



# POLÍTICA SUBNACIONAL:

Federalismo, región y provincias

---

Fernanda Maidana - Coordinadora

Augusto Abdulhadi - Julieta Gaztañaga - César Abel Gómez - María Cecilia Lascurain - María Silvia Leoni - Fernanda Maidana - Sebastián Mauro - Melina Neiman - V. Gastón Mutti - Hugo Ramos - Cintia Rodrigo - Iván Tcach - José Vezzosi

---



**UNCAUS**  
Editorial

# POLÍTICA SUBNACIONAL:

Federalismo, región y provincias

---

**Fernanda Maidana - Coordinadora**

Augusto Abdulhadi - Julieta Gaztañaga - César Abel Gómez - María Cecilia Lascurain - María Silvia Leoni - Fernanda Maidana - Sebastián Mauro - Melina Neiman - V. Gastón Mutti - Hugo Ramos - Cintia Rodrigo - Iván Tcach - José Vezzosi

---

2024

Política subnacional: federalismo, región y provincias/  
Fernanda Maidana ... [et al.] ;

Coordinación general de Fernanda Maidana. - 1a ed -  
Sáenz Peña: UNCAUS, 2024.

354 p.; 15 x 22 cm.

ISBN 978-631-90482-2-3

1. Política Argentina. 2. Política Regional. 3. Partidos  
Políticos Argentinos. I. Maidana, Fernanda, coord.

CDD 320.82



**UNCAUS**  
Editorial

Director: **Manuel García Solá**

Comandante Fernández 755

Pcia. Roque Saenz Peña, Chaco (3700)

República Argentina

editorial@uncaus.edu.ar

Coordinación editorial: **Naufal, Yamila Luz**

Diseño de tapa: **Roberto Adrián Gauto**

Diagramación: **Milena Sofía Godoy**

Hecho el depósito de ley 11.723

Derechos reservados

Prohibida su reproducción parcial o total

# ÍNDICE

Prólogo -----	7
Introducción -----	12
<b>Capítulo 1.</b> Antropología del federalismo en la Region Centro: de la norma y la utopía al optimismo político <i>Julieta Gaztañaga</i> -----	18
<b>Capítulo 2.</b> Las construcciones regionales en el espacio del Norte Grande. El caso del NEA <i>María Silvia Leoni</i> -----	55
<b>Capítulo 3.</b> Federalismo y desigualdad: La región como sujeto <i>José Vezzosi</i> -----	74
<b>Capítulo 4.</b> Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019) <i>Cintia Rodrigo y Sebastián Mauro</i> -----	97
<b>Capítulo 5.</b> Lógicas políticas en disputa detrás de la expansión del agronegocio en Chaco. Un balance de las transformaciones y el debate actual <i>Augusto Abdulhadi, Melina Neiman y César Abel Gómez</i> ---	127
<b>Capítulo 6.</b> De derrota en derrota. El devenir del kirchnerismo en Santa Fe en el período 2007-2011 <i>Hugo Ramos</i> -----	162
<b>Capítulo 7.</b> Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés <i>Iván Tcach</i> -----	204
<b>Capítulo 8.</b> Santa Fe, elecciones 2023, cambio de época con una nueva mayoría provincial <i>V. Gastón Mutti</i> -----	223

<b>Capítulo 9.</b> Sucesión y disputa por el liderazgo en el peronismo de la provincia de Santa Fe (1995-1997)	
<i>María Cecilia Lascurain</i> -----	267
<b>Capítulo 10.</b> Posibilidades y límites de una aproximación comparativa en el estudio del reclutamiento de elencos políticos en NEA y NOA (1983-2015)	
<i>Fernanda Maidana</i> -----	298
<b>Sobre los/as autores/as</b> -----	333

## Prólogo

El libro que presentamos es producto del fructífero intercambio que tuvo lugar en las VII Jornadas de la REPSA “Autonomía y Federalismo en el Norte Grande y otras regiones”, organizadas por la Red de Estudios en Política Subnacional (REPSA) y la Escuela de Gobierno y Negocios del Chaco Austral (ENCA) de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS), realizadas en Resistencia en octubre de 2023.

Ese encuentro fue posible de realizarse gracias al colectivo de investigadores del país, pertenecientes a distintas universidades, que producen conocimientos sobre la política subnacional desde disciplinas interesadas en el estudio de los procesos políticos, que aunaron esfuerzos para lograr encontrarse. La apuesta federal e interdisciplinaria para unas ciencias sociales sobre lo político que interpele los nudos problemáticos de nuestras teorías, como la democracia, el federalismo, la representación política y los partidos, entre otros, es un desafío iniciado por la REPSA en el año 2015 y que logró tener continuidad hasta la actualidad. El trabajo de cooperación de sus integrantes se ha visto plasmado no sólo en la realización de encuentros académicos, sino también en el desarrollo de diversos proyectos de investigación colectivos, publicaciones de libros y artículos y también en el dictado de seminarios de posgrado.

En las VII Jornadas de la REPSA se reafirmó el interés de potenciar agendas de investigación interdisciplinaria que pongan en valor las escalas provinciales y locales para comprender, comparar y explicar “lo político”. Ello incluye a las instituciones políticas,

sus integrantes y actores de diferentes niveles, pero también los procesos de producción legítima de los sentidos de visión y división que forman parte con los mundos sociales, económicos que los actores provinciales vivencian.

El libro contiene aportes teóricos y empíricos sobre los estudios subnacionales, que fluyen entre los abordajes de coyunturas y de procesos sociopolíticos de diferentes provincias y regiones del país. Se destaca el trabajo de los autores en construir argumentos para comunicar a un público general, que no sólo se acota a la comunidad científica, sino que interpela los sentidos de visión sobre el federalismo deseado. Hay valiosos aportes para pensar el federalismo, el desarrollo del Norte grande (NOA y NEA) y la categoría de región, tal como lo historiza una de las autoras de este libro, María Silvia Leoni, mostrando en particular el rol de las elites intelectuales en su construcción. Desde una mirada del proceso de integración regional, la autora muestra el carácter no lineal y sus dificultades, y de ese modo nos permite desnaturalizar la escala regional.

Otro de los aportes del libro, brindado por Julieta Gaztañaga, es pensar el federalismo, por un lado, como un espacio de lucha y un modelo de disputa de niveles jerárquicos de gobierno y, por el otro, como un valor producido por el trabajo político y que se materializa en proyectos o apuestas materiales y simbólicas. En la misma dirección, encontramos la contribución de José Vezzosi, que reflexiona sobre la relación entre federalismo y desigualdad, donde la región es pensada como sujeto político, y no sólo como objeto o realidad susceptible de objetivación. Esta idea de región alude principalmente a una forma de mirar, a la “situacionalidad”, al “desde dónde” se construye la región y, con ello, una forma determinada de federalismo. El autor describe la experiencia reciente de las universidades de Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca y Tucumán en la creación del doctorado en estudios sociales y políticos regionales, que es una apuesta pedagógica para pensar la región como sujeto.



Desde una mirada interdisciplinar, el libro ofrece estudios empíricos sobre organizaciones partidarias, actores socioeconómicos y gobiernos en sus distintas escalas desde el regreso democrático hasta la actualidad. Encontramos los que presentan Hugo Ramos e Iván Tcach, que indagan sobre los actores políticos y las dinámicas políticas de la provincia de Santa Fe y Córdoba respectivamente, poniendo en valor el carácter performativo de los actores políticos provinciales durante el kirchnerismo. Asimismo, Cecilia Lascurain analiza disputas en el peronismo de la provincia de Santa Fe en la década del 90 y estudia las características que adopta el proceso de sucesión política en un distrito sin reelección inmediata, poniendo en valor la escala provincial como espacio de producción de lo político. Estos capítulos amplían así el conocimiento contemporáneo sobre el peronismo “en el interior” del país, una agenda en la que aún hay mucho por profundizar, principalmente, poniendo en valor supuestos epistémicos. A estos podemos sintetizarlos en tres movimientos: los actores políticos provinciales y sus instituciones tienen posibilidades de definir o codefinir las formas de disputas políticas provinciales; los fenómenos políticos que tienen lugar en la escala provincial o local poseen una dinámica propia que se articula con los actores y la política nacional, la cual adquiere una fisonomía particular cuando se analiza en sus heterogeneidades territoriales; y que los procesos provinciales sólo pueden ser comprendidos dentro de la dinámica política nacional de la que participan.

Desde una mirada politológica y centrado en el particular proceso eleccionario de 2023 a nivel nacional, Gastón Mutti analiza en perspectiva histórica el sistema partidario provincial, ofreciendo lentes analíticos sobre los procesos de desnacionalización partidaria y la emergencia de partidos provinciales, que pueden observarse en otros distritos.

Con un interés hacia las estructuras y las coaliciones sociopolíticas, Sebastián Mauro y Cintia Rodrigo presentan

una caracterización general de la evolución de las estructuras socioeconómicas de las provincias argentinas a lo largo de las cuatro décadas de vigencia del régimen democrático. Los autores proponen una agenda más amplia de investigación que se orienta por el supuesto de que las características socioeconómicas y productivas condicionan la posibilidad de formación de coaliciones distributivas, las cuales sostienen a los regímenes de políticas públicas a los decisores políticos, en conflicto con otras potenciales coaliciones. Para el caso de la provincia de Chaco, Augusto Abdulhadi, Melina Neiman y César Gómez indagan sobre las transformaciones de la estructura socio productiva —en el marco más amplio de la dinámica del capitalismo— en conjunto con el sistema político provincial y la agencia de sus actores. Este trabajo permite comprender en profundidad el proceso de cambio que supone en Chaco la expansión del agronegocio, desplazando al —culturalmente arraigado— cultivo del algodón; mostrando la relevancia de reconstruir la particularidad de cada proceso provincial y, en ese sentido, el entramado de iniciativas y disputas en torno a las políticas públicas implementadas a nivel provincial que afectaron el proceso económico abordado.

Por último, se encuentra un valioso trabajo reflexivo de Fernanda Maidana sobre agendas de investigación en torno a reclutamientos de dirigentes o funcionarios subnacionales en las regiones NOA y NEA y su posibilidad de estudio comparativo. Si bien el estudio sobre elites subnacionales es un campo de interés cuya relevancia analítica se ha revalorizado en los últimos años, tanto a nivel nacional como latinoamericano, se trata aún de un campo vacante. Ello tiene que ver en parte con la dificultad de acceso a las fuentes de información, una cuestión tratada en el capítulo y frente a la cual se realiza una reposición del conocimiento ya acumulado en cuanto a los elencos gobernantes del NEA y el NOA y las perspectivas y posibilidades de avanzar en ese sentido.

En su conjunto, el libro constituye un aporte a la política comparada a nivel provincial, tanto en virtud de los capítulos que

se lo proponen explícitamente, como de los que ofrecen la riqueza de la profundidad de un caso a través de lentes analíticos que permiten posibilitan observar otras realidades provinciales.

Las diversas contribuciones del libro permiten sostener que los estudios sobre política subnacional suponen algo más que un cambio de escala. La elección de la escala subnacional supone otras posibilidades de análisis conceptual, a partir de la necesidad de formular nuevas categorías y de utilizar diversas herramientas teóricas. Asimismo, la necesidad del constante ejercicio de la reflexividad para construir tipologías o construcciones heurísticas capaces de contribuir a la comprensión de distintas realidades políticas provinciales y a una lectura nacional de lo político que incorpore las especificidades locales.

Vale destacar que la producción de conocimiento sobre la política subnacional se sostiene con un sistema científico, sus instituciones y políticas públicas de ciencia y técnica que financian y apoyan las investigaciones. Las ciencias sociales son pilares para un país que aspira a salir de las condiciones periféricas y dependientes de un capitalismo globalizado, cada vez más desigual. Una especial afinidad puede encontrarse entre unas ciencias sociales comprometidas con la perspectiva de los actores y la escala de análisis subnacional, ya que necesariamente recogerá las miradas no hegemónicas de los fenómenos estudiados. Estas disciplinas no sólo aportan para comprender o conocer el mundo social, también brindan herramientas para un país democrático y federal.

Los invitamos a la lectura de los capítulos, cada uno con su aporte particular y que, en conjunto, componen una obra federal que será referencia obligada en los estudios políticos subnacionales.

*Hernán Campos y Victoria Ortiz de Rozas*

*Octubre de 2024*

## Introducción

*Fernanda Maidana*

Los capítulos de esta compilación fueron presentados como ponencias en las VII Jornadas de REPSA “Autonomía y Federalismo en el Norte Grande y otras regiones”, organizadas por la Red de Estudios de Política Subnacional Argentina y la Escuela de Gobierno y Negocios del Chaco Austral (ENCA) de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS), y realizadas el 05 y 06 de octubre de 2023 en la ciudad de Resistencia con la participación de especialistas de distintas disciplinas (sociología, historia, ciencia política y antropología).

La REPSA consiste en un espacio de diálogo interdisciplinario y debate académico con perspectiva federal sobre intereses y líneas de investigación referidos a fenómenos y procesos sociopolíticos en el nivel subnacional, que reúne investigadores/as de todo el país. Desde 2015, año de su creación, y hasta 2021 organizó seis jornadas y realizó participaciones en encuentros académicos nacionales e internacionales, así como colaboraciones en iniciativas institucionales. Los resultados alcanzados, plasmados en libros e investigaciones, cubren áreas de vacancia temática, aportan al desarrollo de discusiones sobre enfoques y problemas de abordaje y sirven de base para la consolidación de un campo de estudio sobre temas que fueron mayormente estudiados para la escala nacional, con contribuciones que complejizan y enriquecen la comprensión de fenómenos y procesos de la democracia, del Estado, el federalismo, los partidos políticos, las políticas públicas y los elencos políticos, entre otros.

Esta primera experiencia de las Jornadas de la REPSA en el NEA por la UNCAUS, se enmarca en el objetivo de la ENCA de expandir el área de Ciencias Sociales —en estado de desarrollo

incipiente en esta Universidad— en función de realizar aportes que contribuyan al desarrollo territorial de la provincia, con el crecimiento de la oferta de carreras de grado y cursos de posgrado, la incorporación de investigadores/as y la implementación de iniciativas de vinculación con el medio. Estas Jornadas forman parte de las actividades de cooperación académica entre la REPSA y la ENCA/UNCAUS, y surgen a partir de un esfuerzo institucional de esta última orientado a participar de los debates de la Red para la producción de conocimiento local que contribuya a pensar la provincia y la región. En función, además, de la afinidad de posiciones e ideas teóricas sobre las dinámicas políticas de los espacios provinciales y desde la valoración y el reconocimiento del abordaje distintivo de esta Red, y su papel para la producción de conocimiento sobre fenómenos y procesos de la política subnacional.

Entre sus líneas de investigación, la ENCA desarrolla la línea de “Política Subnacional en perspectiva comparada” con investigadores/as que forman parte de la Red y plantean, del mismo modo, la importancia del estudio de las dinámicas políticas provinciales y de las particularidades locales que nos ayuden a comprender el funcionamiento de nuestras democracias. Asimismo, comparten la estrategia interdisciplinaria para un abordaje complementario y colaborativo de enfoques en la producción de conocimiento, entendida esta última como actividad contextualizada y de compromiso con el lugar de la investigación.

La temática central de las Jornadas “Autonomía y Federalismo en el Norte Grande y otras regiones”, desarrollada en un panel especial, es elegida en función de las preocupaciones e intereses de actores políticos de Chaco y de otras provincias del NEA y NOA, y definida a partir de lo que los eventos de entonces nos invitaban a problematizar desde lo que se denominó “la Liga de gobernadores del Norte Grande”. En esta destacaba la acción colectiva de gobernadores de dos regiones que coordinaban iniciativas y se

convertían en actores claves en disputas y negociaciones en el ámbito nacional; lo que este fenómeno nos permitía interpretar en términos de arreglos entre niveles de gobierno, la autonomía y el federalismo. Puesto que se trata de un tema poco explorado y que requiere de esfuerzos analíticos especiales, fueron invitados a este panel investigadores/as con investigaciones o aproximaciones sobre las regiones del Norte Grande y procesos de regionalización en el país.

En esta edición de las Jornadas, además de incorporar nuevos temas a los ya desarrollados por la Red, buscamos continuar con debates de encuentros anteriores. Los ejes de discusión en torno a los cuales organizamos las mesas de trabajo fueron los de “Actores socio-económicos, gobiernos y desarrollo en distintas escalas” y “Nuevos y viejos actores políticos en escala subnacional”, con el objetivo de identificar y discutir investigaciones actuales que sumaran el análisis de actores socio-económicos vinculados con los gobiernos y de nuevos actores políticos. Las ponencias presentadas, de integrantes de la Red, se distribuyeron en las mesas de trabajo de “Políticas y gobiernos”, “Política partidaria en las provincias”, “Permanencia y estabilidad política en las provincias” y “Política Multinivel”.

Al igual que en ediciones anteriores que coincidieron con períodos electorales, se analizaron las elecciones en un panel especial denominado “Elecciones 2023”, buscando evaluar resultados electorales y su relación con transformaciones en las coaliciones, los partidos y de actores políticos; y cómo estos se expresaban dentro de preocupaciones actuales sobre las democracias, las nuevas derechas y las crisis políticas. A diferencia de otros encuentros que no incorporaron mesas o paneles organizados por participantes externos a la Red, se desarrolló el panel del Consejo Federal de Estudios Internacionales (COFEI) “Aproximación a procesos de política internacional subnacional”, con el aporte de invitados/as locales que presentaron análisis sobre temas de la ciencia, la tecnología y el desarrollo de exportaciones en la provincia de Chaco.

Los capítulos que componen esta compilación representan una parte del total de ponencias presentadas. Se ordenaron agrupados por tema y, en algunos casos, se suceden siguiendo la secuencia inicial. Desde distintos enfoques disciplinarios y abordajes teóricos presentan resultados de investigaciones, avances y aproximaciones sobre temas de política subnacional referidos a la región y a las provincias.

En base a una investigación de largo aliento, Julieta Gaztañaga analiza el federalismo como un valor político en el proceso de conformación de la Región Centro, valor que crea el trabajo político y se materializa en proyectos materiales e inmateriales. La autora se propone realizar un aporte antropológico a fin de complementar los enfoques de política subnacional.

A partir de un extenso y prolífico trabajo con el tema, María Silvia Leoni presenta un abordaje desde la historia sobre las construcciones regionales del Norte Grande y el caso del NEA, en el que analiza los agentes productores de discursos regionalistas y el papel de las elites intelectuales en la definición y legitimación de regiones, y en la conformación de una identidad regional, destacando la centralidad de los ámbitos universitarios.

En un aporte novedoso y en base a una línea de trabajo que propone pensar la región como sujeto —en la que lo regional se entiende como una forma de mirar la realidad desde las periferias—, José Vezzosi analiza las disputas en torno a los usos y significados de los conceptos de autonomía y federalismo a partir de una aproximación a tres episodios recientes en los que se expresa el antagonismo federal: la puesta en marcha del Consejo Regional del Norte Grande, las reivindicaciones autonomistas del MendoExit y las declaraciones sobre “lo porteño” en la campaña electoral de 2023.

Como un avance en el estudio de la relación entre perfiles sociodemográficos y productivos y la conformación de coaliciones sociales y políticas, Cintia Rodrigo y Sebastián Mauro realizan una

caracterización de la evolución de las estructuras socioeconómicas de las provincias argentinas en las últimas cuatro décadas, considerando el peso del Estado en la economía provincial y la diversificación de la estructura productiva subnacional, que identifica variaciones con cambios y continuidades a lo largo del periodo.

Centrados en el corrimiento de la frontera agropecuaria, la expansión de la soja y los desmontes en la provincia de Chaco, Augusto Abdulhadi, Melina Neiman y César Abel Gómez presentan un balance de las transformaciones productivas de los últimos treinta años en el que relevan las lógicas políticas en disputa, observando cambios globales y locales, el modelo del agronegocio en la provincia, el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos provincial (OTBN) y el rol del Estado Provincial.

En función de aportar a los estudios sobre el kirchnerismo en las provincias, las bases socioterritoriales que desarrolló el kirchnerismo nacional y las transformaciones que se producen en las dinámicas políticas locales, Hugo Ramos analiza la dificultad de actores locales identificados con el kirchnerismo para afianzarse al interior del Partido Justicialista (PJ) de Santa Fe durante los años 2007 a 2011 y su derrota consecutiva en el periodo 2005-2015. A lo largo del desarrollo explora las relaciones entre el kirchnerismo y el justicialismo en ese escenario provincial y la autonomía de los liderazgos locales kirchneristas con respecto al liderazgo nacional.

Desde la misma preocupación y buscando identificar la estrategia política del Ejecutivo nacional que prevaleció en la provincia de Córdoba, Iván Tcach analiza las tensiones y dilemas en el peronismo cordobés durante la construcción del espacio kirchnerista entre los años 2002 y 2005. Se detiene en los tipos de redes de apoyo, las relaciones de intercambio con el oficialismo provincial y los vínculos entre el espacio político del presidente y los líderes provinciales.



En función de identificar fenómenos novedosos a partir de las elecciones de 2023, Gastón Mutti propone considerar posibles modificaciones del sistema de partidos analizando los patrones de competencia electoral en diferentes niveles electorales del distrito de Santa Fe. Para esto, focaliza en los vínculos de cooperación, competencia o conflicto entre los partidos políticos, en la coordinación de los niveles de la competencia y en las características de los actores políticos.

