto la ideología de la seguridad nacional, cuanto la fusión de elementos del marxismo con el nacionalismo y el cristianismo. Medellín las afrontó, aunque no sé si pudo resolverlas.

4) Estas tensiones siguen en parte vigentes (basta mirar las diferentes páginas de internet que hablan de Medellín), lo que da lugar a múltiples interpretaciones.<sup>2</sup>

5) Pido disculpas, por último, por esta visión tal vez excesivamente “conflictivista”, propia tal vez de la mirada política.

## Referencias

- Buitrago, Francisco Leal. 2011. “Una visión de la seguridad en Colombia”, *Análisis Político* 24 (73): 3-36.
- Fanon, Frantz. 1972. *Los condenados de la tierra*. México: FCE.
- Gera, Lucio. 2007. “Teología de los procesos históricos y de la vida de las personas”. En *Escritos Teológico-Pastorales de Lucio Gera. 2. De la*

---

<sup>2</sup> Un blog se preguntaba recientemente, a raíz de Medellín, si debería ser entendido como un “Acontecimiento perdido en la noche de los tiempos”, una “pesadilla de la que hay que liberarse”; si debía ser controlada su aplicación, si su importancia era sólo para América Latina, o si suponía la “entrada en la mayoría de edad de la Iglesia Latinoamericana”.

- Conferencia de Puebla a nuestros días (1982-2007)*, Comité Teológico Editorial, V.R. Azcuy, J.C. Caamaño, C.M. Galli. Buenos Aires: Ágape.
- Mejía, Jorge María. 1989. "Ripercussioni Dell' encíclica in America Latina, en: Il Magistero Di Paolo VI nell' encíclica "Populorum progressio." Giornata di Studio Milano, 16 marzo 1988, *Pubblicazioni dell' Istituto Paolo VI*, Brescia.
- Juan Pablo II. 1987. *Sollicitudo rei sociales*.
- . 1991. *Centesimus annus*.
- Movimiento de Sacerdotes Para el Tercer Mundo. 1994. "Documento sobre la violencia en América Latina enviado a Pablo VI y a los obispos reunidos en Medellín". En *Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Documentos para la memoria histórica*, compilado, presentado y anotado por Domingo Bresci. Buenos Aires: Estudios Proyecto.

# RESEÑAS



# ELECCIONES Y PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA EN EL CAMBIO DE CICLO

---

**Manuel Alcántara Sáez, Daniel Buquet y María Laura Tagina (eds.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2018, 511 págs.**

*Por Fernando Domínguez Sardou*

“Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo” es un libro que continúa una tradición comenzada por algunos de los editores del presente volumen (Alcántara y Tagina, 2013; 2016), en las cuáles se analizan la evolución de los procesos electorales presidenciales y legislativos en la región, y cómo los mismos van interactuando y moldeando los sistemas de partidos en la región. En el caso particular de este volumen, a partir de 18 capítulos dedicados a cada uno de los países de la región, los autores buscan analizar las transformaciones en los sistemas de partidos en los procesos electorales celebrados entre 2013 y el primer trimestre de 2017 en cada caso nacional en particular.

En cada capítulo encontraremos un análisis detallado del contexto en el que cada país ha desarrollado su proceso electoral (teniendo en cuenta las características particulares de cada situación política, económica y normativa). Estos capítulos, manteniendo la identidad de cada caso, tienen como objetivo la realización de “un análisis comparado de los procesos electorales acaecidos a lo largo de un lustro” (p. 7), a partir de un guión común y de una serie de indicadores comunes que plantean los editores del libro para analizar las evoluciones en los sistemas de partidos de la región (como por ejemplo el índice de fragmentación de Rae, el “número efectivo de partidos” de Laakso y Taagepera, el índice de nacionalización de partido de Jones y Mainwaring, el índice de volatilidad de Pedersen, entre otros).

En un capítulo introductorio, escrito por los editores del volumen, en el cuál se hace una somera introducción a los indicadores que se utilizarán para

la realización de los análisis -que puede ser de suma utilidad para los estudiantes que busquen introducirse en esta clase de análisis empíricos- y a los sistemas partidarios y electorales de la región, los autores llegan a la conclusión que en la región, salvando las excepciones de Nicaragua y Bolivia , los sistemas partidarios son de pluralismo limitado y multipartidistas, observándose una tendencia a una mayor fragmentación en general en los últimos años, así como también detallan la alternancia de acuerdo a la ubicación ideológica de los presidentes, señalando que hubo cambios en el signo ideológico de los presidentes en ambos sentidos -de izquierda a derecha y viceversa-.

En los capítulos dedicados a cada país de la región, se destaca la diversidad de los casos, encontrando países que se mantuvieron -al menos desde la óptica de los procesos electorales- bajo cierta estabilidad (sea del partido de gobierno, como los casos de Bolivia, República Dominicana, Ecuador y Uruguay, de la posición ideológica del gobierno, como en el caso colombiano, o bien del predominio de los actores tradicionales, como ocurrió en el Paraguay), otros donde se produjo un cambio hacia una mayor fragmentación del sistema partidario (como los casos de Honduras y México), o bien otros países en los que la alternancia implicó el fin de un ciclo político concreto (Argentina, Costa Rica y Perú). Por último, en un capítulo de cierre, los editores del libro plantean una serie de conclusiones generales que terminan por demostrar el carácter comparado de la obra colectiva.