Como un aporte a un tema sobre el que existen pocas investigaciones en las provincias, Cecilia Lascurain analiza un proceso de sucesión política y disputa por el liderazgo en la provincia de Santa Fe durante los años 1995-1997 dentro de regímenes de no reelección inmediata, considerando cómo se desarrollan los conflictos y las estrategias cuando los líderes aspiran a volver al cargo.

A partir de los avances empíricos en el estudio del reclutamiento de elencos políticos en las provincias, Fernanda Maidana realiza un análisis de las posibilidades y dificultades de una aproximación comparativa para NEA y NOA del periodo 1983-2015, considera los aportes de la Antropología para lidiar con las particularidades de los casos y propone ejes de indagación.

Por último, es necesario destacar que la compilación de estas contribuciones en un libro fue posible porque se pudieron llevar adelante las VII Jornadas de la REPSA “Autonomía y Federalismo en el Norte Grande y otras regiones”, gracias al apoyo institucional y financiero de la UNCAUS, a través del vicerrector y director de la ENCA, Manuel García Sola; de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT); y del Instituto Chaqueño de Ciencia, Tecnología e Innovación. Asimismo, vale destacar que fueron declaradas de interés legislativo y provincial por la Cámara de Diputados de la Provincia de Chaco (Resolución 1497/2023).

## Capítulo 1

### Antropología del federalismo en la Región Centro: de la norma y la utopía al optimismo político

*Julieta Gaztañaga<sup>1</sup>*

#### Introducción

Todos los caminos conducen a Roma. Esta frase popular referencia la magnitud de la estructura radial del Imperio romano, con sus más de 300 vías y casi 80.000 kilómetros que conectaban la capital imperial con Europa, Medio Oriente y el norte de África. Dos mil años después (y poco más de dos siglos de historia nacional) no abusamos de la metáfora si decimos que Buenos Aires es como la Roma argentina, y no precisamente por la escala imperial, no la masiva inmigración italiana que arribó a este país, ni porque el actual representante del Vaticano sea un connacional. La viabilidad de la metáfora se debe a que nuestro país adoptó la traza material y simbólica que consolidó a Buenos Aires como su centro. Este orden estatal, no sólo desplaza arbitrariamente al este cardinal, sino que condensa e inmoviliza el imaginario material de su inmanencia y deslegitima la propia consigna alberdiana de que gobernar es poblar. Mientras que Buenos Aires es camino y destino, donde atiende Dios a pesar de estar en todos lados, lo demás se convierte

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto de Cs. Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, Universidad de Buenos Aires (CONICET-UBA).

en resto, en algo confuso, amontonado, desertificado, evocado con una nominación pauperizada: “el interior”. Irónicamente, ese interior es todo lo que contiene un borde que no es perímetro sino un punto soberano. Una metrópoli portuaria que irradia (riqueza, normas, impuestos, civilización, cosmopolitismo, blancura, etc.) y un recordatorio permanente de la fuerza centrípeta de aquello que Ezequiel Martínez Estrada llamó la “cabeza de Goliat”. En esa gran cárcel de burócratas con y sin armas que cautivó y sedujo al escriba, habita el 39% de la población argentina y casi el 80% de la producción se origina en un radio de 500 km en torno suyo.<sup>2</sup>

Se suele plantear que cuando la relación entre Estado y población se imagina desde el Estado con vida propia y distinta de los gobernantes y gobernados, ese Estado deviene autorizado para mantener ciertos espacios y poblaciones como “márgenes” a través de sus prácticas (Asad, 2008; Agamben, 1998). Tratándose del problema soberanía esto es posible porque ese punto actúa como perímetro debido a la violencia de “la ley fuera de la ley” (Benjamin, 1978). El orden político argentino produce y sanciona una soberanía fragmentada jerárquicamente en base a un “patrón de asimetría territorial” (Cao y Vaca, 2006). Buenos Aires es centro, cúspide e inmanencia. A su turno, el interior se vuelve pasado y margen, una marginación hecha de porosidades incómodas.

Las mismas prácticas que hacen de Buenos Aires una metáfora de Roma y a “el interior” en un margen, hacen de “lo provincial” una sinécdoque del federalismo. Quizás como una reminiscencia absurda de las guerras intestinas que hace casi dos siglos enfrentaron a los partidos Unitario y Federal, quizás como una forma de clasificación evolucionista persistente tan cara a

---

<sup>2</sup>Según el censo 2022, Buenos Aires es la provincia más poblada (un 38,13% del total). De los 17.523.996 millones, 10.849.299 viven en el Gran Buenos Aires y 3.121.707 en la Ciudad Autónoma de Buenos. Luego se ubican: Córdoba con 3.840.905 de habitantes, Santa Fe 3.544.908 y Mendoza 2.043.540. Para los datos completos del censo: [https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2023/11/CNPHV2022\\_RD\\_Indicadores-demogrA%C2%A1ficos.pdf](https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2023/11/CNPHV2022_RD_Indicadores-demogrA%C2%A1ficos.pdf)

nuestra historia política (civilización y barbarie), el resultado es el mismo: un sistema de gobierno que se propone como relación entre partes y todo encarnado en un conjunto contradictorio. ¿La Nación versus las provincias? Contradictorio pero real. Podríamos clasificar nuestro derrotero federal en las siguientes etapas: 1853-1860 un federalismo dual, 1958-1994 federalismo de concertación, 2008-2019 federalismo de trinchera, y actualmente un federalismo de aniquilación.<sup>3</sup> ¿Qué indiferencia burocrática institucionaliza la experiencia del federalismo como relaciones entre partes sin un todo? ¿A través de qué fórmulas y qué proyectos estatales se materializa este proceso contingente? El Federalismo argentino parece al mismo tiempo un campo minado y un edén donde florece poesía maldita: una ficción jurídica, una construcción imaginaria, una promesa rota para la convivencia pacífica, un registro mítico, la tregua en una pulseada infinita, una esperanza ingenua, una utopía...

Los especialistas del estudio jurídico y político del federalismo lo suelen definir como sistema de Gobierno y forma de Estado cuyas partes usualmente preexisten al conjunto o al menos son heterogéneas respecto del todo (Elazar, 1987; Riker, 1964). En este sentido el federalismo no es una entelequia ni un estereotipo político, sino que su expresión jurídica y materialización institucional resultará de la configuración que adopte en cada Estado, puede ser visto como un proceso (Friedrich, 1946). En Argentina, ese proceso ha implicado el periodo formativo nacional, las guerras civiles entre 1820 y 1853, y diversas respuestas a los conflictos políticos, económicos y sociales intestinos de un país con gran extensión territorial (Hernández, 2008).<sup>4</sup> En un sentido amplio, se

<sup>3</sup> Los embates del presidente Milei a los gobernadores han sido muchos. Por ejemplo, a un mes de asumir planteaba “si la ley Ómnibus no se aprueba, las más perjudicadas van a ser las provincias”, “los voy a dejar sin plata, los voy a fundir a todos”. Véase *Ámbito* (sin firma) 24 de enero 2024 <https://www.ambito.com/economia/amenaza-caputo-definio-que-fondos-les-va-recortar-las-provincias-si-no-apoyan-la-ley-omnibus-n5929189>.

<sup>4</sup> Por razones etnográficas no estoy siguiendo una definición *a priori* del federalismo argentino. Sin embargo, debo mencionar trabajos que han sido de

trata al mismo tiempo de una abstracción, un proceso inacabado y una categoría técnica, ponderable e imponderable, de legibilidad estatal e interpretación histórica. Desde una perspectiva socio-antropológica, el federalismo es un valor que anima el proceso permanente por el cual lo político-nacional crea comunidad y pertenencia, un sujeto-objeto histórico y una forma cultural en la que el país valora sus otredades internas (Gaztañaga, 2019). El federalismo puede ser, en este sentido, una praxis formativa y evaluativa de la calidad de Nación que expresa una gramática de la distribución del poder social, político y económico en el lenguaje de la cooperación y/o de la contienda (Gaztañaga, 2024).

En Argentina, uno de los principales objetivos de la última reforma constitucional del año 1994 fue profundizar el federalismo. Se lo pensó como marco político y jurídico conjuntamente con una atenuación del presidencialismo y el fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales. Dicha reforma también buscó instituir mecanismos para federalizar y democratizar a las elecciones, ya que hizo del territorio nacional un distrito único, pasando del sistema de Colegio Electoral hacia un sistema de elección directa a doble vuelta. Otro aspecto relacionado con este tipo de descentralización del poder fue la incorporación de prerrogativas para las provincias que, además de establecer que les corresponde el dominio originario de los recursos naturales en su territorio, las facultó a celebrar convenios internacionales y a crear regiones con fines de desarrollo económico y social compatibles con la política exterior de la Nación. Desde entonces se crearon cuatro regiones: Gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Región Centro.<sup>5</sup>

---

referencia obligada para iluminar las dinámicas de construcción y disolución (Falleti, 2010; Gibson y Falleti, 2007), las complejidades de la autonomía de las unidades subnacionales (Cameron y Falleti, 2005; Olmeda, 2021) y los efectos redistributivos del federalismo (Escolar, 2013; Falleti, Lardone y González, 2013; Saguir, 2020).

<sup>5</sup>La Región Norte Grande Argentino (1999) surge de la confluencia de la región Noroeste (NOA, formada por las provincias de Tucumán, Salta, Santiago del

Este trabajo se ocupa de una de estas regiones interprovinciales y del federalismo como un valor político. Es fruto de más de 10 años de investigación acerca de las relaciones entre lo local y lo global de cara a la notable vitalidad de las pugnas por definir al federalismo argentino, y del interés por contribuir al estudio de procesos políticos contemporáneos —particularmente aquellos ligados a regionalizaciones—, con la intención de producir herramientas teórico-metodológicas para sustanciar un abordaje renovado de las escalas e imaginaciones relacionales del poder. En esta oportunidad sistematizo algunos aspectos salientes de la conformación de la Región Centro de la República Argentina que integran las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe: una poderosa región que representa el 25 por ciento del PBI del país y más del 40 por ciento de las exportaciones argentinas. El objetivo específico es contribuir desde la antropología política al estudio y conocimiento de la política subnacional y del federalismo en su expresión contemporánea y situada. El escrito se organiza en tres partes. Primeramente, me ocupo de contextualizar ciertos aspectos políticos y jurídicos para el estudio antropológico del federalismo como un concepto medular en la génesis de la Región Centro. En segundo lugar, realizo una descripción y análisis de la praxis de la producción de federalismo como valor en el mencionado proceso regional, incluyendo actualidad como la región interprovincial más pujante y dinámica del país. En tercer lugar, a través de preguntar cómo es la expresión política, institucional y material del federalismo en las obras concretas de la regionalización, me aboco al análisis de los insumos y productos de la praxis regional. Con todo esto espero responder, al menos parcialmente, por qué si bien el mapa regional argentino está casi completo hace más de

---

Estero, Jujuy, Catamarca y La Rioja) y la del Noreste (NEA, Misiones, Chaco, Corrientes y Formosa). La Región del Cuyo (1988 y 2012) está conformada por Mendoza, San Juan y San Luis. Integran la Región de la Patagonia (1996) Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. La Región Centro (1998-1999-2004) está conformada por Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Sólo la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no integran el mapa regional.

dos décadas el desarrollo es tan desigual, y cuáles son los factores multicausales (de coyuntura y configuraciones políticas, sociales y económicas) que atentan contra el desarrollo equivalente de este tipo de ordenamiento territorial. Mi respuesta inicial es que esos factores tienen menos que ver con las limitaciones institucionales y jurídicas del federalismo argentino y más con la vocación política situada para impulsar, negociar y consensuar proyectos estratégicos de infraestructura, logística, cooperación interjurisdiccional y actuación internacional.

En términos metodológicos, el trabajo se basa en materiales propios producidos de manera etnográfica a partir de observación con participación en reuniones institucionales de la Región Centro y en reuniones sectoriales de los cuatro Foros de la Sociedad Civil (Empresarios, Universidades, Profesionales y Trabajadores). Con el mismo enfoque etnográfico, también realicé una decena de entrevistas abiertas y semiestructuradas a sus participantes, y analicé la producción documental regional elaborada por parte de los órganos regionales gubernamentales, bolsas de comercio, entidades empresariales, análisis de factibilidad de infraestructura vial y de oportunidades comerciales producidos por el Consejo Federal de Inversiones (CFI).<sup>6</sup> La etnografía como concepción, método y práctica de conocimiento antropológico está centrada en las perspectivas de los actores (Guber, 2001; Peirano, 1995), incorpora procesualmente las representaciones y prácticas de las personas e instituciones (Gaztañaga, 2014) y dialoga con aquellas perspectivas que proponen tomar en cuenta las motivaciones de los actores históricos en un trabajo de contextualización múltiple (Revel, 1996). Al examinar etnográficamente un proceso de las dimensiones y características escalares de una política de integración subnacional es fundamental tomar en cuenta la productividad de las escalas de la política además de constatar su

---

<sup>6</sup> En términos de fondos documentales e investigaciones, las plataformas que más han trabajado la Región Centro son *think tanks* o cámaras sectoriales involucradas en el desarrollo productivo como las Bolsas de Comercio abocadas a producir estudios e informes en temas de integración productiva (Trebucq, 2022, p.19).

diversidad (Gaztañaga, 2009). Esta concepción antropológica de la acción política “local” fuera de su dependencia dicotómica de lo “global” (Tsing, 2000) está fundamentada en la etnografía que implica analizar las maneras en que personas e instituciones ponen en valor a las escalas de la política e indican activamente en sus ponderaciones, de acuerdo con la importancia o el valor que les otorgan ellos mismos a sus acciones y la forma en que esas acciones son valoradas en totalidades sociales concretas (Graeber, 2018). Siempre hay una política concreta de operaciones de totalización propias de lo que luego se presenta como concentración estatal, estructura burocrática y divisiones consagradas entre niveles jerárquicos del Estado (Bourdieu 1997). El análisis busca desnaturalizar lo que aparece como un devenir inexorable para los actores locales (municipales, provinciales, regionales) como designios heterónomos y pasivos (la imagen arquetípica de que los recursos nacionales, materiales y simbólicos, “bajan” hacia ellos).

### **Federalismo, entre la norma y la utopía**

El texto constitucional originario de 1853 indica que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, y sanciona la coexistencia de diferentes órdenes estatales y gubernamentales con sus respectivas competencias: al gobierno federal le corresponden las facultades delegadas, mientras que a las provincias, las residuales, además de autonomía en lo institucional constituyente, político, financiero y administrativo. Como señala el jurista y convencional constituyente de Córdoba José María Hernández (2008), fue por influencia de Juan Bautista Alberdi en su interés por replicar el modelo chileno, que ese texto constitucional consolidó una federación de tipo centralizada. Asimismo, las facultades concurrentes para la Federación y las provincias consagradas en el artículo 107 eran de poca o nula observancia. En la reforma de 1860 se hicieron modificaciones tendientes a descentralizar el poder central, sobre todo limitar la intervención federal a las provincias



y buscar reducir las condiciones del poderío de la provincia de Buenos Aires, reintegrada en 1959 luego de seis años luego de su secesión. Pero tendría que pasar casi un siglo para pasar desde un federalismo “dual” o “competitivo” a un federalismo “cooperativo” o de “concertación” (Frías 1985). Este cambio se vio favorecido con la reconfiguración del espacio nacional argentino en la segunda década del siglo XX y los diagnósticos del gobierno de Juan Perón acerca del agotamiento de un modelo basado en la agroexportación para el mercado inglés y la excesiva concentración económica y social en Buenos Aires (Pantaleón, 2009). En términos jurídicos, desde 1948 comienzan a ejercitarse las atribuciones del artículo 107 (hoy 125) que faculta a las provincias a celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso Federal. Esto no significa la ausencia previa de arreglos interprovinciales: al contrario, esos pactos sentaron las bases del federalismo argentino (las catorce provincias preexistentes crearon al Estado federal y le delegaron competencias), pero habían dejado de celebrarse por razones políticas, económicas y jurídicas tendientes a consagrar el centralismo simbólico y material de Buenos Aires. Los tratados entre provincias que surgen con fuerza desde fines de la década de 1950 estuvieron destinados a crear infraestructura física (puentes, el túnel interprovincial Subfluvial Uranga-Begniss, el tratamiento de los ríos como unidad de cuenca, comités hídricos), la creación del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y diversos Consejos federales (Sabatto, 2023).<sup>7</sup>

La última reforma constitucional de 1994 regresó una vez más sobre la necesidad de profundizar la descentralización del poder y abordó diferentes aspectos del federalismo: institucionales,

---

<sup>7</sup>El CFI es el principal organismo federal, creado en 1959 con objeto de “promover el desarrollo armónico e integral de las provincias y regiones argentinas”. Hasta hoy es un ámbito clave de actuación política, técnica y financiera que contribuye con el financiamiento en obras de infraestructura, el desarrollo de capacidades logísticas y organizacionales y aporta una base informacional sólida y actualizada para los sectores productivos de todas las provincias argentinas.

políticos, financieros, económicos y sociales. Esta reforma fortaleció el rol federal del senado, limitó más las intervenciones federales, federalizó a los partidos políticos, configuró el orden territorial y administrativo de 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estableció que las relaciones entre el gobierno federal y los municipales estén mediadas por los gobiernos provinciales y constitucionalizó a las “regiones” en términos de agregación o reunión de provincias (Hernández, 1995). Concretamente, el nuevo artículo 124 indica:

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.

Las regiones interprovinciales no pueden constituirse en un nuevo nivel de gobierno ni tener presupuesto propio. Su finalidad es el desarrollo económico y social, con lo cual su personalidad jurídica pública está limitada a esos ámbitos y no debiera tener impacto en los aspectos políticos del federalismo, más que fortalecerlo en sus propios términos y observando el principio de “lealtad federal” (Bazán 2013, p. 81). No obstante, el aspecto realmente medular de esta regionalización es lo político, ya que depende del interés e iniciativa de los gobiernos provinciales. Sin embargo, estas regiones son eminentemente políticas, en el sentido de su génesis (un proceso político) y su alcance (una política de gobierno).

Al preguntarles por los orígenes de la Región Centro, todos los funcionarios que entrevisté coincidieron en particularizar la “voluntad” y la “vocación política” de los gobiernos provinciales que condujeron a la regionalización dentro del “clima de época de integraciones y alianzas regionales”.<sup>8</sup> Es decir, si bien identifican la importancia de ciertos “ímpetus” desde el regreso a la democracia en Argentina donde el MERCOSUR adquirió preponderancia como escenario y actor, consideran que el verdadero motor local de las relaciones interprovinciales ha sido la “vocación” por desarrollar “el interior productivo” y la tradición de “trabajar por las causas federales”.<sup>9</sup> Como veremos, esos ímpetus que fomentaron y propiciaron la valoración de la sinergia regional también refieren a las condiciones de acción y los niveles de actuación políticos en los que opera la “gubernamentalidad” (Foucault, 2006) entendida como ejercicio compartido de gobierno que desafía la división normativa entre Estado y sociedad civil, entre público y privado, entre lo local y lo global.

El papel que cumple la voluntad política es moldear activamente un proceso político que desafía la “topografía vertical del poder”

---

<sup>8</sup> Desde la recuperación de la democracia en la década de 1980 y el fin de las hipótesis de guerra, sobre todo con Brasil, se comienzan a articular dos imaginaciones geopolíticas: la de los procesos de integración supranacionales como la unión europea y la descentralización territorial neoliberal del consenso de Washington. Esta articulación permitió tanto el desarrollo de subregiones fronterizas binacionales como CRECENEA y CODESUL, ZICOSUR, ATACALAR, OLAGI, como los lazos entre el Noroeste argentino y el Norte Grande chileno, el proyecto del ferrocarril Trasandino del Sur Zapala-Lonquimay, el Acta de Integración Física entre Chile y Argentina y una serie de compromisos asumidos en materia de pasos fronterizos y extensión de corredores ferroviarios, etc. (Gaztañaga, 2008 y 2011).

<sup>9</sup> Los estudios sobre la actuación internacional de las provincias han hecho grandes contribuciones al conocimiento de su rol en la integración regional (Botto, 2013; Calvo, 2020; Colacrai 2004), especialmente al adoptar un enfoque político-jurídico a tono con la distinción entre política exterior y gestión internacional (Ferrero, 2006; Paikin y Vazquez, 2009; Rimoldi, 2007; Iglesias y Zubelzú, 2008; Gasol Varela e Iglesias, 2010) y complementar conceptualmente los aportes de la Paradiplomacia y la Economía Política Internacional (Trebucq, 2022).

del Estado (Ferguson y Gupta, 2002). Esto remite a una segunda cuestión que referencian los promotores de la Región Centro acerca de la génesis del proceso regional. Al ser las provincias las que deciden sobre sus acciones regionales, esto significa que no pueden establecerse este tipo de iniciativas a sus espaldas y menos aún en su contra. Efectivamente, a mediados de la década del 2000, cuando comencé a investigar la Región Centro regional, quien por ese entonces fuera titular del ente regional en Entre Ríos me comentó que los primeros que comenzaron a pensar a la Región también estaban posicionándose contra los embates de la Nación. Concretamente, uno de esos escenarios fue el dar una respuesta contra la iniciativa de regionalización que presentó Roberto Dromi, ex ministro de Obras y Servicios Públicos de la presidencia de Carlos Menem y por entonces su secretario de Estado para la Reforma del Derecho. El proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, conocido como Menem-Dromi, fue difundido en 1996 y se denominó “El Nuevo Federalismo. Las regiones para el desarrollo económico y social”. Se trataba de una iniciativa que partía de lo estipulado en el artículo 124 CN y tenía por objeto organizar la regionalización del país por una ley del Congreso. Planteaba que la provincia es la escala descentralizadora del poder en lo político-institucional, mientras que la región constituye la escala descentralizadora del poder en lo económico-social, y proponía seis Regiones Económicas y Sociales para la Argentina: NOA (Noroeste), Nuevo Cuyo, NEA (Noreste), Patagonia, Mediterránea y Bonaerense. Desde la óptica de los gobiernos de lo que luego sería la Región Centro, el proyecto RESA respondía a intereses sectoriales y al tradicional centralismo de Buenos Aires y tuvo dirección de veto por parte de sus poderes legislativos. Sin embargo, reconocen que la oposición y el debate suscitados, terminaron sentando una instancia de diálogo conjunto entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, donde se replantearía, sobre bases ciertas, la posibilidad una regionalización según un “federalismo real”.

La consigna de materializar “un federalismo real” y/o “un federalismo verdadero” se ha mantenido viva desde los primeros pasos institucionales de la Región a fines de la década de 1990 hasta la actualidad, y se destaca en cada una de las intervenciones públicas de las diferentes administraciones y partidos políticos que han gobernado en las tres provincias que componen la Región Centro. Así lo señalaron los entonces gobernadores<sup>10</sup> en la más reciente edición de la Reunión Institucional de la Región Centro, que tuvo lugar en el Centro Cívico de la ciudad de Córdoba a fines de marzo de 2023. “Iniciamos el camino hacia los primeros 25 años de conformación de la Región Centro, en el cual la voluntad, colaboración, cooperación e integración entre las provincias que la integramos sigue más viva y activa...” indicó Juan Schiaretti, gobernador de Córdoba (2015-2019 y 2019-2023). “Hoy la Región Centro es un ejemplo de federalismo. Es una política de Estado que ha logrado trascender los gobiernos y las pertenencias partidarias de los gobernantes. También es una aspiración y un proyecto de la sociedad, que participa activamente a través de los distintos foros”, indicó Gustavo Bordet, gobernador de Entre Ríos (2015-2019 y 2019-2023). “Inscrita en esa tradición histórica, y haciendo uso del artículo 124 de la Constitución Nacional, la Región Centro se ha consolidado como una de las iniciativas más ambiciosas emprendidas por el Federalismo Argentino y como un ejemplo de alianza estratégica” subrayó Omar Perotti, gobernador de Santa Fe (2019-2023).

---

<sup>10</sup> Los entonces gobernadores son por igual contadores de formación y peronistas, aunque de tres diferentes orientaciones peronistas: Schiaretti pertenece al peronismo federal enfrentado al kirchnerismo, Bordet al Frente de Todos de filiación kirchnerista y Perotti al mismo Frente pero enemistado con el kirchnerismo. Tras las elecciones de 2023, los gobernadores actuales son: de Córdoba Martín Llaryora (peronista de Hacemos por Córdoba, del peronismo federal no kirchnerista), de Entre Ríos Rogelio Frigerio (de Juntos por el Cambio), de Santa Fe Maximiliano Pullaro (de la Unión Cívica Radical como parte del Frente Unidos para Cambiar Santa Fe santafesino, que a nivel nacional se referencia en las alianzas Juntos por el Cambio y Hacemos por Nuestro País).

La XVI Reunión Institucional era la última para los tres gobernadores salientes. Siendo año electoral y el gobernador cordobés compitiendo por la presidencia, los medios y agencias de comunicación que cubrieron el evento noticiaron las referencias más políticas y disruptivas del posicionamiento de los tres mandatarios. Con todo, el federalismo pareció eclipsarlo todo. Por ejemplo, cuando Schiaretti señaló que la Región “es el corazón productivo de la patria que viene organizándose y planteando temas que hacen a la integración y a la salida al mundo”. Similarmente, Perotti al recordar “la decisión del gobernador Busti, del gobernador Mestre y del entonces gobernador de la provincia de Santa Fe, Jorge Obeid, de plantear claramente frente a la Nación una vocación diferente de constituirse como región e integrarse con las tres provincias” y proponerlo como un hecho “frente a una de las tantas tradiciones que este país ha tenido con posiciones centralistas”. O en el caso de, Bordet, su señalamiento de que la Región “es una expresión cabal del federalismo, de la vocación y la voluntad”, fundamentada en sus “veinticinco años ininterrumpidos, con gobernadores de distintos signos políticos en las tres provincias, que fueron pasando, pero nunca se perdió la esencia federal que le dio creación”.<sup>11</sup>

Desde el punto de vista de la narrativa política, los extractos seleccionados ilustran una de las tantas maneras en que los

---

<sup>11</sup> Además de observaciones propias, fueron consultados los siguientes portales de noticias institucionales:

<https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/277635/>,

<https://noticias.entrerios.gov.ar/notas/primer-encuentro-de-la-mesa-ejecutiva-de-la-regin-centro.htm>,

<http://www.regioncentro.gob.ar/blog/2023/09/12/la-region-centro-es-un-ejemplo-para-el-pais-dijo-bordet-en-la-apertura-del-congreso-de-maiz/>

Y medios de comunicación:

[https://www.ellitoral.com/politica/hoy-omar-perotti-reune-juan-schiaretti-gustavo-bordet-region-centro-santa-fe-rios-cordoba-argentina-litoral-elecciones-2023-martes-28-marzo\\_0\\_f7kO8qNhsM.html](https://www.ellitoral.com/politica/hoy-omar-perotti-reune-juan-schiaretti-gustavo-bordet-region-centro-santa-fe-rios-cordoba-argentina-litoral-elecciones-2023-martes-28-marzo_0_f7kO8qNhsM.html),

<https://www.norte24.com.ar/noticias/perotti-participo-de-la-reunion-institucional-de-la-region-centro>

actores describen y también producen versiones de la realidad con pretensiones de legitimidad. Las evocaciones al momento fundacional de la Región eran materia obligada ya que, además de celebrar la XVI Reunión Institucional, festejaban “un cuarto de siglo de institucionalidad ininterrumpida”. Como sucede cada año en el evento anual de la Región Centro, se realizó el traspaso de la presidencia *pro tempore*; en este caso, hacia el gobernador de Entre Ríos de parte del gobernador de Córdoba, quien el año anterior la había recibido de su par santafesino. También y al igual que en otras ediciones de la reunión anual regional, se firmaron acuerdos y se hicieron anuncios. El lema de esta 16° edición fue “Primeros 25 años de Integración Regional: federalismo para el desarrollo productivo y la inserción internacional”. En materia productiva acordaron realizar el II Congreso Internacional del Maíz en la capital entrerriana y participar en dos misiones: una institucional y comercial al Magreb (Egipto y Argelia) y una misión técnica y comercial a Tel Aviv (Israel) para la Feria Agitech, como parte de la agenda científico-tecnológica. En materia de intercambios designaron a la capital entrerriana como sede de la 9° Jornada de Desarrollo Productivo y Competitividad, organizada por el Foro de Empresarios, y a la provincia de Santa Fe como sede de los XII Juegos Federados de la Región Centro y de la VII Feria Industrias Creativas del Centro. En cuanto a acuerdos y resoluciones, los gobernadores apoyaron la creación de la Cámara de Comercio de la Región Centro como órgano consultivo público y de apoyo, formación y asesoramiento para las empresas de las tres provincias. También tuvo reconocimiento la propuesta del Foro Universidades de la Región Centro para intercambio de experiencias docentes universitarias y la creación de la cátedra de Conocimientos de la Región Centro con alternancia entre instituciones educativas para dictarla.

Las expresiones para adjetivar el proceso regional que circularon públicamente en el evento fueron similares: voluntad política, trabajo paciente y serio, cooperación, ejemplo de federalismo, referencia en el país, política de Estado duradera, proyecto de la

sociedad, primera Región concertada del país, ejemplo de alianza estratégica... Tal como he podido relevar, similares expresiones positivas han estructurado las ediciones previas, en lo público y en lo privado. En estos eventos ritualizados que reúnen al estamento gubernamental y a los foros de la sociedad civil las críticas no se explicitan.<sup>12</sup> Por lo general los cuestionamientos, conflictos y diferencias en torno a la eficacia de la regionalización para materializar el federalismo se expresan en bromas y comentarios indirectos en instancias y espacios menos abiertos, tales como los encuentros sectoriales donde se valora lo hecho y se debate lo que queda por hacer, o en las innumerables charlas de café, encuentros personales en pasillos y ascensores, en pausas para fumar, reuniones, almuerzos y cenas *ad hoc* (Gaztañaga, 2020).

De mis entrevistas y observaciones de campo en eventos institucionales y sectoriales de la región se desprende que las

---

<sup>12</sup> La estructura institucional de la Región Centro consta de tres órganos ejecutivos (Junta de Gobernadores, Comité ejecutivo y Secretaría administrativa) y dos consultivos (la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Consejo de la Sociedad Civil, organizada en cuatro foros). El Foro de Entidades Profesionales está integrado por la Caja Notarial, Caja de Abogados, varios Colegios (de Escribanos, Bioquímicos, Ingenieros Civiles, Traductores, Abogados, Farmacéuticos, Técnicos Constructores Universitarios, Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros Especialistas); Consejo de Ciencias Económicas, Consejo de Médicos, Federación del Colegio de Abogados Región Centro, Cámara Consultora, Caja de Previsión social para profesionales. El Foro de Entidades Productivas está compuesto por la Bolsa de Comercio, Unión Industrial, AERCA, varias Cámaras (de la Construcción, FEDECOM, de Comercio, de Comercio Exterior, de Turismo, de Industriales Metalúrgicos), Federación de Transporte de Cargas, CARTEZ, Unión Industrial, Federación Agraria, Bolsa de Cereales de Córdoba. Las Universidades miembros son la Nacional de Córdoba, UTN Facultad Regional Córdoba, Blas Pascal, UTN San Francisco, UN Río Cuarto, Instituto Aeronáutico Universitario, UN Villa María, Universidad Siglo 21, UCC, UTN Villa María. En el Foro de Organizaciones del Trabajo: S.U.M.A.R (Médicos), S.M.A.T.A (Mecánicos), UTHGRA (Hoteleros), Federación Bancaria Villa María, A.L.E.A.R.A (Sindicato de Empleados de juegos de azar y esparcimiento), Federación Municipales, UEPC, UF (ferroviarios) CGT Río IV (AEDGI), SAT (Televisión). Miembros Suplentes: AGECE (Asociación Gremial de Entes de Comercio), Sindicato de Luz y Fuerza, ATSA (Sanidad), UOCRA (albañiles), AVVA (viajantes). <https://www.cba.gov.ar/region-centro-siri/>



áreas sensibles de críticas internas de la Región Centro son aquellas ligadas a demandas sostenidas e irresueltas de los foros de la sociedad civil: la adecuación legislativa y tributaria, el reconocimiento mutuo de planes educativos, la organización de más y mejores misiones comerciales internacionales, un conjunto de obras de infraestructura para el fortalecimiento de las cadenas de valor a nivel regional (corredores bioceánicos, mejoras en la Hidrovía del Paraná, telecomunicaciones, extensión y mejora de autovías y autopistas, consolidación de pasos cordilleranos para la inserción internacional de la producción), políticas para disminuir la dependencia de variables externas como el precio de las *commodities* o la tasa de interés de Estados Unidos, y una mirada del comercio exterior que no solamente se base en exportar, sino también en el desarrollo industrial y de servicios por la capacidad de invertir en otros países.

Otro punto sensible del proceso regional es la detección de un cisma de sentido entre un federalismo real frente a uno espurio. Esta metarreflexión, lejos de ser privativa de los actores comprometidos con la Región Centro, tiene un largo arraigo en la historia argentina desde el periodo formativo del país (Chiaramonte, 2007). De cara al estudio contemporáneo de la dinámica subnacional, es interesante destacar que para los promotores de la Región Centro dicha diferencia no es meramente conceptual ni ideológica, sino que radica fundamentalmente en la contraposición entre hechos y declamaciones, o entre la concreción “de” hechos federales frente a los dichos “sobre” el federalismo (ya sea en forma de anhelos, cuestionamientos, promesas, etc.). Esta caracterización sostiene, por una parte, que “la producción y el trabajo” son parte de un federalismo real y basado en hechos según una comprensión de la integración subnacional como “justicia social y territorial”, que se opone a un federalismo espurio y retórico, dependiente de “subsidios y prebendas”. Por otra parte, también forma parte de un dispositivo cultural afín a la ingeniería de las naciones y a la creación de comunidad política, o lo que mis interlocutores llaman la “identidad regional”: el interior productivo, la gente honesta y

trabajadora, donde las cámaras de la TV no llegan, versus la capital y el centralismo de Buenos Aires, los discursos mediáticos, las consignas vacías, etc.

¿Cómo es este federalismo de concreciones? ¿Una utopía?, ¿una realidad? ¿En qué representaciones y prácticas radica? La siguiente sección busca responder estas preguntas examinando los trabajos políticos de su materialización.

### **Federalismo desde el interior**

La coincidencia entre el festejo de los 25 años de la Región Centro y la XVI Reunión Institucional es llamativa por varias razones. Primero, porque deja al descubierto una diferencia entre la cantidad de años de la Región y el ordinal de sus reuniones anuales. Esta diferencia surge al menos de dos grandes factores. Primero, los eventos anuales no se realizaron hasta que la Región fue oficializada, o como dicen algunos funcionarios “relanzada”, por José Manuel de la Sota (Córdoba), Jorge Busti (Entre Ríos) y Jorge Obeid (Santa Fe) a mediados del año 2004. En ese momento, el proceso de integración se formalizó por voluntad de los gobernadores con la firma del Protocolo de Córdoba, el día 28 de julio, para “dar cumplimiento a los objetivos comunes de fortalecimiento federalista a través de la integración regional”. En ese momento también suscribieron tres convenios: el Acta Constitutiva de la Unión Industrial de la Región Centro, el Acta de Compromiso entre el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional y la Provincia de Córdoba, y el primer Convenio de asistencia técnica con el Consejo Federal de Inversiones. Segundo, otro factor que genera una disonancia en la contabilidad de los festejos es que no todos los años se realizaron estas reuniones institucionales. Los conflictos políticos internos, especialmente el escenario de quiebre y distanciamiento que dejó el “conflicto agropecuario nacional” desde 2008 que tuvo a las tres provincias

como un importante epicentro (Gaztañaga 2013)<sup>13</sup> y más recientemente la pandemia de COVID-19.

Además de disonancia numérica del festejo por los 25 años de la Región Centro, lo significativo es que este consagra como un hito regional al año 1998, cuando se gestaron una serie de acuerdos entre los tres gobernadores.<sup>14</sup> Los primeros impulsos fueron la declaración conjunta de los gobernadores Ramón Mestre de Córdoba (Unión Cívica Radical, UCR, 1995-1999) y Jorge Obeid de Santa Fe (Partido Justicialista, PJ, 1995-1999, 2003-2007), en la localidad cordobesa de El Fortín, el 9 de mayo, y el Tratado de Integración Regional que firmaron el 15 de agosto del mismo año; luego aprobaron las respectivas legislaturas. La provincia de Entre Ríos se sumó el 6 de abril de 1999 con la firma del Acta de Integración al Tratado de Integración Regional por parte del gobernador Busti, documento que la legislatura provincial aprobaría recién en 2004. El impulso definitivo había sido un encuentro “para

---

<sup>13</sup> Muy someramente, se trató de un conflicto surgido tras el proyecto del gobierno nacional de aplicar retenciones impositivas móviles a ciertas exportaciones. El gobierno de Cristina Fernández planteó un esquema móvil con una suba de entre 7 y 9 puntos para las principales oleaginosas (soja y girasol) y una rebaja de 1 punto para los principales cereales (trigo y maíz). Las entidades agropecuarias rechazaron la medida y plantearon un paro de actividades por 48 horas, cortes de rutas y amenazas de paralizar el abastecimiento. El ministro de Economía y el secretario de Agricultura renunciaron y fueron inútiles los intentos de modificaciones parciales a la medida. Luego de cuatro meses de diálogos trunco, el gobierno nacional decidió encauzar el tema en el debate parlamentario de la Resolución 125/2008 del Ministerio de Economía y Producción, que tuvo un tratamiento favorable en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado de la Nación. El 17 de julio de 2008, con 36 senadores a favor y 36 en contra, el voto “no positivo” del vicepresidente Julio Cobos dio por tierra con de la medida luego de 18 horas de debate (Gaztañaga, 2013).

<sup>14</sup> Además de los caudillos federales más importantes de cada provincia (Estanislao López, de Santa Fe, Francisco Ramírez, de Entre Ríos, Juan Bautista Bustos, de Córdoba, y el propio José Gervasio Artigas, de la Banda Oriental), los funcionarios referencian como un antecedente fundacional directo al acuerdo de Cayastá de noviembre de 1973, cuando los gobernadores Silvestre Begnis de Santa Fe, Ricardo Obregón Cano de Córdoba y Juan Cresto de Entre Ríos firmaron una carta de intención por unirse. Véase <http://www.regioncentro.gob.ar/institucional/#historia>

promover la regionalización y los corredores bioceánicos” entre los tres gobernadores y el gobernador de San Juan, Jorge Escobar. Los tres gobernadores realizaron un gesto político de materializar el Corredor Bioceánico Central y demostrar que era posible una alternativa al puerto de Buenos Aires. Viajaron a San Juan a encontrarse con Jorge Escobar y emprendieron una travesía en vehículos 4x4 hacia los puertos chilenos de Coquimbo, a través del Paso de Aguas Negras. La comitiva de casi 100 personas, formada por funcionarios de gobierno y empresarios de las cuatro provincias, dio vida a la memoria indeleble de la regionalización. José Porta, ministro de producción de Córdoba, sostuvo que la incorporación de Entre Ríos implicaba la “terminación del corredor hacia el este con Uruguay y Brasil” (Trebucq, 2022, p.117).<sup>15</sup>

Señalar al año 1998 como el nacimiento de la región le otorga mayor profundidad temporal al proceso y profundiza su legitimidad histórica, y también resignifica la historia regional, opacando el fuerte signo peronista que tuvo su (re)lanzamiento en 2004 y mostrando la trascendencia de una política federal más allá de los signos políticos. También significa dar por cumplido el objetivo fundacional de “asegurar la continuidad institucional y el funcionamiento de los órganos de la Región independientemente de los cambios de autoridades”, aunque la Región esté fuertemente sujeta a los tiempos y ritmos de la política. De hecho, mientras que la Región Centro podría haber sido lanzada directamente en el año 1999, debieron pasar cuatro años para concretarlo.

---

<sup>15</sup> Diversos sectores de la sociedad civil fueron convocados en el “Primer Congreso Interprovincial de la Región Centro” organizado por la Universidad Nacional de Córdoba, el 6 y 7 de mayo de 1999, con la participación de los tres gobernadores, intendentes, legisladores y representantes del sector empresarial y educativo (Trebucq, 2022, p. 118). Allí se formularon proyectos de especial trascendencia para el futuro de la Región en lo institucional, económico, tributario e infraestructura y que sesionaron nueve foros: legisladores provinciales, legisladores nacionales, educación, ciencia y tecnología, trabajadores, empresarios, asociaciones profesionales, dirigentes políticos, intendentes, y tribunales superiores y cortes de justicia (Hernández, 2007).

El año 1999 era electoral y Busti no podía presentarse a reelección por prohibición constitucional (había sido gobernador entre 1987-1991 y 1995-1999, y luego sería electo en 2003-2007). Ese año se produjo un cisma político que repercutió en el trabajo de crear la Región. Mientras que las autoridades electas de Córdoba y Santa Fe (De la Sota y Carlos Reutemann, ambos del PJ) continuaron con las políticas regionales, en el caso de Entre Ríos, quien ganó los comicios, el candidato de la UCR-Alianza Sergio Montiel (quien había sido gobernador entre 1983-1987), no estaba de acuerdo. El candidato del oficialismo, el senador Héctor Maya, quedó en segundo lugar por una diferencia muy estrecha, pero el cambio de signo político en la provincia fue brusco. Entre Ríos abandonó el giro hacia el centro en favor de privilegiar los lazos previos dentro de las regiones geográficas (Chaco, Pampeana y Mesopotamia) y los acuerdos de cooperación en la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (CRECENEA, formada por Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Santa Fe, Chaco y Formosa) y con el Consejo de Desarrollo e Integración del Sur (CODESUL, formado por los estados brasileños de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Matto Grosso do Sul).