En este libro, el lector podrá encontrar un análisis pormenorizado de los factores que intervienen en las evoluciones de los sistemas partidarios y los ciclos políticos en los países de la región, en su relación con el contexto socio-económico y su sistema institucional y electoral. Esto le permitirá adentrarse en cada realidad particular, a la vez que podrá llegar a la conclusión que los editores señalan en el último capítulo del libro: la diversidad en materia de fragmentación y volatilidad es constante en la región y nos impide llegar a analizar tendencias generales. No obstante, el libro permite “cuestionar la influencia negativa que se atribuye de forma general tanto a la fragmentación como a la polarización” (p. 487), permitiendo sostener una crítica a múltiples análisis teóricos sobre la estabilidad democrática en la región, poniendo el enfoque en los ciclos de alternancia y la institucionalización de los sistemas de partidos. En este

sentido, los autores logran afirmar que “los niveles intermedios de alternancia, que están asociados a los mejores desempeños democráticos, se basan en la existencia de sistemas de partidos con grados relevantes de institucionalización, que ofrecen valores relativamente reducidos de volatilidad electoral, aunque posean simultáneamente niveles relativamente elevados de fragmentación y polarización” (p. 495).

La lectura de “Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo” es fundamental para el lector interesado en comprender la dinámica presente de los procesos electorales y los cambios en los sistemas políticos de la región -cambios de tendencia ideológica, surgimiento de outsiders y partidos antisistema, gobiernos inestables, procesos de *impeachment*, fragmentación de los sistemas partidarios, polarización ideológica, entre otros-. El análisis pormenorizado de los casos, bajo un marco conceptual y teórico común, junto con una conclusión analítica profunda, permite al lector tener en un solo volumen material de utilidad para poder desarrollar análisis sobre los procesos de cambio en los sistemas políticos de la región.



## **Normas para autores/as**

### **Indicaciones para el envío de colaboraciones**

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados a través de su página web. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones originales e inéditas.

El envío de un trabajo implica el compromiso por parte del autor de no presentarlo en otra publicación o grupo editorial hasta tanto haya recibido una respuesta final del proceso de evaluación de la Revista Colección.

El envío y aceptación de un trabajo supone la aceptación del uso de la licencia Creative Commons, a la que la revista adhiere. Se permite su reproducción total o parcial en sistemas de autoarchivo, repositorios institucionales y/u otras publicaciones científicas, siempre que se indique su procedencia.

Las colaboraciones deberán ser presentadas según las siguientes exigencias de forma:

#### ***Sobre la presentación***

1 - Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Las colaboraciones deberán estar redactadas en idioma español, inglés o portugués.

2 - Debe remitirse un resumen del contenido del artículo, de no más de 150 palabras. Además, deben enviarse no más de 6 palabras clave que reflejen el contenido del artículo. El título, resumen y palabras clave deben ser proporcionados en el idioma original del texto y en inglés.

3 - Debe cargarse a través de la plataforma los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificatorio del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

### ***Sobre la extensión***

4 - La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar las 30 páginas tamaño A4 cuando correspondan a la sección “Artículos”, descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5 - Por otra parte, el máximo de extensión será de 4 páginas tamaño A4 para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

### ***Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros***

6 - Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7 - Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style, 16<sup>a</sup> ed.).

8 - En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9 - En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10 - En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalfé, Les y Sue Richards. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11 - Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". *Desarrollo Económico* 34 (133): 126-159.

12 - En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. "Otra severa advertencia de Rusia". *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13 - La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

### ***Lista de comprobación de preparación de envíos***

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que indiquen que su envío cumpla con todos los siguientes elementos, y que acepten que envíos que no cumplan con estas indicaciones pueden ser devueltos al autor.

1. El trabajo propuesto es original y no ha sido publicado previamente, ni se ha presentado a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al editor).
2. El archivo enviado está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF, o PDF
3. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Normas para autoras/es, que se pueden encontrar en Acerca de la revista.
4. Si esta enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse que las instrucciones en Asegurando de una revisión a ciegas han sido seguidas.

## **Proceso de revisión por pares**

### **Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales**

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

***Evaluación inicial:*** Los documentos recibidos pasaran por una doble revisión inicial, una de contenido y otra de forma o estilo. Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, elevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa.

Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso. En caso que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas.

En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuentan con el visto bueno del autor. *Colección* sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las *Normas para autores*.

La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

***Evaluación externa:*** Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será

mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

*Colección* se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación.

Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación. La Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador. La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

- 1) ***Aceptar envío.***
- 2) ***Se necesitan revisiones*** (se sugiere modificaciones antes de la publicación).
- 3) ***Reenviar para revisión*** (se exige reformular el trabajo o hacer cambios importantes e iniciar una nueva ronda de revisión).
- 4) ***Reenviar a otro sitio*** (el artículo no es indicado para nuestra revista).
- 5) ***Rechazar el envío.***

*Colección* urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

***Aceptación y aceptación con recomendaciones:*** Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente

aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

***Aceptación condicional:*** Si las revisiones de los especialistas anónimos exigen que el autor incorpore las correcciones indicadas, el autor deberá enviar una versión corregida antes de proceder a una segunda ronda de evaluaciones externas. En caso de que las opiniones de los evaluadores respecto de la aceptación o no del manuscrito divergieran en la segunda ronda, se pedirá la opinión de un tercer evaluador externo.

***Intercambio entre evaluador y autor:*** En caso que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, *Colección* proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato.

Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

***Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación:*** Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

***Reserva:*** Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.