En el *impasse* entre 1999 y 2004, los espacios para cimentar la continuidad de la Región fueron reuniones en privado, actos del peronismo en las diferentes provincias y un sinfín de comunicaciones personales. Con todo, la asociación entre integración regional y federalismo siguió siendo una marca distintiva de los pronunciamientos políticos y los gestos y gestiones de apoyo a los proyectos regionales, expresados principalmente en el área de la infraestructura vial, bajo la consigna de que las regiones se definen por un “criterio plano”, es decir, por la existencia de proyectos y obras en común. Por ejemplo, funcionarios de las tres provincias se movilizaron en apoyo a la autopista Córdoba-Rosario (que une las dos ciudades más populosas de la Región) y por la concreción definitiva del viaducto Rosario-Victoria que conecta las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, que comenzó a ejecutarse en el año 1997 y se inauguró en el 2003 (Gaztañaga

2007, 2010). Recién con el triunfo del Partido Justicialista en las tres provincias en las elecciones del año 2003 lograron allanar institucionalmente el terreno para el (re)lanzamiento del año 2004. El evento fue en el estadio Orfeo Superdomo de la capital cordobesa. Allí de la Sota, Busti y Obeid estuvieron acompañados por el gobernador de San Juan, José Luis Gioja, el intendente de la Región chilena de Coquimbo, Felipe Del Río, y el vicegobernador del estado brasileño de Mato Grosso, Egon Kakreke. Fueron todos aplaudidos por una audiencia ruidosa y colmada.

Los avatares del proceso regional evidencian dos cuestiones interrelacionadas y de cara a la voluntad política de materializar la Región Centro. Una: la preeminencia de los poderes ejecutivos para animar o desanimar la regionalización, replicando o reproduciendo, de alguna manera, el esquema de predominio del ejecutivo que genera una jerarquía del presidente y del gobierno nacional por sobre los gobernadores y las provincias, que se combina con el presidencialismo y profundiza la centralización del poder. Dos: la alta dependencia del interés personal para la toma de decisión política y el rol privilegiado de los gobernadores y sus equipos para imponer representaciones acerca de la regionalización y el propio concepto de federalismo.

El predominio del ejecutivo y la alta personalización del proceso regional constituyen una suerte de fortaleza ambigua, ya que significan la coexistencia de una institucionalidad centralizada, discrecional y lábil; de compromiso y adhesión política, moral, afectiva y de responsabilidad. La misma característica se observa a nivel de las acciones, en el “trabajo político” de producir la regionalización. Este trabajo de articular las relaciones institucionales (partido, gobierno y administración) con las relaciones interpersonales (amistad, parentesco, negocios, simpatías, deudas, etc.) que busca tener injerencia en la configuración territorial del poder, siempre implica una organización personal y colectiva para crear valor público —estatal o no, gubernamental o no— (Gaztañaga 2010). Nótese que aquí

la adjetivación “personal” no es intercambiable con “individual” a menos que estemos refiriendo a ficciones jurídicas. Asimismo, el trabajo político no es privativo de funcionarios ni militantes posicionados como tales, sino que alcanza a una diversidad de actores sociales, especializados y no especializados en la actividad política. En la Región Centro, además de los funcionarios de gobierno, trabajan políticamente actores provenientes de entidades empresariales, bolsas de comercio, universidades y organizaciones productivas incluyendo sindicatos y gremios. Del mismo modo, si bien todos ellos participaron de la creación de interés y consenso necesarios para sostener el proyecto regional, algunos sectores se han destacado más ampliamente. Por ejemplo, los empresarios entrerrianos y sus pares de las bolsas de comercio me describieron su participación, tanto en clave de apoyo como de presión, para sostener vivo al espacio regional cuando el gobierno que asumió en 1999 desalentó la promoción de la Región Centro. Ellos se encargaron personalmente de organizar manifestaciones de adhesión, viajes de intercambio y gestionar reuniones con funcionarios que estaban a favor de la Región.

De acuerdo con lo señalado, la creación de una escala regional del trabajo político es menos una cuestión de negociar la autonomía local o aumentarla como si fuera un capital dentro de un juego de suma cero, sino más bien una cuestión de definir las condiciones para actuar conjuntamente con cierta autonomía. Ya he mencionado que la normativa de las regiones interprovinciales no habilita a que se conformen como un nuevo nivel de gobierno con presupuestos propios. Esta limitación jurídica tiene que ver con que las regiones no son un órgano político-territorial. En consecuencia, el énfasis territorial se fundamenta en el desarrollo socioeconómico, mientras que los fundamentos políticos se basan en la coordinación intergubernamental y en actuar conjuntamente en el Parlamento ante el Poder Ejecutivo Nacional. Esto también significa que los efectos de los procesos políticos y electorales que atentan contra la continuidad de una Región que no puede ser política ni tener institucionalidad plena sean también

mitigados políticamente. En este sentido, diversos funcionarios de las tres provincias reconocen que la Región Centro tiene una “institucionalidad oscilante”. Sin embargo, de manera coherente con el cariz personal de la voluntad y el trabajo político que sostiene a la regionalización, no conciben que eso se trate necesariamente de un problema: les da “flexibilidad” para proyectar acciones conjuntas, frenarlas o suspenderlas; se puede borrar con el codo lo que se ha escrito con la mano, pero también se pueden escribir cosas nuevas todo el tiempo. De hecho, gran parte del trabajo desplegado en el proceso regional incluye la prospectiva de proyectos y estrategias a largo plazo. El “plan estratégico”, lanzado a comienzos del año 2007, es el paradigma de este tipo de trabajo, que involucró dos años de relevamiento de diferentes tipos de datos acerca de las tres provincias, en el que participaron expertos del CFI y miembros de los Foros de la Sociedad Civil.

¿Y dónde queda el federalismo en todo esto? Los analistas del proceso regional han planteado que la Región Centro tiene ciclos de estancamiento y avance en función de las relaciones políticas internas, la afinidad partidaria entre provincias y los vínculos de cada una de ellas con el gobierno nacional, y que esto atenta contra la autonomía y el alcance de la expresión de federalismo que supone (Frías, 2006; Hernández, 2007; Trebucq, 2022). Ciertamente, el proceso regional ha atravesado desavenencias y dilación de muchos proyectos, limitantes presupuestarias y problemas de consensos internos y con otros actores nacionales. Pero nadie dudaría de que la Región Centro existe ni de que los diferentes gobiernos y sectores de la sociedad civil han trabajado por materializar y sostener la integración. En este sentido, el federalismo está vivo y permea el funcionamiento diario de la gobernanza y el sostenimiento de la Región como política estatal. Cabe aclarar que esta cualidad productivamente “viva” de la política del federalismo no se trata de una traspasación de los dichos a los hechos sino de cómo el federalismo es un valor (Fernández Álvarez, Gaztañaga y Quirós, 2017). Los actores comprometidos con el proceso interprovincial han moldeado su realidad institucional en obras



y proyectos concretos materializados desde hace dos décadas. La última sección se ocupa de la productividad de la política regional en la implementación de acciones concretas y políticas conjuntas.

### **Obras regionales. La materialidad del federalismo**

En la Región Centro la materialización del federalismo implica diversos ejes de praxis que podemos organizar en tres. Primero: los trabajos políticos de actores políticos profesionales y no políticos para definir una agenda de políticas públicas regionales. Segundo: la atribución de valor regional a las principales áreas en las que la Región se ha materializado como tecnología de gobierno que articula el mundo público y el privado. Tercero: el desarrollo de una acción multinivel para gestionar diferentes recursos de las provincias, ya sea los propios, los que “bajan” o los que son “reclamados” a las autoridades nacionales, los “federales” (del CFI y resultantes de negociaciones parlamentarias a nivel nacional) y los “internacionales” (créditos y préstamos).

Las provincias que conforman la Región Centro son centrales para el país en términos absolutos y relativos. Las tres constituyen el 10% de la superficie geográfica argentina, con una población de 8,5 millones de habitantes que se corresponde con casi el 20% del total, lo que las configura como el segundo bloque legislativo luego de Buenos Aires. Asimismo, albergan el 18% de la industria nacional, el 18% del trabajo formal y registrado y el 22% de las instituciones educativas de la Argentina, con más de 13.000 instituciones escolares y 29 universidades públicas y privadas. La Región representa el 25% del PBI del país y más del 40% de las exportaciones argentinas, y detenta un rol crítico de la generación de divisas necesarias para la actividad económica, industrial y productiva del país. En términos generales, la estructura productiva es bastante diversificada: las tres provincias se destacan por su producción agrícola y ganadera, y Entre Ríos también por la actividad forestal. Córdoba y Santa Fe tienen una fuerte tradición

metalmecánica vinculada a las terminales automotrices, y poseen industrias complementarias (plástica, maderera, siderúrgica y farmacéutica). En la superficie de la Región Centro se cultiva el 55% de la producción nacional de granos, el 91% de maní, más del 50% de arroz, un tercio del trigo y el 40% de su molienda. La Región cuenta con la mitad del stock porcino nacional, el 30% del bovino, produce el 70% de la leche, más de la mitad de la carne aviar y el 35% del complejo apícola.<sup>16</sup> Las tres provincias también comparten una configuración geográfica y socio-ecológica que se expresa en lo que los actores llaman una marcada diferencia entre “los nortes” secos, menos poblados y empobrecidos versus “los sures” ricos, desarrollados y pujantes.

En la sección previa mencioné al “plan estratégico” de la Región Centro lanzado a comienzos de 2007, un año de elecciones para renovar cargos ejecutivos y legislativos de todos los niveles del país. Ese documento era una muestra de la importancia de la regionalización como obra política y de la política. Los gobernadores habían solicitado ayuda al CFI para delinearlo junto a representantes de los estados y de la sociedad civil. Para ello realizaron convocatorias formales a los foros y organizaron comisiones de trabajo y talleres de visión prospectiva precedidos por seminarios de sensibilización. En plena campaña política para las elecciones generales, el 28 de febrero la ciudad de Rosario fue sede de la V Reunión Institucional de la Region Centro, también conocida como la “cumbre de gobernadores”. Allí presentaron el plan estratégico y lo pusieron “a disposición de los candidatos de todos los partidos”, tal como lo expresó el representante del Ente Región Centro entrerriano. La importancia política del proceso quedó clara en el hecho de que pocos días antes las autoridades de la Región decidieron no presentar públicamente el séptimo y último tomo. El motivo, según me comentasen expertos del CFI, fueron “diferencias internas” que no llegaron a pulirse a tiempo. A diferencia de los demás tomos que proveen conclusiones de

---

<sup>16</sup> Según consta en <https://exportadoresregioncentro.ar/#page-top>

informes sectoriales, el séptimo contiene la “visión prospectiva” y una “agenda estratégica” hasta el año 2020 (Gaztañaga, 2010, pp. 246-49).

Las principales arenas de obras de la región son los proyectos de infraestructura de integración (intrarregional y ampliada en el Corredor Bioceánico Central) y las políticas de promoción comercial (de misiones comerciales al exterior del país y al Mercosur). Así, en la “agenda regional” de políticas públicas sobresalen los proyectos de acueductos, viaductos, hidrovías, puertos y vías navegables; la promoción productiva de estudios de cadenas de valor, y un conjunto de políticas públicas de salud, medioambiente, uso racional de la energía, y torneos deportivos y eventos de intercambio artístico y cultura. Se trata de obras y proyectos que apuntan a materializar la conectividad física y también a establecer formas inmateriales de la integración de tipo jurídica y social, incluyendo iniciativas y eventos de integración que tienen impacto en la producción y la vida social de los habitantes de las tres provincias. En cuanto a las políticas de la gestión externa de la Región, están orquestadas en dos líneas de trabajo. Por un lado, en la realización de misiones comerciales e institucionales orientadas a la promoción comercial y atracción de inversiones, intercambio de buenas prácticas y de cooperación técnica (han llevado a cabo al menos 15 conjuntas a todos los continentes, varias de una o dos provincias con mención de la región, y las tres provincias han recibido misiones inversas de diferentes partes del mundo). Por el otro lado, en el fortalecimiento del espacio regional ampliado en el marco del Corredor Bioceánico Central, basado en el trabajo político cotidiano que vincula eventos, acciones de *lobbies* y organización de la promoción de la integración productiva y el desarrollo de obras de infraestructura para la conectividad física.

Hasta aquí he proporcionado una síntesis de la sinergia positiva surgida de las características y potencialidades de las provincias de la Región Centro. Sin embargo, debo mencionar y enfatizar que las tres provincias son desiguales en términos demográficos,

estructuras productivas y valor agregado bruto, siendo Entre Ríos la socia menor en todos los ítems. En este sentido, la regionalización no es un igualador de base ni de destino, sino que busca estimular el desarrollo aprovechando las ventajas comparativas de sus partes. Esta filosofía federal es interesante porque los promotores regionales consideran que la desigualdad socioeconómica se compensa a través de otros aportes. Por ejemplo, en el caso de Entre Ríos, se trata de una provincia considerada “rica” en experiencia de alianzas políticas y la apertura de canales de comunicación con el gobierno nacional (sobre todo durante las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner, cuando los gobiernos de Córdoba y Santa Fe se enemistaron abiertamente). Entre Ríos también es la que más experiencia tiene en materia de integración regional y transfronteriza, dada la importancia de las obras de conectividad en una provincia enteramente rodeada de cursos fluviales. Una experiencia clave que aportaron los entrerrianos a la Región Centro fue la del “proceso integratorio” con el estado brasileño de Rio Grande do Sul. Este proceso que comienza en la década de 1980 fue conocido como la “antesala del MERCOSUR” y se materializó en acuerdos y tratados de integración estadual-provincial (gubernamentales, empresariales, entre instituciones educativas y culturales, y de hermanamiento de municipios), en la realización de intercambios entre personas (los “encuentros entrerriano-riograndenses”, “encuentro de municipios”) y en la creación de la “Casa de Entre Ríos” en Porto Alegre (Rosato, 2009). La sede de representación entrerriana en Brasil es el hecho que más destacan los promotores de la Región Centro, puesto que convirtió a Entre Ríos en “la única provincia argentina que tenía una delegación en el extranjero” (Gaztañaga, 2010, p.227). Este proceso que había sido liderado por actores del peronismo entrerriano, quedó suspendido en 1999 y fue retomado en 2004 desde el enmarque regional. Gracias a la insistencia de los empresarios que apoyaban la Región Centro, dicha casa pasó a ser una “Agencia de Promoción Económica en Porto Alegre al servicio de entrerrianos, cordobeses y santafesinos”.

Se suele cuestionar al federalismo argentino por el inadecuado funcionamiento del sistema constitucional (incumplimiento de normas o acatamiento parcial) y por las fallas en la división y equilibrio de los poderes que convierten al presidente y a los gobernadores en los reales detentadores del poder político y les otorgan posibilidades discrecionales de fortalecer o no al sistema federal, por ejemplo sancionando la ley-convenio de coparticipación federal, estableciendo modificaciones *ad hoc* o dejando en suspenso su reglamentación. Asimismo, muchos analistas y especialistas del comentario político caracterizan a nuestro federalismo de maneras asombrosamente negativas: como un ordenamiento que produce distorsiones económicas, políticas y sociales, acosado por el desbalance fiscal vertical del gasto y la sobrerrepresentación legislativa, como prebenda cínica de la política coalicional irresponsable, y terreno para el llamado “rentismo” o las transferencias federales como si fueran “renta” que reciben las provincias (Lodola y González, 2021). Desde un punto de vista antropológico, este tipo de enfoques merecen ser interpelados por la forma en que el federalismo se aborda y valora según definiciones formales (una doctrina político-jurídica, una forma de organización estatal, un sistema de reparto territorial del poder político) contrastándolas con su realización de hecho (y según esquemas economicistas de evaluaciones racionales de costo y beneficio). En este contexto, la politización explícita al invocar un término eminentemente político como el federalismo siempre asentará en una representación sesgada si se contrasta con la normativa: federalismo inconcluso y/o fallido. Pero no solo en política las cosas dichas suelen ser blanco de críticas por oposición a las cosas hechas. El estudio de la política territorial muestra que los dichos aislados de los hechos son insostenibles en el mediano y largo plazo; por eso hay una profunda diferencia entre hacer obras para sacarse una foto o sacarse la foto con una obra para cuya concreción se trabajó (Gaztañaga, 2018).

## Conclusiones

Las desventuras del proceso formativo del Estado nación argentino han hecho del federalismo una arena de lucha y un modelo disputado de niveles jerárquicos de gobierno más que de práctica de soberanía compartida. Una discusión profunda para las evaluaciones del federalismo contemporáneo requiere de un examen igualmente agudo acerca de la episteme de su conocimiento en el marco de las dinámicas de poder que lo sostienen. En este trabajo procuré complementar los enfoques de política subnacional tomando como eje el trabajo político ligado a la creación de interés y generación de consensos respecto de las obras políticas de la integración. Partiendo de la historia política de la Región Centro y poniendo un eje en el valor del federalismo materializado en las obras de la regionalización, busqué sistematizar los ejes y coordenadas de actores, acciones, espacios físicos y simbólicos, valores y normas que la construyen en una totalidad social significativa. En este sentido, la Región es al mismo tiempo una “herramienta de geopolítica”, causa y efecto de la “sinergia” del espacio provincial y un proyecto con otros proyectos dentro del mismo proceso. Por esta razón, podría plantearse que las regionalizaciones de este tipo pueden ser vistas como obras políticas del federalismo en lugar de “coaliciones de gobernadores”,<sup>17</sup> las cuales suelen ser vistas como configuraciones lábiles, de vida corta y cuyos destinos están dictados por las negociaciones con la Nación tendientes a debilitarlas, o que se fortalecen en los momentos de debilidad de la autoridad presidencial, fragmentación política y momentos electorales.

---

<sup>17</sup> Se trata de arreglos que emergen cuando los gobernadores “deciden actuar como grupo, coordinando sus acciones y posiciones, con el objetivo de hacer avanzar demandas comunes o resistir en bloque los intentos presidenciales de restringir beneficios colectivos” en función de ciertas condiciones tales como la fortaleza del presidente o la homogeneidad económica y política de las provincias (Olmeda, 2021; Repetto, 2005). En nuestro caso difícilmente podríamos enmarcar a la Región Centro en este tipo de dinámica de alianza o asociación entre gobernadores.

La tendencia hegemónica entre los diferentes estudios de política subnacional, integración regional y cooperación transfronteriza y descentralizada ha sido focalizar en los aspectos económicos, debido al peso de la promoción comercial externa en la proyección internacional de las provincias. El nuevo regionalismo, el desarrollo económico y los enfoques orientados al conocimiento institucional y de incentivos de la política subnacional proveen, a su turno, comprensiones de las dinámicas, relaciones, elencos, alianzas, carreras y trayectorias que se intersecan con sistemas de incentivos en las diferentes actuaciones a escalas políticas y en la política multinivel. Aquí he buscado complementar estos enfoques con la perspectiva de la antropología política examinando el proceso de la Región Centro tomando al federalismo como valor, en sentido material y no solo ideacional. El federalismo de la regionalización se incorpora a un régimen temporal completo de pasado, presente y futuro: se inscribe como concepto político y jurídico fundacional; es mecanismo económico, fiscal y de concertación gubernamental, y se despliega orientado al futuro, como proyecto común estratégico y sujeto de la imaginación política.

Otro aspecto que procuré dejar planteado es que las regiones del tipo de la Región Centro son políticas aun sin poder constituirse políticamente y no “son” de los políticos aun cuando es clara la hegemonía de los ejecutivos provinciales en su génesis y sostenimiento. El uso del posesivo “ser” es aquí una simplificación para reforzar la idea de base: resaltar el papel de los trabajos políticos de cara a la transformación social territorial, y del federalismo para la democracia representativa. Los gobernadores trabajan en construir y luego en sostener la región por muchas razones más que el designio instrumental antagónico de negociar con el ejecutivo federal. Las personas se acercan y trabajan en foros, asisten a reuniones, presentan demandas y se comprometen con el proceso por más que sus intereses sectoriales y corporativos. La consigna de materializar un federalismo “real” o “verdadero” no es “reaccionaria”, en el sentido de una reacción, de autómatas

sin autonomía, a lo que hacen otros, en este caso el Gobierno nacional. Es cierto que hay un cuestionamiento permanente a la subordinación centralista a Buenos Aires y el antagonismo permea los proyectos regionales, pero esa retórica no se agota en el intercambio de palabras de trinchera, ni en la elección de metáforas para negociar prebendas. La Región Centro tiene agenda y fines “propios” para perdurar más allá de las gestiones de gobierno y con proyectos que exceden a los gobiernos y que fundamentalmente los interpelan (como la petición sostenida de homologaciones tributarias y jurídicas).

Tras la crisis de 2001 en Argentina el sistema de competencia política se recompuso y al mismo tiempo ha tendido a segmentarse entre la dinámica nacional y las dinámicas provinciales. Como apunta Sebastián Mauro (2024) la prueba más clara es el creciente desdoblamiento del calendario electoral entre las elecciones a gobernador y a presidente. Esta separación entre la escala nacional de la disputa política se expresó en el lenguaje identitario, entre la adhesión o el rechazo a un proyecto político en términos de “ser” o “no ser” algo (kirchnerista, macrista, peronista, etc.). En la escala provincial y municipal, esa dinámica identitaria a veces se funde y otras veces se alienaba con respecto a las dinámicas territoriales locales y sus propios partidos políticos, y poco se sabe de sus interrelaciones concretas con las agendas de desarrollo económico y social y su politización relativa. Actualmente el presidente Milei, cuya mediática carrera ha sido tan meteórica como lo es su anclaje desterritorializado, lleva a cabo un ajuste brutal a toda la población y lo canaliza en gran parte a través de reducir las transferencias que por ley les corresponden a las provincias. En escenarios de tanta gravedad social e institucional se requieren respuestas colectivas, so pena de atomizar aún más un mapa nacional ya fragmentado y pauperizado. La Región Centro es más que un testimonio y un laboratorio en esta dirección. Cuando el federalismo es un valor que crea el trabajo político este se materializa en obras y proyectos, tanto materiales como inmateriales. Cuando la política es trabajo, se materializa el arte de volver posible lo imposible. Cuando hay



un posicionamiento ético de justicia social en la agenda material del capital, una autovía, una ley, una región interprovincial son más que cemento y licitaciones. Me gustaría enmarcar a esta institucionalidad oscilante y ambigüedad en los alcances prefigurativos del optimismo político. Este optimismo podría ser mucho más que palabras bonitas para nuestro querido país.

## **Bibliografía**

Agamben, G. (1998). *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford. CA: Stanford University Press.

Asad, T. (2008). ¿Dónde están los márgenes del estado? *Cuadernos de Antropología Social* (27, 53-62).

Bazán, V. (2013). El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. *Estudios constitucionales* (11 [1], 37-88). <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100003>

Benjamin, W. (1978). Critique of Violence. En P. Demetz (Ed.) *Reflections: Essays, Aphorisms, Autobiographical Writings* (pp. 277-300). New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Bielsa, R., Lavagna, R. y Rosatti, H. (2005). *Estado y globalización: el caso argentino*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Botto, M. (2013). Integración regional y actores subnacionales. El caso del Mercosur. *Temas y Debates: Revista Universitaria de Ciencias Sociales* (17 [25], 83-106).

Cameron, M. A. y Falleti, T. G. (2005). Federalism and the subnational separation of powers. *Publius: The Journal of Federalism* (35 [2], 245-271).

Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Eure*, XXXII (95-111).

Calvo, S. A. (2020). Políticas paradiplomáticas orientadas a Cadenas Globales de Valor. *Relaciones Internacionales* (29 [58], 81-96). <https://doi.org/10.24215/23142766e089>

Chiaramonte, J.C. (2007). *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la nación argentina (1800-1846)*, Buenos Aires: Emecé.

Colacrai, M. (2004). La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física. *Integración & Comercio* (21, 141-170).

Escolar, M. (2013). La Ilusión Unitaria. Política Territorial y Nacionalización Política en Argentina. *Revista de la SAAP* (7 [2], 441-451).

Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Falleti, T. G., González, L. y Lardone, M. (Eds.) (2013). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: EDUCC.

Fernández Álvarez, M. I.; Gaztañaga, J. y Quirós, J. (2017) La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Nueva Época, Año lxii, 231, (pp. 277-304) (10.1016/S0185-1918 [17] 30046-6).

Ferrero, M. (2006). La globalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el cono sur latinoamericano. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 11, 5.

Frías, P. J. (1985). *Derecho público provincial*. Buenos Aires: Depalma.

Frías, P. J. (2006). *Memoria Federal 2005. Cuaderno de Federalismo*. Vol. XVII. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Friedrich, C. (1946). *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gasol Varela, C. e Iglesias, E. (Orgs.). (2010). *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*. Buenos Aires: CARI-de Zabalía.

Gaztañaga, J. (2007). *Un puente desde un solo lado. Etnografía del proceso social de producción de consenso en torno a la construcción del Victoria-Rosario*. Buenos Aires: GIAPER - Antropofagia.

Gaztañaga, J. (2008). *Un nuevo bloque político y económico: análisis antropológico del proceso político tejido en torno a la construcción de la Región Centro*. Buenos Aires: GIAPER – Antropofagia.

Gaztañaga, J. (2009). Procesos políticos y problemas de escala: el caso de la Región Centro de la República Argentina. En: Frederic, S. y Soprano, G. (comps.) *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina* (pp. 121- 144). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Gaztañaga, J. (2010). *El trabajo político y sus obras: una etnografía de tres procesos políticos en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Gaztañaga, J. (2011). *Integraciones subnacionales desde la antropología social*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.

Gaztañaga, J. (2013). Una perspectiva antropológica sobre el federalismo y el conflicto agropecuario en la Región Centro. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales* (6, 11-35).

Gaztañaga, J. (2014). El proceso como dilema teórico y metodológico en antropología y etnografía. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales* (16, 35-58).

Gaztañaga, J. (2019c). Federalismo y abertzalismo como valores de nación. Aportes antropológicos. En P. Sánchez León (Ed.) *Marx y la crítica de la economía política* (pp. 478-502). Arre: Pamiela.

Gaztañaga, J. 2020b. Viajar lejos para estar cerca: las misiones al exterior de una región argentina desde una perspectiva antropológica, *RUNA, Archivo para las ciencias del hombre* (41 [2], 185-202). <https://doi.org/10.34096/runa.v41i2.8690>

Gibson, E. y Falleti, T. (2007). La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *Postdata*, (12 [1], 171-204).

González, L. y Lodola, G. (2021). *Federalismo del Siglo XXI*. Informe presentado en el Foro Universitario del Futuro. Programa Argentina Futura. Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina.

Graeber, D. (2018b). *Hacia una teoría antropológica del valor: la moneda falsa de nuestros sueños*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Norma.

Hermida, R. (2017). El túnel de agua negra y el corredor bioceánico central. *Revista Bolsa de Comercio* (1530 [enero], 12-20).

Hernández, A. M. (1995). *Reforma constitucional de 1994, Buenos Aires, Labor del Convencional Constituyente*. Imprenta del Congreso de la Nación.

Hernández, A. M. (2007). A diez años de la creación de la Región Centro. *Anales: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba* (p. 48).

Hernández, A. M. (2008). Presidencialismo y federalismo en Argentina. *Anales: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba* (47, 67-106).

Iglesias, V. y Zubelzú, G. (Orgs.). (2008). *Las provincias argentinas en el escenario internacional*. Buenos Aires: PNUD.

Mauro, S. (2024). Milei vs. Gobernadores: historia de un divorcio. El fuego y el combustible. *Anfibia* <https://www.revistaanfibia.com/milei-gobernadores-el-fuego-y-el-combustible/>

Olmeda, J.C. (2021). *¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México*. México: Centro de Estudios Internacionales.

Peirano, M. (1995). *A favor da etnografia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

Rosato, A. (Ed.). (2009). *Construyendo integración al interior del MERCOSUR*. Buenos Aires: Antropofagia.

Sabatto, D. (2023). Los consejos federales de la República Argentina. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)* (4 [117]). <http://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/CUINAP/article/view/361>

Saguir, J. (2020). *Una Grieta de Doscientos Años. Conflictos y Debates Constituyentes en la Argentina (1816-1827)*. Buenos Aires: Prometeo.

Trebucq, F. I. (2022). *La economía política de la gestión externa subnacional en la Región Centro, Argentina: 2004-2019*. [Tesis doctoral. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata]. <https://doi.org/10.35537/10915/138659>

Tsing, A. (2000). The Global Situation. *Cultural Anthropology* (15 [3], 327-360).

Revel, J. (1996). Microanálisis y construcción de lo social. *Entrepasados* (10, 141-160).

Rimoldi de Ladmann, E. (2007). *Las relaciones económicas internacionales y el federalismo*. Buenos Aires: CARI Libros.

Paikin, D., y Vázquez, M. (2009). ¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* (5, 213-231).

## Capítulo 2

### Las construcciones regionales en el espacio del Norte Grande. El caso del NEA

*María Silvia Leoni*<sup>18</sup>

#### Las regiones en la historia argentina

Benedetti y Salizzi (2023) señalan que hay tres conceptos que han tenido un recorrido singular en la experiencia argentina de los siglos XIX y XX: *provincia, territorio y región*. Estos tres conceptos concentraron los sentidos sobre la forma de gobierno federal frente a la opción unitaria, sobre la tensión entre centralización y descentralización, y sobre la posibilidad o no de impulsar la planificación. Por lo tanto, revelan la multiplicidad de formas en las que se han tensionado los diferentes intereses en el proceso de formación política del Estado federal argentino.

Las regiones, que es la cuestión que nos interesa aquí, muestran un derrotero diferente al de las provincias y territorios nacionales: surgieron, inicialmente, del trabajo académico. Las propuestas de regionalización tenían como horizonte la idea de unidad nacional, razón por la cual ninguna región, aun cuando su definición se basaba en las características del medio natural,

---

<sup>18</sup> Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

rebasó los límites políticos. Asimismo, fueron consideradas la clave para comprender las diferencias geográficas internas del país, en contraposición a la representación que podían ofrecer las provincias (Benedetti y Salizzi, 2023).

De allí que estos autores destaquen la importancia de abordar el complejo recorrido histórico, ideológico, político y académico que se esconde detrás de esta conceptualización. La aproximación político-cultural a la perspectiva regional en Argentina se asienta sobre el supuesto según el cual la región es un acontecimiento social y que, en tanto las categorías regionales forman parte del entramado de las relaciones sociales, no solo tiene historia como espacio social sino también como idea, como nombre (Benedetti y Salizi, 2016).

Para Haesbaert (2010) el término región designa “arte-factos”, espacios-momento que resultan en una articulación espacial compleja (en forma zonal o bien de redes) por cohesiones de dominancia socio-económica, política y/o simbólica-cultural. De esta manera, la articulación regional puede alcanzar efectivamente a determinados grupos o clases y, por lo tanto, espacios, dejando a otros al margen del proceso de cohesión.

Una cuestión importante es atender a la distinción entre los conceptos de *regionalización* y de *regionalismo*. Regionalización se refiere a los esfuerzos estatales a través de un amplio rango de medidas para integrar la región dentro del Estado y controlarla. Regionalismo representa el esfuerzo por crear una conciencia y una ideología política dentro o en nombre de la región. Para Bourdieu (2006), el discurso regionalista es un discurso performativo, cuya finalidad es imponer como legítima una nueva definición de las fronteras y de hacer conocer y reconocer la región así delimitada contra la definición dominante que la ignora. El acto de categorización, cuando consigue hacerse reconocer o cuando es efectuado por una autoridad reconocida, ejerce poder por sí mismo: las categorías regionales instituyen una realidad usando el poder de revelación y de construcción ejercido por la objetivación en el discurso.



En este sentido, consideramos fructífero analizar los agentes productores de discursos regionalistas, así como de los procesos de elaboración de saberes científicos que, en articulación con lo político, permitieron definir y legitimar la existencia de regiones y provincias. Los “notables”, intelectuales, hombres de ideas, productores culturales —según como se prefiera denominarlos— de provincia<sup>19</sup> han jugado un papel determinante en la tarea simbólica de construcción de los regionalismos y provincialismos, que se combina, refuerza o contrapone, según las circunstancias, con otros factores que han intervenido en la producción de estos imaginarios: la toponimia y la genealogía de categorías regionales, la literatura de viajeros, la cartografía histórica y la iconografía oficial, la prensa y los medios de comunicación (Benedetti, 2009), que permiten establecer particulares prácticas de integración cultural a la nación.

En la Argentina, los regionalismos no adquirieron el carácter de movimientos separatistas o independentistas, ni cobraron gran protagonismo como en otros países latinoamericanos; fueron las identidades provinciales las que constituyeron los factores fundamentales para activar solidaridades en conflicto sistemático con la territorialidad del Estado nacional (Benedetti, 2009). Chiaramonte, en este sentido, introduce el concepto de “provincia-región” al estudiar la conformación del espacio en torno a la ciudad de Corrientes ocurrida en la primera mitad del siglo XIX.

---

<sup>19</sup> Los “notables” de provincia de las primeras décadas del siglo XX, “que aprovechaban las ambigüedades de un capital inespecífico ligado a un apellido ilustre, a las expectativas implícitas sobre una identidad social que se vinculaba naturalmente a las letras, a las leyes, al gobierno, como una actividad entre otras, o como profesión-destino, siguen teniendo correlatos en estos bordes de la producción científica en humanidades y ciencias sociales, hoy mucho más sistematizada en un campo nacional con reglas de producción y evaluación que se imponen a duras penas en estos espacios marginales” (Martínez, 2013, p.176).

Las diferencias regionales son tópicos frecuentes en los estudios sociales, pues ha existido consenso en torno a una visión sobre el territorio que pondera su diversidad en términos de oferta ambiental mientras que observa negativamente sus disparidades internas en términos socio-económicos y poblacionales. Promediando el siglo XX, las políticas territoriales que buscaban solucionar los problemas de escaso crecimiento y desequilibrios sociales internos, apelaron a las teorías regionales que, a pesar de su escaso éxito, dejaron en el mapa argentino algunas huellas (Benedetti, 2009).

Rinaldi (2018) identifica tres clases de demandas básicas contenidas en cualquier programa político regional: “a) la demanda federativa, donde la región se reivindica como fundadora de una entidad mayor y como tal reclama, además de la preservación de sus prerrogativas económicas y políticas, mayores grados de autonomía respecto del Estado central; b) la demanda de tipo histórico-cultural, donde lo que se reclama es el reconocimiento y preservación de cierta identidad social, cultural o lingüística que distingue el espacio regional del resto del espacio nacional; y c) la demanda de igualación o de desarrollo, donde el reclamo es por instrumentos, planes o intervenciones que tiendan a disminuir o atenuar las desigualdades entre las regiones más ricas y las más pobres. Estas demandas nos son excluyentes entre sí, ya que siempre hay elementos comunes entre ellas.

Nos preguntamos cuál ha sido el recorrido histórico de esta conformación regional, atendiendo al papel de estas demandas y de las políticas del gobierno nacional.

### **La definición del NOA**

Si atendemos a una línea de desarrollo sobre el NOA, por ejemplo, en tiempos del Virreinato del Perú, la Gobernación del Tucumán —que abarcaba lo que hoy se conoce como NOA— era un polo económico que abastecía a la zona más dinámica de América del Sur: las minas de plata de Potosí. Tucumán era la región más poblada

del territorio actual de Argentina y proveía manufacturas textiles a lo que hoy es Bolivia y Perú. La región pampeana era entonces periférica, al subsistir gracias a la exportación del cuero y el contrabando.

Tras la revolución industrial, a fines del siglo XVIII, el sector textil artesanal norteño no podía competir contra los productos en serie, más baratos, que llegaban a los puertos de Buenos Aires y Montevideo. Las décadas de guerra que siguieron a la Revolución de Mayo, de independencia primero y civiles después, castigaron a los factores productivos del Norte Grande. La llegada del ferrocarril, que hacía más accesibles los productos importados, y las políticas librecambistas completaron la decadencia del sector textil (Arce y Orozco, 2021).

La consolidación del capitalismo, que entre fines del XIX y comienzos del XX contribuyó al desarrollo de las agroindustrias regionales, constituye uno de los hitos de mayor trascendencia. Las formas de articulación entre las sociedades tradicionales y las nuevas agroindustrias, la persistencia de sociedades marginadas de esa articulación, el comportamiento de las élites y los procesos recientes de expansión agropecuaria señalan que aquella trama contiene un sustento económico y territorial inscripto en un diseño fuertemente cultural (Bolsi y Meichtry, 2006).

El siglo XX fue un periodo de transformaciones para el Norte Grande. Promediando el mismo, las políticas territoriales que buscaban solucionar los problemas de escaso crecimiento y desequilibrios sociales internos apelaron a las teorías regionales que dejaron en el mapa argentino algunas marcas. Estas regionalizaciones respondían a la necesidad de contar con instrumentos dotados de cierto consenso científico para clasificar las riquezas y potencialidades de las distintas localizaciones del territorio nacional, con vistas a profundizar el proceso de inserción de la economía local en el espacio mundial. Asimismo, como estrategias de integración y jerarquización de los sectores sociales comprendidos o simbolizados (Quintero, 2002).

Desde mediados del siglo XX, las regiones comenzaron a ganar terreno en la discusión política, ya que fueron consideradas como una clave válida para lograr nuevos equilibrios entre las diferentes zonas del país, a partir de una planificación más eficiente del gasto público. Si bien sus resultados fueron controvertidos, el desarrollo regional se ubicó como una cuestión a debatir, tanto en organismos de la administración pública como en el ámbito académico, por disciplinas como la economía y la sociología.

Según Pantaleón (2005), en la década de 1940 “la emergencia de la categoría Noroeste Argentino (NOA) remite a la dicotomización política peronismo/antiperonismo y a la oficialización de la planificación como ciencia de Estado”. Esta categoría tiene dos componentes: un componente geohistórico, *Argentino*, que marca un determinado recorte espacio-temporal, y un componente geopolítico, *Noroeste*, que marca una posición relativa en un esquema de poder, en relación con Buenos Aires, centro de comando territorial.

Para la definición del NOA cumplió un papel central el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES, 1940), de la Universidad de Tucumán, surgido como una alternativa para pensar los problemas de la planificación desde una perspectiva regional, y luego el Instituto de Sociografía (1946). Vinculado con el instituto, se constituyó el programa de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA), integrado por profesionales de diversas áreas preocupados por la promoción y la modernización de esa región, que se consideraba integrada por las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y zonas de Chaco, Formosa, Santa Fe y Córdoba, que participaban de las mismas cuencas hídricas. Uno de los líderes del grupo era el santiagueño Bernardo Canal Feijóo.

El PINOA organizó el Primer Congreso Regional de Planificación Integral del NOA, realizado en septiembre de 1946 en Santiago del Estero, presidido por Canal Feijóo y auspiciado por la gobernación local y la de Tucumán. Su objetivo era estudiar

los “problemas físicos, económicos y culturales de la región” y proponer una legislación tendiente a promover la iniciativa privada y la cooperación social. Se planteaba la necesidad de una planificación democrática de carácter regional y científica, que permitiera el desarrollo de una región postergada.

Canal Feijóo sostenía que “sólo mediante una planificación del Norte tomado como una unidad de integración geográfica, económica y sociológica” podía encontrarse el camino para solucionar los problemas comunes. La regionalización que propugnaba se basaba en la trascendencia natural y racional de lo provincial —hecho meramente político “declarativo y nominal” que disociaba una realidad unitiva en forma de “un rompecabezas de pequeñas ficciones contingentes y deficientes”—, pues “esos límites provinciales son más convencionales que reales”. El universo de análisis era, por lo tanto, el Noroeste considerado como unidad histórica-cultural. Consideraba que la superación de la dicotomía nación/provincia era el regionalismo (Leoni Pinto, 1997).

### **Los dilemas en torno a la Región del Nordeste Argentino**

El actual Nordeste Argentino (integrado por las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones) corresponde a un espacio de tardía incorporación al estado nacional —excepto el caso de la provincia de Corrientes—, pues gran parte de su superficie lo hizo en las últimas décadas del siglo XIX bajo el estatus de territorios nacionales, con todas las diferenciaciones y restricciones políticas que ello suponía para sus habitantes, hasta que, al promediar el siglo XX, Chaco, Formosa y Misiones adquirieron el rango de provincias argentinas. El Chaco fue el primer territorio nacional de la República Argentina en crearse, como resultado de la guerra con Paraguay. Gozó de una organización que serviría de modelo para los demás territorios. Mientras a nivel nacional se produjo una dilación en su transformación en provincia, a nivel local se gestó una élite dirigente en torno a los municipios y las actividades

económicas que manifestó distintas posturas con respecto a los cambios políticos. Este sector, que se atribuyó la representación de la opinión pública, sería desplazado con la llegada del peronismo, que promovió el surgimiento de una élite gobernante nueva.

En el caso de Corrientes, una de las cuestiones omnipresentes es el supuesto de que un enorme espacio, “la provincia guaraní”, organizado en torno al predominio de la ciudad capital, estaba llamado a ocupar un lugar hegemónico en la historia nacional, pero que debido a los avances extranjeros (paraguayos y portugueses primero y brasileños después) y a la despreocupación de los gobiernos metropolitanos, fueron reduciendo y marginando. El corolario de este proceso de desmembración de la gran provincia correntina habría sido la separación de Misiones, convertida en territorio nacional en 1881.

Se advierten así procesos diferenciados que tuvieron asiento en cada una de las provincias/regiones que hoy lo componen.

Desde una perspectiva geográfica, “distinguir el nordeste en su dimensión regional solo es posible apelando a —y tal vez forzando— una agregación y diferenciación espacial resultantes de su posición en el conjunto nacional y de su contraposición a la región Pampeana, rasgo que comparte con el noroeste” (Valenzuela, 2014). Se han reconocido múltiples NEA, “tantos como territorios identificables, construidos, fragmentados, al interior, desbordando fronteras hacia el Brasil y el Paraguay”, entre los cuales no se encuentran “más instancias de coordinación regional que las referidas eventualmente a la necesidad de hacer frente a decisiones tomadas desde afuera, desde Buenos Aires, capital nacional a la que le cedieron parte de sus soberanías, tal vez hace demasiado tiempo, pero haciéndolo cada uno desde su propia visión provincial” (Schweitzer, 2004).

Las concepciones diferenciadas en torno a la región nordeste condujeron a delinearla —cuando no a cuestionarla— de diferente manera y a buscar sus raíces históricas en diversos momentos

y circunstancias. De allí que se definieran configuraciones comprendidas en este espacio bajo denominaciones tales como *región misionera*, *región chaqueña*, *Litoral argentino*, *Mesopotamia*. El río Paraná ha jugado un papel fundamental en este contradictorio proceso de vinculación/separación entre los subespacios que conforman el NEA.

El historiador correntino Hernán Gómez, en la década de 1920 consideraba que, frente al centralismo porteño y el avance de ideas políticas extremas, debía edificarse en el norte del Litoral argentino “una provincia fuerte, de representación electoral máxima, que pese en los destinos de la República y custodie en la Mesopotamia la estirpe argentina y su idealidad maravillosa” (Gómez, 1928, 18). Gómez proponía entonces constituir a Corrientes en centro de la Mesopotamia.

Hacia mediados del siglo XX, en el Chaco aparecen las referencias al Litoral Norte y al Litoral Nordeste, cuyos precisos orígenes no hemos podido determinar, pero que consideramos surgen como correlato o espejo del proceso de regionalización del Noroeste Argentino. En 1945, el Ateneo del Chaco, institución pública no oficial, señera en el campo intelectual del territorio, organizó el Primer Congreso de Instituciones Culturales del Litoral Norte y del Paraguay.

El dilema quedó planteado, como se indica en el Prefacio de *Fulgor del Desierto Verde* (1985), del historiador chaqueño Guido Miranda, donde se pregunta “¿Gran Chaco o Nordeste argentino?”.

Intelectuales a uno y otro lado del río Paraná conformaron dos campos diferenciados: uno, en Resistencia, de formación más reciente, heterogéneo como la sociedad en la que se insertaba y que recibió la influencia tanto de los intelectuales santiagueños y tucumanos como de los correntinos, que marcaron sus contradicciones; otro, en Corrientes, constituido ya en la segunda mitad del siglo XIX por integrantes de una elite política y social homogénea, más allá de sus pertenencias partidarias.

Ambos espacios disputarán hacia mediados del siglo XX por la configuración de una región con nodo en sus respectivas capitales, para lo cual apelaron en sus discursos a distintos fundamentos históricos y culturales.

En 1954, Guido Miranda en *El Paisaje Chaqueño*, obra presentada como un ‘ensayo de geografía regional’, sostiene que “existe una notoria compenetración regional de nuestra provincia con el Gran Chaco, del cual está llamada a ser la cabecera económica”, lo que confirma el “destino regional del Chaco” (Miranda, 1954, p. 14).

Poco después, Ramón de las Mercedes Tissera opone a la noción *Nordeste Argentino*, que comenzaba a imponerse, la de *Gran Chaco*, región que comprendería las provincias de Chaco, norte de Santa Fe, este de Salta y Formosa. A través del análisis histórico, buscó recomponer una trayectoria de siglos, rescatando las primeras poblaciones indígenas, para demostrar la historicidad de la región propuesta.

Al analizar el campo intelectual conformado en la segunda mitad del siglo XX en torno a la Universidad Nacional del Nordeste, creada en 1957, advertimos el dilema que debió enfrentar al fundamentar los estudios regionales “nordestinos” frente a la comprobación, a través de estos mismos estudios históricos y geográficos, de su existencia meramente programática. Jacquet señala que, para dotarla de existencia, la región nordeste precisaba de una historia que la fundara y fundiera en rasgos específicos. Así surgiría una historiografía de construcción nordestina que “debió hilvanar los retazos de las historias de cada provincia para sustentar la existencia de una Región Nordeste que resultaba ser bastante inédita y reciente” (Jacquet, 2002, p. 52). Estas serían las bases de lo que denomina *historiografía nordestina*, que permitía conferir un pasado común a la nueva región, más allá de las irresolubles dificultades teóricas y metodológicas que planteara su estudio.

En 1967, por un decreto del gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, se estableció la división de la Argentina en ocho



regiones. La formulación definitiva de la Región Nordeste formó parte de ese proceso de regionalización. Según el decreto, el NEA abarcaba un amplio territorio que incluía a las provincias de Chaco, Corrientes, Misiones y Formosa y los departamentos de Vera, General Obligado y Nueve de Julio ubicados al norte de la provincia de Santa Fe. Su finalidad era proyectar el flujo de inversiones destinadas a obras de infraestructura y desarrollo. Por ello se crearon en el interior del país un aparato administrativo central y oficinas de desarrollo regional.

Así, Miranda, no obstante sus trabajos centrados en la región chaqueña, realizaría un esfuerzo por fundamentar históricamente la regionalización del nordeste en una serie de artículos titulados “Perfil del Nordeste” publicados en el diario *El Territorio* de Resistencia entre 1968 y 1969. Miranda señala en dichos artículos que esta unidad regional es un enfoque contemporáneo a la creación de la UNNE, y aunque advierte que el nordeste no presenta una unidad geográfica, considera que sí la tiene en cuanto a la ocupación humana, homogeneizada por la cultura guaraní. Sin embargo, para Miranda la determinación regional no significaba la recuperación del legado indígena, sino el aporte manifiesto que este había dejado en el folklore, las leyendas y la música. Retoma aquí los elementos identitarios de la ya mencionada “provincia guaraní”, extendidos a todo el nordeste.

En 1968, se realizó en Corrientes el Simposio Nacional de Sociología, en cuyo marco intelectuales de la región analizaron la cuestión nordestina. La mayoría de los trabajos coincidieron en que el Nordeste no constituiría una región desde el punto de vista antropológico, folklórico ni sociológico. Un año después, aparecía en Resistencia la revista *Región*, en la que Miranda fue una de las plumas principales, con una evidente voluntad de trazar la agenda común del Nordeste Argentino.

En la UNNE, como señaláramos, geógrafos, historiadores y sociólogos se propusieron desentrañar los fundamentos y viabilidad de la existencia de una Región Nordeste. En 1971, el

geógrafo Enrique Bruniard planteaba, tras un extenso análisis, que el nordeste era en realidad una aspiración, una región plan de naturaleza prospectiva “cuyos límites obedecen a cuestiones de comodidad antes que a criterios científicos valederos” (Bruniard, 1971).

Por su parte, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) creó en 1969 el Programa de Estudios Regionales (PER) y la Comisión Regional NEA de Ciencia y Técnica, en consonancia con una política que privilegiaba el desarrollo científico y tecnológico en el interior del país a través de una división en regiones. El Programa de Estudios Regionales se proponía “dar inicio a los estudios regionales en la Argentina desde una perspectiva interdisciplinaria”, auspiciado por organismos nacionales de Argentina y Paraguay, ligados al programa “Impacto de las grandes obras hidroeléctricas del río Paraná sobre el sur del Paraguay y nordeste de la Argentina”, coauspiciado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina y el Consejo Nacional de Progreso Social de Paraguay (Espinola, 1976). En 1977, con la creación del CERNEA, se suma un nuevo programa de investigación: “Vinculaciones entre grupos de inmigrantes y sistema educativo argentino”.

Dicho programa editó la *Revista de Estudios Regionales* (1976-1978). En su presentación, afirmaba que se proponía “dar inicio a los estudios regionales en la Argentina desde una perspectiva interdisciplinaria [...] y ofrecer un panorama lo más completo posible del nordeste” (Espíndola, 1976). A través de la publicación de la revista y posteriormente de la *Colección Estudios Regionales* (1978-1982), investigadores de las diversas disciplinas sociales y humanas pudieron difundir los resultados de sus investigaciones y reflexionar sobre la posibilidad de existencia de una región NEA.

## **Entre el NOA y el NEA: el Norte Grande**

Los procesos de globalización actuales tienen su contracara en los procesos de regionalización; se rescatan diferentes formas de ocupar el espacio y en tal sentido la región —con un enfoque antropológico social— se relaciona con las nuevas formas de organización del poder.

Sin embargo, a partir de 1976, el sistema de planificación regional en Argentina se desarma, el CONADE desapareció y solo el CFI se mantuvo activo, virando hacia la actividad sectorial y respondiendo a las demandas de las provincias, y quedó relegado a algunas oficinas cercanas a la presidencia y con un papel retórico más que práctico (Reboratti, 2001, pp. 124-125).

Una década después, el 10 de octubre de 1986 se firma en Salta la *Declaración para la integración del Norte Grande Argentino*. En ella se argumentaba:

Que a más de cien años de la organización nacional y teniendo en cuenta el proceso de centralización producido en el país dentro de las estructuras políticas, económicas y administrativas, parece haber llegado el momento de establecer una nueva relación de poder que asegure a las provincias del Norte una participación efectiva.

Que en esa revitalización de un federalismo moderno, la descentralización de las decisiones y la cooperación intergubernamental deben concebirse dentro de la región, como parte integrante de la Nación, para iniciar unidos igualmente la construcción de un país moderno, que utilice todas sus potencialidades para garantizar su desarrollo integral y su proyección latinoamericana.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 brindó a las provincias una nueva herramienta para fomentar el desarrollo regional: la facultad para crear regiones. Este instrumento, junto con la provincialización de los recursos naturales, se considera

estratégico para pensar el futuro del país. Las regiones devinieron en dispositivos institucionales subnacionales, basados en la articulación de provincias linderas. En este marco, la región emerge como una clave más en la reorientación del federalismo argentino (Rinaldi, 2018).

El Norte Grande se había convertido en un área económica y comercial prioritaria, dada su conectividad con los países limítrofes. Los acuerdos regionales se multiplicaron. La región del Norte Grande fue creada formalmente en 1998. Sin embargo, con la crisis de 2001, su actividad fue mermando hasta detenerse por completo en los primeros años de la década de los 2000.

Una cuestión importante es que a los procesos de regionalización, el fortalecimiento de las regiones en el ámbito nacional e internacional —que afectó también a las regiones transfronterizas—, se suma la integración supranacional, que tiende a la construcción de grandes regiones, basadas a menudo en acuerdos económicos, pero con aspiraciones políticas, como la del MERCOSUR o el ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur). Precisamente, después de este estancamiento, las provincias del Norte Grande tuvieron alguna participación en el Zicosur, en el que están comprometidos también estados del Sur de Brasil, Paraguay, Chile, Perú y Bolivia.

Paralelamente a estas acciones políticas, las universidades realizan intentos de integración a través de acciones concretas y presentación de proyectos, como el Convenio de Cooperación Institucional (2002) que tiene por objetivo analizar y solucionar aquellas cuestiones de carácter regional a partir de la construcción de un *ethos* regional, o sea una nueva instancia de validación identitaria. Entre los objetivos se ha incluido:

Crear un Sistema Regional de Investigación y Desarrollo orientado a la agro y forestoindustria y a la aplicación de tecnologías apropiadas, sobre la base de la participación e interacción de las universidades

y entidades públicas y privadas de cada una de las provincias signatarias, tendiente al aprovechamiento integral e integrado de las producciones provinciales [...] Promover la implementación de mecanismos de intercambio entre las distintas Universidades de la Región. [...] Encarar la estructuración de cursos y compromisos de capacitación a nivel regional.

Este papel central que han asumido las universidades se ha manifestado a través de distintas declaraciones, proyectos comunes presentados en instancias nacionales, creación de espacios de discusión y consenso —reuniones de rectores y decanos, congresos de economía del Norte Grande—, implementación de redes, de carreras vinculadas e interinstitucionales y de distintas líneas de investigación. Este aporte, que amerita ser analizado, sin embargo, no ha tenido la continuidad necesaria para fortalecer esta construcción regional.

### **A modo de conclusiones**

Las regiones en el espacio del actual territorio argentino se han ido configurando y transformando a lo largo de siglos. Desde mediados del siglo XX se inician procesos de planificación regional que determinaron una configuración sobre una base espacial que agrupara a distintas provincias. De esta manera, quedarán definidos el NEA y el NOA —este último con anterioridad, pues ya sirvió como referencia para la definición del NEA—. Canal Feijóo fue un referente clave a la hora de pensar la región, a partir del papel central que jugara en la definición de la Región Noroeste.

El nordeste es una región reciente, de la cual comienza a hacerse referencia en la década de 1940; esta noción se vio reforzada con la creación de la Universidad Nacional del Nordeste y los procesos de regionalización encarados por el gobierno nacional en la década

de 1960. No obstante, las dificultades para encontrar los rasgos comunes y distintivos de esta región-plan permitieron que la concepción del nordeste conviviera y confrontara con la idea más arraigada de una región chaqueña con centro en Resistencia que buscaba desprenderse de la tutela de la también tradicional región-provincia de Corrientes.

Las características estructurales y problemáticas comunes llevaron a la constitución, finalmente, del Nordeste Argentino y luego del Norte Grande. En todos los casos, estos fueron procesos de integración lentos, con interrupciones.

Nos hemos concentrado fundamentalmente en describir el papel de las elites intelectuales en estos procesos y en los mecanismos empleados para la formación de identidades regionales que sustentaran aquellos, lo que nos permite advertir el lugar central de los sectores académicos en los ámbitos universitarios en estas construcciones.

## Bibliografía

Arce, A. y Orozco, G. (2021). Apuntes para el desarrollo del Norte Grande argentino. En *Visión Desarrollista*. <https://www.visiondesarrollista.org/apuntes-para-el-desarrollo-del-norte-grande-argentino/>

Benedetti, A. (2009). Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino. En *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, Vol. XIII, s/p. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-286.htm>

Benedetti, A. y Salizzi, E. (2016). 150 años de Geografía Regional en Argentina: cambios y continuidades en las propuestas de regionalización del territorio nacional (1839 a 1988). *Folia Histórica del Nordeste*, (25, 11-34). <https://doi.org/10.30972/fhn.025313>

Benedetti, A. y Salizzi, E. (2023). Provincia, territorio y región. Tres conceptos fundamentales en la formación político-administrativa del estado federal argentino durante los siglos XIX y XX. *Estudios Geográficos* (84 [294]). <https://doi.org/10.3989/estgeogr.2023134.134>

Bolsi, A. y Meichtry, N. (2006). Territorio y pobreza en el Norte Grande argentino. *Scripta Nova*, 218 (10); 1-23.

Bruniard, E. D. (1971). El carácter regional y la regionalización del Nordeste argentino. *Nordeste*. Resistencia, Facultad de Humanidades UNNE, N° (11-13).

Centro de Documentación Región Norte Grande <<http://www.regionnortegrande.gov.ar>>.

Espínola, J. C. (1976). Presentación. *Revista de Estudios Regionales*. Año I, N° 1, Corrientes, PER-CONICET.

García, A. (2018). Auge y caída de la planificación regional en Argentina: entre la búsqueda de una autonomía enraizada y

el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (27 [1], 180-194). <https://doi.org/10.15446/rcdg.v27n1.58053>

Gómez, H.F. (1928). *Páginas de historia*. Corrientes, Imp. del Estado.

Haesbaert, R. (2010). Región, regionalización y regionalidad: cuestiones contemporáneas. En: *Antares*. Letras e Humanidades, N° 3.

Leoni, M. S. (2008). *La conformación de campo cultural chaqueño. Una aproximación*. Corrientes, Moglia Ediciones.

Leoni, M. S. (2015). Elites culturales y construcción de la región en el nordeste argentino en el siglo XX. *Coordenadas*. Revista de Historia Local y Regional. Córdoba: Universidad Nacional de Río Cuarto, año II, N° 2 (35-54).

Leoni Pinto, R. (1997). *Obra y pensamiento historiográfico de Bernardo Canal Feijóo*. UNT, San Miguel de Tucumán.

Martínez, A. T. (2013). Intelectuales de provincia: entre lo local y lo periférico. *Prismas*, Revista de historia intelectual (17).

Pantaleón, J. (2005). Ciencia y política en la invención de la región del Noroeste argentino. En Frederic, S. y Soprano, G. (comp). *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.

Quintero, S. (2002). Geografías regionales en la Argentina. Imagen y valorización del territorio durante la primera mitad del siglo XX. *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales, Vol. VI, 127, s/p. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-127.htm>

Reboratti, Carlos (2001). La geografía profesional en Argentina. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, N°39 (119-130). Universidad de Buenos Aires. Instituto de Geografía.



Rinaldi, F. (2018). La región en el Federalismo Argentino. *Cuadernos de Territorio*, N° 18. [http://publicaciones.filo.uba.ar/sites/publicaciones.filo.uba.ar/files/Cuadernos%20de%20Territorio%2018\\_interactivo.pdf](http://publicaciones.filo.uba.ar/sites/publicaciones.filo.uba.ar/files/Cuadernos%20de%20Territorio%2018_interactivo.pdf)

Schweitzer, A. (2004). ¿Uno o varios NEA? Regiones y Territorios en el espacio del Nordeste Argentino. En Panaia, M. *et al*, *Crisis fiscal, mercado de trabajo y nuevas territorialidades en el Nordeste Argentino*. La Colmena.

Tissera, R. (1973). La región es el Gran Chaco. *Región*, Resistencia, año V, N° 42.

Valenzuela, C. (2014). Principales problemáticas y potencialidades de la región Nordeste. En *Geograficando*, V.10, N° 2. <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov10n02a07>.

## Capítulo 3

### Federalismo y desigualdad: la región como sujeto

*José Vezzosi*<sup>20</sup>

#### Introducción

Autonomía y federalismo son dos conceptos estructurantes del proceso de formación del Estado argentino. En torno a ellos se desplegaron las principales disputas de la primera mitad del siglo XIX y, sobre todo, del proceso de organización nacional que tuvo lugar a partir de 1852. La literatura histórica advirtió contra la naturalización de ambos conceptos, resaltando la historicidad y politicidad que los atraviesan. En esa dirección José C. Chiaramonte señaló que mientras el concepto de federalismo era utilizado en la doctrina constitucional para referirse a la conformación de un Estado federal (proceso al que Botana [1977] denominó “federalismo centralizado”), la historiografía identificó bajo esa denominación a las tendencias autonomistas que abogaban por la forma confederal o que —con posterioridad a 1853— reivindicaban el derecho de autodeterminación de los “pueblos” (en referencia a las ciudades y sus áreas de influencia). El historiador santafesino afirmó que “insensiblemente, se ha producido un fenómeno de

---

<sup>20</sup> Instituto de Estudios para el Desarrollo Social, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (INDES, CONICET-UNSE).

deslizamiento de sentido, que hace que la noción de federalismo en la historiografía argentina concluya por ser referida a fenómenos de disociación política, mientras en la bibliografía política de la que deriva es asociada a lo inverso, a procesos de unificación” (1993, p. 88). Por su parte, Agüero mostró que el uso actual de la noción ‘autonomía’ en el lenguaje constitucional argentino es “el resultado de un desplazamiento conceptual históricamente determinado por el proceso de construcción estatal” (2014, p. 343). Fue recién durante los conflictos por la nacionalización de Buenos Aires (entre ‘autonomistas’ y ‘nacionalistas’) que el concepto de ‘soberanía provincial’ utilizado hasta entonces, fue siendo reemplazado en los “lenguajes políticos” (Palti, 2002), mientras se imponía la idea de una ‘soberanía nacional’ que subsumía a las provinciales.

Los usos y significados de los conceptos de autonomía y federalismo se presentaron, desde el principio, vinculados a complejas dinámicas atravesadas por hechos políticos, interpretaciones historiográficas y lenguajes teóricos (Bravo, 2013). Esta característica acompañó el devenir de ambos conceptos a lo largo del siglo XX. Hacia 1994, la reforma de la Constitución Nacional habilitó la institucionalización de procesos de integración regional como instancias de articulación entre los estados provinciales (y de mediación con el Estado federal), dejando en claro que no afectaban las facultades delegadas a la Nación ni las autonomías provinciales.

Sin embargo, en la disputa por los significados de las nociones de federalismo, autonomía y región, no sólo está en juego la forma de organización institucional o jurisdiccional del estado sino también procesos de inclusión/exclusión de sujetos y espacios políticos que se disputan en torno al antagonismo federal (Schmitt, 1932; Mouffe, 2011). En este escrito, que no es más que una primera aproximación al asunto, rastreamos indicios discursivos en la política argentina reciente que nos permitan destacar dos rasgos y un desafío en ese antagonismo. El discurso de los actores

políticos expresa la demanda por la reparación de una desigualdad (económica, material) que se articula con la reivindicación de una identidad cultural diferente a la del mito de la argentina blanca y europea. En ese sentido, el antagonismo geopolítico estructurado en torno a la ruptura interior-Buenos Aires<sup>21</sup> (Gorelik, 2021), activa la representación de diferencias culturales<sup>22</sup> que, devueltas al ámbito de las ciencias sociales, invitan al desafío geoepistemológico (Martínez, 2019) que tematizamos con la idea de “la región como sujeto”. Este concepto lo hemos tomado del plan de estudios del Doctorado en Estudios Sociales y Políticos Regionales, carrera de posgrado interinstitucional puesta recientemente en marcha por cuatro universidades del NOA (UNSE, UNCa, UNT y UNLaR) que, asumiendo el desafío mencionado, ha propuesto abordar “lo regional como el sujeto más que como el objeto de estos ‘estudios socio-políticos’”. En ese sentido ‘lo regional’ alude principalmente a una forma de mirar, a la ‘situacionalidad’ (Auat, 2021) del enfoque: “la pretensión de hacerse cargo del ‘desde dónde’ se mira la realidad y los compromisos hermenéutico-axiológicos implicados allí” (UNSE, 2021, p. 5).

El recorrido del texto no ofrece un repaso exhaustivo, sino una aproximación a tres episodios de los últimos años en los que el antagonismo federal se expresó con intensidad: la puesta en marcha del Consejo Regional del Norte Grande Argentino (2020), las reivindicaciones autonomistas en torno al MendoExit (2021), y la diferenciación explícita frente a “lo porteño” que emergió durante la campaña electoral de 2023.

---

<sup>21</sup> O bien sus variantes centralismo-federalismo, capital-provincias, con sus dicotomías implícitas urbano-rural, tradición-modernidad, civilización-barbarie.

<sup>22</sup> Este asunto ha sido estudiado como una dimensión geocultural entre otros por Rodolfo Kusch (1976) y Gaspar Risco Fernández (1991).

## ***El Norte también existe. El Tratado del Norte Grande Argentino***

El 11 de diciembre de 2020 los gobernadores Gerardo Zamora (Santiago del Estero), Gildo Insfrán (Formosa), Raúl Jalil (Catamarca), Juan Manzur (Tucumán), Ricardo Quintela (La Rioja), Gerardo Morales (Jujuy), Gustavo Valdés (Corrientes), Oscar Herrera (Misiones) y Gustavo Sáenz (Salta) se dieron cita en la ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco). La convocatoria había sido impulsada por el gobernador local Jorge Capitanich, quien destacó en sus palabras de bienvenida “el esfuerzo que han realizado cada uno de ustedes para participar en este evento” (*Diario 21*, 2020). El principal objetivo era poner en marcha el Consejo Regional del Norte Grande Argentino (CRNGA), organismo que había sido establecido en el Tratado Parcial de Creación de la Región del Norte Grande Argentino (TNGA) suscripto el 9 de abril de 1999 en la ciudad de Salta.

Aquel tratado tenía como trasfondo la reforma constitucional de 1994, que había otorgado a las provincias la potestad de “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines” (artículo 124) y —complementariamente— facultado al congreso nacional (en el art. 75 inc. 19) para “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (Constitución Nacional Argentina, 1994). La reforma, había dado marco también para que, en 1996, seis provincias suscribieran el Tratado Fundacional de la Región de la Patagonia Argentina, y para el Tratado de Integración Regional de las Provincias de Córdoba y Santa Fe de 1998, al que se adscribiría pocos meses después Entre Ríos, dejando conformada la Región Centro.

El TNGA, afirmaba que el “grado de conciencia plena sobre las implicaciones del fenómeno de la globalización y sus posibles consecuencias económico-sociales” para la región hacía necesario “Institucionalizar el proceso de integración (...) con el establecimiento de órganos con competencia y facultades que

permitan la coordinación de políticas y la materialización de los proyectos de interés común, que en los hechos acrecentarán el potencial económico-social regional”. En esa dirección, además de crear el Consejo Regional y otorgarle “facultades administrativas para cumplir con los fines de la regionalización”, instituyó tres órganos complementarios: la Asamblea de Gobernadores, la Junta Ejecutiva (que integraban los ministros provinciales designados al efecto) y el Comité Coordinador (integrado por un representante del NOA y otro del NEA), cuyas funciones fueron definidas en el Estatuto del Consejo Regional aprobado en Resistencia el 24 de junio de 2004.

El TNGA, a su vez, tenía como antecedente el tratado Interprovincial de Integración del Norte Grande Argentino, que había sido suscripto el 10 de octubre de 1986 con el objetivo de “establecer instancias de coordinación y concertación entre los poderes públicos de los diversos estados integrantes de la región” para “lograr la efectiva y permanente integración de las provincias del Norte Grande” (p. 2). Por ello se comprometían a “poner en ejecución las líneas establecidas en la Declaración del Norte Grande Argentino” que se anexaba al acuerdo.

Aquella “Declaración para la Integración del Norte Grande Argentino” alertaba —en un año marcado por la crisis de la deuda externa— acerca de la “situación actual de las provincias del Norte Argentino, caracterizada por un menor grado de desarrollo relativo que las del centro del país”. Afirmaba que dicho atraso se explicaba —entre otros factores— por la “industrialización de su producción primaria fuera del ámbito regional”, los “desequilibrios en la distribución geográfica de la actividad económica y de la población” en el país y “el reducido margen decisional en las políticas nacionales”. Por ello, luego de un pormenorizado análisis económico, que partía de las alteraciones geopolíticas producidas por la constitución del puerto de Buenos Aires durante la colonia y que se habían consolidado con la reprimarización del aparato productivo durante la dictadura militar, proponía “revitalizar el

federalismo” a través de la integración regional, como una manera de enfrentar la “profunda crisis económica” que atravesaba al país.

Esta idea de la región como una “mediación” frente a los procesos económicos globales excluyentes (Auat, 2006) y, a la vez, revitalizadora del federalismo —concebido como instancia necesaria para incidir en las “políticas nacionales”— también estuvo presente en las discusiones de los gobernadores reunidos en Resistencia en 2020. El primer orador, el anfitrión Capitanich, afirmó que el espíritu del encuentro era “decir humildemente que el norte también existe” (Kristal, 2020). Entre los asuntos centrales de la convocatoria, estaba la posibilidad de concretar —con el acuerdo del presidente Alberto Fernández— un ambicioso programa de financiamiento con organismos internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo principalmente) que permitiera la “reparación histórica” de la región, a partir de un plan de infraestructura de 30 mil millones de dólares.

El gobernador chaqueño, destacó que —a pesar de las distintas pertenencias partidarias— se encontraban presentes todos los mandatarios de la región en una muestra del compromiso por lograr que “la República Argentina *mire* al Norte Grande como lo que somos, una *identidad cultural*, territorial, geográfica, de un valor geopolítico trascendental, que tiene historia, que tiene presente, pero sobre todo, tiene futuro” (Kristal, 2020). La reivindicación de una identidad regional olvidada, invisibilizada, fue señalada como un elemento constitutivo de la propuesta programática del proceso de integración regional norteña. El saludo de bienvenida de la página web oficial del Norte Grande, creada luego de aquel encuentro, reivindica “el legado de nuestros padres fundadores y de la identidad plurilingüe, multirreligiosa y pluricultural de nuestros pueblos y comunidades” (<https://nortegrande.net.ar/>). Esta afirmación identitaria pluricultural contrasta con el mito de origen blanco y europeo que, por ejemplo, ha sido sostenido públicamente por los últimos dos presidentes (Macri en 2018 y Fernández en 2021) en la afirmación simplista de que los argentinos

“descendemos de los barcos” (Micheletto, 2021; Ise, 2021).

La demanda de reconocimiento se presentó articulada con una demanda de igualdad. En los discursos de los distintos gobernadores presentes en el encuentro de Resistencia, las injustas decisiones políticas nacionales emergen como la principal causa de la profundización de las asimetrías entre las provincias norteñas y la región central del país. El tema energético fue uno de los que concitó más atención. El gobernador correntino Valdéz se refirió al injusto “*kilowatt* criollo” que perjudica a las provincias productoras de electricidad. Denunciaba que mientras la Nación pagaba doce dólares por cada kilovatio producido en las hidroeléctricas misioneras y correntinas, importaba —el mismo producto— por un valor superior a los cincuenta dólares. Asimismo señaló que, simultáneamente, los precios que pagaban los hogares e industrias del Norte Grande eran más altos que los que se pagaban en la región central del país. El dirigente radical correntino describía un proceso en el cual la región que producía la energía resultaba doblemente perjudicada: la Nación se las compraba más barata que a otros proveedores y se la volvía a vender a un precio superior al que les cobraba a otros consumidores. El peronista Insfrán acotó al respecto: “¿Por qué los porteños tienen que pagar menos? La energía nuestra va de aquí a Buenos Aires, y después de Buenos Aires nos cobran el transporte” (Kristal, 2020). En una muestra de que la demanda asumía un sentido geopolítico antes que partidario.

En ese mismo sentido, el jujeño Morales afirmó irónicamente que, así como hay un “*kilowatt* criollo”, hay también un “gas criollo” perjudicial para el norte argentino, “porque hasta fin del año pasado en nuestra industria del NOA y el NEA pagábamos 7 dólares el millón de BTU de gas, y ya el sur y el centro del país, la zona más rica, estaba pagando el precio de Vaca Muerta, 3,5 dólares, y llegó a bajar a casi 3 dólares” (Kristal, 2020). Según su óptica, esta disparidad impactaba negativamente en la posibilidad de atraer inversiones. “Hay que ser corajudos para ir a poner una industria en el NOA y el NEA” decía Morales, y señalaba que



“cerca del 20% de las pymes que exportan está en Pilar, casi un barrio del área metropolitana, mientras que todo el NOA tiene un 5%”. Recordemos que este asunto ya había sido señalado en la “Declaración del Norte Grande” de 1986. La continuidad de las desfavorables condiciones para la industrialización de la producción primaria en la región era percibida por el gobernador jujeño como una injusticia derivada del carácter centralista de las decisiones políticas, por ello afirmaba que “seguimos viviendo en un país unitario y muy desigual, con la riqueza y el esfuerzo concentrada en el área núcleo de la producción” (Kristol, 2020).

Otro de los temas abordados fue el crónico déficit en infraestructura de transporte que sufre la región. El salteño Sáez resaltó que ese déficit afectaba la rentabilidad de la producción, “no puede ser que un producto trasladado desde Jujuy a Rosario salga más caro que desde Rosario a la China” expresó. Los mandatarios del litoral, por su parte, advirtieron que el manejo desigual de la Hidrovía Paraná-Paraguay provocaba que “las únicas que terminan siendo competitivas son las provincias que están alrededor del puerto de Buenos Aires” (Kristol, 2020). El problema seguía siendo —según percibían los gobernadores norteros— la desigual distribución de recursos: “acá hay una Argentina que duele y espera, que pide a los gritos a los presidentes que dejen de pregonar federalismo y que empiecen a practicarlo”, afirmó Gustavo Sáez.

Aquella reunión de los mandatarios de diez provincias argentinas, que integran el 30% del territorio nacional y representan el 22% de la población argentina, pasó casi desapercibida en los medios de comunicación nacionales, que se encontraban por entonces enfocados en el tratamiento del proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo y en las expectativas por la llegada de las vacunas para enfrentar la pandemia por COVID-19. Sin embargo, con la puesta en funcionamiento del Consejo de Integración Regional, las provincias del Norte Grande lograron configurar un bloque que se mantuvo activo desde entonces y que sirvió, en

distintas coyunturas, para interactuar con mayor capacidad de influencia con los gobiernos nacionales.

### **Autonomismo y cuestión federal**

Las reivindicaciones autonomistas han sido otras de las formas del antagonismo federal en el discurso político reciente. Mayormente se han hecho visibles en los reclamos por —lo que se considera— una desigual distribución de recursos económicos entre la Nación y las provincias, o un injusto reparto entre lo que las provincias aportan y lo que reciben en concepto de coparticipación federal (Régimen Transitorio de Distribución de Recursos entre la Nación y las Provincias, Ley 23.548, 1988) (Altavilla, 2022).

Este asunto, cuando se presenta deshistorizado (Gómez Martínez, 2013), devuelve un escenario en el que las provincias menos desarrolladas son figuradas como parásitos de otras calificadas como productivas y más desarrolladas. El dispositivo parece emular los modos en que el neoliberalismo avanza colonizando las subjetividades en torno a la *nueva cuestión social* (Murillo, 2018), esto es, culpando a los pobres de su pobreza y quitando toda responsabilidad colectiva sobre la situación de los miembros de la comunidad. Por momentos, el debate remite a las reformas estatales descentralizadoras del ciclo neoliberal de los años 90, cuando algunas provincias fueron declaradas “inviabiles” (Vezzosi, 2009). En ese sentido se manifestó a finales de 2022 el entonces diputado nacional Javier Milei, al aludir al sistema de coparticipación federal como “esta idea de justicia social entre provincias que está haciendo un desastre”, y proponía que “si una provincia es inviable, que se haga cargo” (*La Voz de Misiones*, 2022).

Esta “lógica de la competencia” devenida en “nueva razón del mundo” (Laval y Dardot, 2013), proyecta una imagen de las provincias como empresarias de sí mismas, que atomiza, fragmenta y diluye los vínculos políticos. Desde esa perspectiva, los problemas económicos y financieros de las provincias ‘viables’ son asociados

causalmente con el sostenimiento de aquellas que serían ‘inviabiles’. Cabe reconocer que esta discusión está atravesada por el habitual uso discrecional que los distintos gobiernos nacionales hicieron de los recursos no coparticipables, así como por el retraso en la sanción de una nueva ley de coparticipación federal prevista en la Constitución Nacional de 1994 (Retzoagli y Cammarata, 2016).

Retomando el clásico abordaje constitucionalista que piensa el federalismo argentino como una tensión irresuelta entre fuerzas centrífugas y centrípetas (Bazan, 2013), la “lógica-empresa” (Brown, 2016) intensifica las primeras, generando tensiones que problematizan la propia existencia del Estado nacional en su configuración actual. Un caso particular en el que se evidenció esa problematización fue el MendoExit. Un término derivado del Brexit (*British exit*) que comenzó siendo utilizado en los medios de comunicación y las redes sociales para referir a insinuaciones separatistas. Su germen fue el supuesto descontento forjado entre los habitantes de la provincia de Mendoza por el triunfo electoral del candidato peronista Alberto Fernández en las elecciones presidenciales de 2019. En aquella ocasión los resultados habían configurado un mapa en el que la franja central del país (que atraviesa las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, San Luis y Mendoza) había votado mayoritariamente por la opción de “centro derecha” (Vommaro y Gené, 2023) representada en la fórmula Macri-Pichetto; mientras que en el resto de las provincias se había impuesto el peronismo. Hubo quienes leyeron en aquella configuración una representación cartográfica del clivaje entre el país productivo y el país parasitario (Origlia, 2019).

El MendoExit cobró otra relevancia cuando el politólogo, exgobernador y tres veces legislador nacional por el partido radical Alfredo Cornejo declaró en una radio que Mendoza “tiene todo para vivir como un país independiente” (Gavotti, 2020). Molesto por las demoras atribuidas al gobierno nacional en la habilitación de la construcción de la represa hidroeléctrica “Portezuelo del Viento” (Mannino, 2020), afirmó: “la verdad que no me gusta separarnos

de la nación, pero *ellos* están obligando a Mendoza a autoafirmarse en sus propios valores y en sus identidades” (Gavotti, 2020). En plena pandemia, las declaraciones generaron revuelo a nivel nacional e internacional. Circularon encuestas extraoficiales que afirmaban que más del 30% de los mendocinos estaba de acuerdo con la separación, se insinuó un plebiscito y hasta se anunció una alianza partidaria provincial (entre el partido Éxito y el Partido Demócrata) llamada, justamente, MendoExit, cuyo objetivo era “defender a Mendoza” (*La Capital*, 2021).

Al poco tiempo, Cornejo pareció retractarse y dijo que “no hay ninguna chance de que ninguna provincia se salga de la federación, pero sí hay un montón de gente que quiere estar en este país, pero quiere que este país *le dé más de lo que pone y no un país que se nivele para abajo*” (*La Capital*, 2021). Como vimos, la reducción de las asimetrías entre provincias y regiones es un mandato constitucional en Argentina, sin embargo, lo que era visto por unos (los gobernadores norteros) como un justo reclamo de reparación histórica, parece enunciarse desde las provincias centrales como una “nivelación para abajo”.

En realidad, la construcción de la mega represa se hallaba atascada en las siempre complejas relaciones de las cuencas hídricas interprovinciales (cinco provincias se verían afectadas río abajo) (Lomagno, 2023). Sin embargo, la ocasión representó una oportunidad para que emergieran discursos que tematizaron el antagonismo federal desde la presentación de una inconveniencia: una provincia expresaba vivenciar su pertenencia a la Nación como un estorbo. Ser parte resultaba menos redituable para “los mendocinos” que no serlo. El problema parece estar atravesado por los desacuerdos con la conducción política de la Nación y los intereses que priorizaba. Eran las decisiones del Gobierno nacional, exhibidas como contrarias a los intereses definidos homogéneamente como provinciales, lo que ponía en duda la conveniencia de integración a la nación. En efecto, hemos debido rastrear mucho para encontrar quién o quiénes se beneficiarían

con la represa o enterarnos cuál era la postura de las comunidades campesinas e indígenas que se verían impactadas por la obra. Por su parte, la senadora mendocina peronista Fernández Sagasti quedó en una situación incómoda, atravesada por la tensión entre su pertenencia al partido de Gobierno nacional y las posturas a favor de la represa construidas homogéneamente como “provinciales”.<sup>23</sup>

Cabría indagar mejor en la dimensión partidaria que se insinúa en esta presentación de la cuestión federal, para conocer en qué medida las apelaciones al federalismo emergen asociadas a las tensiones entre intereses representados por los partidos y dirigentes que circunstancialmente gobiernan en una provincia, y los intereses que defienden quienes —circunstancialmente— gobiernan a nivel nacional.

### ***Pituquitos de Recoleta: universalidad y escepticismo***

Otras de las formas en que se ha planteado la cuestión del federalismo estos últimos años fueron a partir de la diferenciación explícita con el “centralismo porteño”. Durante la extenuante campaña electoral de 2023 varios gobernadores formularon expresiones contra los “porteños”. El gobernador peronista de Formosa, Gildo Insfrán, por caso, en un acto en la Comunidad Originaria María Cristina en mayo de 2023, en alusión a los candidatos de la oposición, espetó: “vienen en nombre de los porteños y los porteños son unos reverendos hijos de su madre, ellos lo único que hacen es mirar a Europa” (*Infobae*, 2023). El gobernador santiagueño Gerardo Zamora por su parte, en una reunión del Comité Interjurisdiccional de los Bajos Submeridionales el 27 de diciembre de 2022, había aludido al “centralismo porteño” como aquellos “que se sienten dueños del

---

<sup>23</sup> En efecto, Fernández Sagasti, se manifestó abiertamente a favor de la represa, y atribuyó a la inoperancia del gobernador Suárez (del mismo partido que Cornejo) por la no concreción de la obra.

país al cual detestan”, geopolitizando una frase del cómico Pedro Saborido, quien se había referido de esa forma a los dirigentes de la derecha nacional (*Perfil*, 2022). Ambos episodios merecerían un análisis en particular, pero quisiéramos detenernos en otro, de mayor relevancia e intensidad en el contexto nacional.

En julio de 2023, durante las celebraciones por el triunfo en las elecciones por la intendencia de la ciudad de Córdoba, Martín Llaryora, molesto por la intensa participación en la campaña local de los dirigentes *nacionales* de Juntos por el Cambio en apoyo al candidato Rodrigo De Loreda, aludió a ellos como “los *pituquitos* de Recoleta (que) vinieron a dar clases de gobernabilidad y ahora se van” (*Página 12*, 2023). En declaraciones posteriores, el nuevo líder del “cordobesismo” (Reinares y Tomassini, 2023; Daín y Chavez Solca, 2022) aclaró que su frase no debía ser “nacionalizada” (extrapolada a la contienda electoral presidencial) y que nada tenía de clasista. Sino que su “bronca central” era contra la “actitud de los *dirigentes porteños*” de ir a las provincias a pedir “explicaciones de gestión”. Lo que había irritado al cordobesismo era que “vienen a decirle a los cordobeses que hay que cambiar porque llevamos mucho tiempo”. Llaryora observaba que “cuando en el interior tenés una expresión política que gobierna muchos años, te la tildan, te la cuestionan”, sin embargo “el PRO en Capital va a cumplir 20 años, pero parece que allá son los reyes de la democracia, los magníficos de la institucionalidad”.

Lo que Llaryora ponderaba era la diferencia en la valoración de los hechos y relaciones políticas. Si un partido político *en capital* gobierna durante largos períodos es *democracia*, si eso mismo sucede en Córdoba, una provincia, *te la cuestionan*. Según el gobernador electo, los *pituquitos de Recoleta*, “que tienen todos los privilegios”, habían ido a Córdoba a “hacerse los maestrillos Siruela” (*Página 12*, 2023). Sabemos que el maestro de Siruela (un poblado español) es el protagonista de un dicho popular que se completa con la frase “que no sabe y tiene escuela”, en alusión a quien se siente legitimado para opinar sobre algo, a pesar (o a

partir) de su ignorancia en el asunto. “¿Con qué mirada te ves a vos en la capital y con qué ojos ven al interior? ¿Creés que los del interior no saben votar y los de capital sí?”, decía Llaryora en aquel discurso (Página 12, 2023).

La densidad de estas alusiones no debe circunscribirse a las habituales lecturas que las reducen a meras “defensas” (es decir, una actitud defensiva, recelosa) del espacio local que no se deja penetrar por las interpelaciones de “lo nacional”. En el uso del rechazo al “porteño” que hacen los gobernadores se deja ver el cuestionamiento al universalismo de esa mirada que, como sabemos, es un gesto característico de la producción hegemónica (Balsa, 2006).

En una nota publicada en febrero de 2023, el filósofo santiagueño Alejandro Auat afirmó que “ser porteño no es ser nacido en el Puerto (...). Ser porteño es un *ethos*, una situacionalidad, un modo de posicionarse” desde uno de los lugares de “la grieta profunda que atraviesa como un bajo continuo las otras hendiduras de nuestra historia social” (2023). Grieta que no por “invisibilizada y ninguneada” deja de ser “real: la fractura Interior-Buenos Aires”. Dice el autor que en esa grieta “está en juego la intersubjetividad: cómo nos relacionamos con el otro”. Los polos de esa tensión serían el “cinismo porteño” y el “escepticismo” provinciano. Si el segundo “duda del otro y suspende su propia acción en la desconfianza”, el “cinismo porteño niega al otro e hiperactúa descaradamente poniéndose en el lugar de la totalidad. Si uno peca a veces de demasiada localía, el otro lo hace de demasiada universalidad”. Es contra esa universalidad que “invisibiliza la diversidad de mundos arrumbándolos en un folklorismo pintoresco o simplificando la producción de política autónoma bajo perezosas adjetivaciones de ‘feudos’ y ‘caudillos’” —según las palabras de Auat— que parecen confrontar los gobernadores en su reclamo federal.

### **Federalismo político, geopolítica y geoeπισtemología**

La forma de presentar el federalismo como la reparación de un daño en el que subyace la negación/invisibilización de un otro, tiene como contracara la consolidación de un centro erigido como “lugar de la teorización” (Mignolo, 2006), como *locus enuntiationis* (Auat, 2021), estructurante de las relaciones de saber-poder al interior del país. En anteriores trabajos (Vezzosi, 2017; Vargas y Vezzosi, 2018; Vezzosi, 2020) hemos problematizado el despliegue de lecturas “nacionales” sobre los fenómenos políticos argentinos — particularmente en los estudios sobre la irrupción del peronismo — referenciadas exclusivamente en espacios metropolitanos (que luego se transforman en canónicas y normativas), frente a las cuales los procesos provinciales o regionales quedaban reducidos a anécdotas, desviaciones exóticas o casos aislados (Leoni y Solis Carnicer, 2012).

En esa dirección el texto *Discursos de identidad y geopolítica interior*, coordinado por Ana Teresa Martínez (2019), ha indagado (en el largo siglo XX de las provincias de Salta y Santiago del Estero) la relación de los discursos de identidad (sobre el ser santiagueño, el ser salteño, la santiagueñidad, la salteñidad) con las posiciones y jerarquías en los espacios sociales provinciales. Pero también cómo los discursos de identidad se vinculan “con las disputas por la nacionalización de ‘locus’ que constituyen los juegos entre centros y periferias en un país geopolíticamente tan desigual como Argentina” (Martínez, 2019, p. 24).

En ese sentido, las relaciones Buenos Aires-provincias gravitan imponiendo legitimidades, pero también activando diferencias en torno a “la producción de espacios centralizados y periferizados al interior de la nación” que “apuntan a regular condiciones de existencia de los sujetos” (Martínez, 2019, p. 25). Por ejemplo, la homogeneización blanqueadora de la metáfora naval de nuestros presidentes, construye fronteras simbólicas que potencialmente pueden generar, expulsar o excluir de espacios sociales, políticos y geográficos a quienes escapan de esos patrones, activando en el



espacio social “estrategias prerreflexivas que permiten postular cierta articulación de las jerarquías del espacio social con las de un espacio geográfico así diferenciado, a partir de su nudo de esquemas de percepción y valoración naturalizados” (Martínez, 2019, p. 25). Recordemos por caso la advertencia contra la amenaza bárbara caudillista que hiciera en el contexto electoral de la campaña presidencial 2015 el dirigente macrista Alfonso Prat Gay cuando dijo “No vaya a ser que en 2020 estemos hablando de Fulano de Tal, que vino, no sé, de Santiago del Estero, que no lo conocíamos, apareció de la nada y resulta que se quedó con todo el poder” (*Página 12*, 2015).

La afirmación del federalismo encarna el desafío de “deconstruir nuestras miradas naturalizadas con las pupilas del centro para mirar desde las periferias” (Auat, 2023). Es en ese sentido que cabe poner en valor algunas iniciativas que están desarrollándose en el NOA que apuntan a profundizar y problematizar ese desafío. Este es el caso del “Doctorado en Estudios Sociales y Políticos Regionales” anteriormente aludido, que se propone abordar la región como sujeto, para brindar herramientas que permitan asumir la región como una “decisión estratégica, vinculada a la espacialización en los análisis del poder”. La región como una “totalidad a escala humana que a su vez es parte de una totalidad mayor. Es el horizonte más cercano en el que podemos tomar decisiones sobre cómo queremos vivir y donde se desarrollan los conflictos y las negociaciones para acordarlo, esto es, el horizonte de la política, el juego de escalas desde donde la globalización de los mercados puede ser cuestionada y resignificada” (UNSE, 2021).

A lo largo de este escrito, hemos explorado algunos de los rasgos discursivos que presenta el antagonismo federal en la querrela política actual. Hemos planteado que, a través de ellos, es posible ver la demanda de reparación de una desigualdad material, que se articula con una reivindicación cultural que pone a las ciencias sociales frente al desafío de vigilar las perspectivas desde las cuales construimos los objetos de estudio, siendo conscientes de que la

producción de conocimiento científico de lo social es parte de la disputa por el contenido de los conceptos que estructuran la vida política y, también, influye en las formas de ver y habitar el mundo.

## Bibliografía

Agüero, A (2014). Autonomía por soberanía provincial. Historia de un desplazamiento conceptual en el federalismo argentino (1860-1930). *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, N° XLIII, 341-392. [https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/provincias\\_aguero.pdf](https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/provincias_aguero.pdf)

Altavilla, C (2022). Federalismo fiscal y desigualdad social en Argentina y Brasil. *Revista de Estudios Regionales*, 121 - 152.

Auat, A. (2021). *Situación y Mediaciones. Nuestra democracia: entre populismo y neoliberalismo*. UNR Editora / Editorial Fundación Ross / CEDeT

Auat, A. (27 de febrero de 2023). *Ser Porteño*. <https://www.pagina12.com.ar/526834-ser-porteno>

Balsa, J. (2006). Las tres lógicas de la construcción de hegemonía. *Revista Theomai*, N° 14.

Bazan, V. (2013). El federalismo argentino. Situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. *Estudios constitucionales*, Año 11, 37-88. <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v11n1/art03.pdf>

Bravo, C. (2013). Los sentidos de la nación y el federalismo en Argentina 1830-1880. *Historia y Memoria* N° 6, 205-232. <https://doi.org/10.19053/20275137.1967>

Botana, N. (1977) *El orden conservador*. Hispanoamericana.

Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso.

Chiaramonte, J.C. (1993). El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX. En M. Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos. México/Brasil/Argentina* (pp. 81-132). Fondo de Cultura Económica.

Consejo Regional del Norte Grande Argentino. <https://nortegrande.net.ar/>

Daín, A. y Chavez Solca, F. (2022). La paradoja del Cordobesismo. *Cuadernos de Coyuntura*, N° 7. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosConyuntura/article/view/38847/38886>

Declaración para la Integración del Norte Grande Argentino. 10 de octubre de 1986. <http://www.boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9THw2NDg1cXdlcnR5>

*Diario22*. (11 de diciembre de 2020). *Cumbre de Gobernadores Capitanich: “Nosotros venimos aquí humildemente a decir que el Norte también existe”*. [https://www.diario22.ar/notix2/noticia/147042\\_cumbre-de-gobernadores--capitanich-quotnosotros-venimos-aquiacute-humildemente-a-decir-que-el-norte-tambieacuten-existequot.htm](https://www.diario22.ar/notix2/noticia/147042_cumbre-de-gobernadores--capitanich-quotnosotros-venimos-aquiacute-humildemente-a-decir-que-el-norte-tambieacuten-existequot.htm)

Gavotti, G. (30 de junio de 2020). *Alfredo Cornejo advirtió: “Mendoza puede ser un país independiente”*. <https://www.infobae.com/politica/2020/06/30/alfredo-cornejo-advirtio-mendoza-puede-ser-un-pais-independiente/>

Gómez Martínez, Y. (2013). “La deshistorización en el ejercicio del poder capitalista y la dominación comunicativa para la asimetría cultural”. *Trans-pasando Fronteras*, N° 4, 117-143.

*Infobae* (2 de mayo de 2023) *Gildo Insfrán: “Los porteños son unos reverendos hijos de su madre”*. <https://www.infobae.com/politica/2023/05/02/gildo-insfran-los-portenos-son-unos-reverendos-hijos-de-su-madre/>

Ise, E. (9 de junio de 2021). *La innecesaria repetición del concepto “los argentinos venimos de los barcos”*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/polemica-alberto-fernandez-frase-argentinos-venimos-de-los-barcos-mexicanos-indios.phtml>

Kristal, S. (13 de diciembre de 2020). *Norte Grande: cumbre, catarsis grupal y el desafío de priorizar para cosechar logros en 2021*. <https://www.ambito.com/nacional/nea/norte-grande-cumbre-catarsis-grupal-y-el-desafio-priorizar-cosechar-logros-2021-n5155083>

Kusch, R. (1976). *Geocultura del hombre americano*. Fernando García Cambeiro.

Laval C. y Dardot P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.

*La Capital* (15 de abril de 2021). *Lanzaron el movimiento MendoExit, que propone la separación de Mendoza del resto de Argentina*. <https://www.lacapital.com.ar/politica/lanzaron-el-movimiento-mendoexit-que-propone-la-separacion-mendoza-del-resto-argentina-n2654340.html>

Leoni, M. y Solís Carnicer, M. (2012). *La política en los espacios subnacionales. Provincias y Territorios en el nordeste argentino (1880-1955)*. Prohistoria.

Mannino, P. (5 de junio de 2020). *Guerra por el agua: Nación se interpone ante el avance de una megaobra en Mendoza*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/guerra-agua-nacion-se-interpone-avance-megaobra-nid2374256/>

Martínez, A. (2019). *Discursos de Identidad y Geopolítica Interior. Indios, descamisados, intelectuales y brujos*. Ed. Biblos.

Micheletto, K. (13 de junio de 2021). *Barcos, indios y cómo pensar quiénes somos*. <https://www.pagina12.com.ar/347846-barcos-indios-y-como-pensar-quienes-somos>

Mignolo, W. (2006). El desprendimiento: pensamiento crítico y giro descolonial. En Walsh, Linera y Mignolo, *Interculturalidad, descolonización del estado y del conocimiento*. Del Signo.

Mouffe, Ch. (2011). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica.

Murillo, S. (2018). Neoliberalismo: Estado y procesos de subjetivación. *Entramados y Perspectivas*. Vol. 8 N° 8.

Origlia, G. (31 de octubre de 2019). *Elecciones 2019: el Frente de Todos ganó donde hay más empleo público y pobreza*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-frente-de-todos-gano-donde-hay-mas-empleo-publico-y-pobreza-nid2302224/>.

Ostiguy, P. (2015). Gramáticas plebeyas: exceso, representación y fronteras porosas en el populismo oficialista. En Veliz y Reano (comps.), *Gramáticas plebeyas. Populismo, democracia y nuevas izquierdas en América Latina*. Ediciones UNGS/UNDAV.

Palti, E. (2002). Las polémicas en el liberalismo argentino. Sobre virtud, republicanism y lenguaje. En J. Aguilar y R Rojas, *El republicanism en Hispanoamérica: ensayos de historia intelectual y política* (pp.167-209). Fondo de Cultura Económica.

Perfil (28 de diciembre de 2022). *El duro mensaje de un gobernador kirchnerista contra los porteños: "Se sienten dueños del país al cual detestan"*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-duro-mensaje-de-un-gobernador-k-a-los-portenos-se-sienten-duenos-del-pais-al-cual-detestan.phtml>

Reynares, J. y Tomassini, V. (2023). *Trazos neoliberales en la política contemporánea de Córdoba*. Ed. Teseo.

Rezzoagli, L. y Cammarata, M. (2016). (Re) discutir al federalismo fiscal como instrumento de desarrollo social en la República Argentina. *Finanzas y Política Económica Vol. 8*, 93-112.

Risco Fernández, G. (1991). *Cultura y Región*. Centro de Estudios Regionales - Instituto Internacional Jacques Maritain.

Sanchez, I. (30 de junio de 2020). *Mendoexit: ¿los mendocinos quieren que su provincia se independice de la Argentina?* <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/mendoexit-los-mendocinos-quieren-su-provincia-se-nid2387940/>

Schmit, C. (1932). *El concepto de lo político*. Alianza.

Tratado de Integración del Norte Grande Argentino. 10 de octubre de 1986. <http://www.boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9THw2NDg1cXdlcnR5>

Tratado Interprovincial de Creación de la Región Norte Grande Argentino (NOA-NEA). 9 de abril de 1999. <http://www.saij.gob.ar/LPH0004636>

Universidad Nacional de Santiago del Estero (12 de abril de 2021). Resolución Consejo Superior N°69/2021 por la cual se crea el Doctorado en Estudios Sociales y Políticos Regionales.

Vargas, M. y Vezzosi, J. (2018). Tradición, política y disputa por el sentido: analizando los orígenes del Peronismo desde la posición de la prensa de Santiago del Estero (1945-1946). *Revista Izquierdas*, N° 42.

Vezzosi, J. (2009). Neoliberalismo en Santiago del Estero o la contra-reforma en la periferia de la periferia. *Latitud Sur*, 128 – 148.

Vezzosi, J. (2017). Curas, milicos y caudillos, en Santiago ¿peronismo conservador? Un estado de la cuestión a propósito de los orígenes del peronismo en el interior. *Andes*, Vol. 2. <http://www.scielo.org.ar/pdf/andes/v28n2/v28n2a03.pdf>

Vezzosi, J. (2020). La producción de lo político en el interior del país. “Pro-nazis” y “Turcos coimeros” en el primer peronismo santiagueño. *Revista PolHis*. <https://polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/19/378>

Vommaro, G. y Gené, M. (2023). *El sueño intacto de la centro-derecha argentina y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*. Siglo XXI.



## Capítulo 4

### Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019)

*Cintia Rodrigo*

*Sebastián Mauro*<sup>24</sup>

El presente capítulo se propone ofrecer una caracterización general de la evolución de las estructuras socioeconómicas de las provincias argentinas a lo largo de las cuatro décadas de vigencia del régimen democrático. Esta contribución se basa en una agenda más amplia de investigación sobre el impacto de los perfiles sociodemográficos y productivos provinciales en la conformación de coaliciones sociales y políticas distributivas, y sus transformaciones a lo largo del tiempo.<sup>25</sup> Investigación que se orienta por el supuesto de que las características socioeconómicas y productivas condicionan la posibilidad de formación de coaliciones distributivas, las cuales sostienen a los regímenes de políticas públicas y a los decisores políticos, en conflicto con otras potenciales coaliciones.

---

<sup>24</sup> *Cintia Rodrigo*: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Mar del Plata (CONICET-UNMdP).

*Sebastián Mauro*: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires (CONICET-UBA).

<sup>25</sup> Proyecto macro que obtuvo financiamiento del FONCYT mediante el PICT 2018-01475, “Análisis comparativo de las situaciones de crisis y estabilidad política en las provincias argentinas”, y del CONICET mediante el PIP 11220200103162CO, “Crisis y estabilidad política a nivel subnacional en Argentina” (1983-2020).

En este marco, la contribución del presente capítulo consiste en identificar posibles cambios y continuidades en las estructuras socioeconómicas y productivas de las provincias argentinas durante el último período democrático. A tal fin, realiza una recuperación crítica de la literatura reciente proponiendo una serie de indicadores a partir de los datos disponibles. El foco está puesto en intentar identificar los principales sectores productivos de cada distrito, con el objetivo de identificar, en una próxima etapa de investigación, actores que pueden tener peso en la conformación de coaliciones de apoyo —o enfrentamiento— a elencos políticos.

## **I. Antecedentes**

El análisis de la relación entre procesos políticos y estructuras económicas provinciales ha sido un tema poco estudiado por las ciencias sociales para el período iniciado en 1983 en Argentina, salvo escasas excepciones (Sosa, 2010). Es posible consultar sobre esta relación con una intención comparativa para todas las provincias los trabajos de Manzanal (1999), Centrónolo y Jiménez, (2003), Cao (2002), Pírez y Cao (2002), Cao y Vaca (2006). Estos trabajos se centraron sobre todo en el impacto de las políticas de reformas estructurales de la década de 1990 y la descentralización en las capacidades estatales de las provincias argentinas, signadas históricamente por la desigualdad.

En los últimos años la política comparada ha retomado como objeto de estudio esta relación entre estructuras socioeconómicas y sistemas políticos a nivel subnacional, en trabajos que tienen objetivos y alcances territoriales diversos.

Por ejemplo, Moscovich y Calvo (2017), realizan un análisis del efecto de la inequidad en la redistribución condicional a la movilización social de las transferencias de efectivo en todas las provincias argentinas. Utilizan para ello mediciones originales que consideran una variedad de fuentes de ingresos (salarios, rentas, jubilaciones y transferencias de efectivo). Para probar los efectos

de la desigualdad y las protestas en la redistribución el estudio toma como variable dependiente la regresiva-progresiva ubicación de los subsidios gubernamentales (transferencias de efectivo), que cruza una serie de tiempo de la EPH desde 2003 hasta 2011. Usando una técnica de descomposición del índice de Gini estiman la contribución de cada fuente de ingreso al Gini general de los votantes en Argentina. Los resultados que obtienen se alinean con la paradoja de Robin Hood que muestra que las sociedades más desiguales redistribuyen recursos más regresivamente, mientras que las más igualitarias redistribuyen progresivamente.

No obstante, afirman, la evidencia muestra que en las provincias argentinas hay un efecto condicional de redistribución en presencia de protesta social: en contexto de alta desigualdad las protestas generan mayores ganancias que en contextos igualitarios, logran mayor redistribución. Los indicadores que utilizan son: 1) índice de Gini, 2) protesta social y 3) transferencias de efectivo. El artículo descompone el Gini para ver cómo se distribuyen las transferencias según cuánto se protesta y cómo eso es más evidente en los distritos con mayor desigualdad. Concluyendo que más protestas resultan en una localización más progresiva de los subsidios gubernamentales.

A partir de poner en relación ciertas características de las sociedades provinciales y del funcionamiento del sistema político el trabajo concluye que, si bien no hay un mecanismo virtuoso que reduzca la desigualdad mediante mecanismos electorales, un creciente número de protestas resulta significativo estadísticamente en la declinación de la desigualdad.

Por otra parte, González y Nazareno (2021) analizan la relación entre estructuras socioeconómicas y coaliciones políticas en dos provincias argentinas para responder a la pregunta por la variación subnacional de la desigualdad. Los autores entienden que dicha variación responde a la interacción entre las presiones distributivas de las alianzas sociales nacionales y las alianzas sociales subnacionales, y analizan comparativamente los casos de

Chaco y Corrientes durante los gobiernos kirchneristas.

Plantean que cada distrito es disímil en los procesos de desarrollo y no se trata de espacios políticos “naturalmente” dominados por elites conservadoras. Por el contrario, los procesos de construcción del Estado y los rasgos estructurales que marcan las trayectorias estatales son de especial relevancia: la “historia” de cada provincia. Además, que las desigualdades en el nivel subnacional provienen tanto de las alianzas gobernantes nacionales como subnacionales. Su trabajo incluye una tipología de “desigualdades esperadas” según alianzas nacionales y subnacionales. Algunas de las variables que le permiten comparar estructuras económicas provinciales son: 1) empleo público por habitante, 2) gasto social per cápita, 3) transferencias federales, 4) ingresos provinciales y 5) gasto total per cápita.

Los autores concluyen que las alianzas gobernantes inciden en las desigualdades, no sólo de ingresos sino de otros tipos, dado que tienen un arraigo que remite no sólo a la estructura económica de las provincias sino también a sus procesos históricos y el grado de autonomía que alcanzaron. De este modo, los rasgos de las sociedades y los modos en que sus elites administran los recursos son puestos en relación para abrir una agenda de investigación sobre el éxito o fracaso de políticas públicas nacionales y subnacionales.

Por su parte Gervasoni (2011), en un trabajo comparativo para todas las provincias, analiza la relación entre la variación en el grado de democracia subnacional y el federalismo fiscal. El autor propone un enfoque donde los regímenes subnacionales se explican en gran medida por la magnitud y origen de sus recursos fiscales. La relación además implica una dinámica multinivel donde, a mayor nivel de subsidios del gobierno nacional, menor nivel de democracia en el estado subnacional. La lógica política del rentismo involucra entonces a gobiernos provinciales que se vuelven independientes fiscalmente de sus electorados, sobre todo en las provincias favorecidas que no suelen ser ni las más pobladas ni las más beneficiadas en términos de recursos naturales.

El modelo teórico que presenta el artículo está basado en las teorías fiscales del Estado, y aún más en las teorías del balance entre Estado y sociedad. Pese a ello, en las élites gobernantes subnacionales aparecen relacionadas fundamentalmente con las élites gobernantes nacionales, sin considerar otros actores subnacionales excepto como portadores de mayor o menor autonomía ante el dominio del Estado provincial. La Estado-dependencia aparece como una dinámica unívoca hacia la sumisión frente a los recursos del conjunto de las sociedades civiles y actores económicos.

Este trabajo es un antecedente de relevancia para la presente investigación, sobre todo por los datos que pone a disposición sobre transferencias federales a gobiernos provinciales en la década de 1990. No obstante, el modelo teórico presenta algunas limitaciones en relación a los objetivos de este trabajo, dado que si bien se enuncia que la variable explicativa se encuentra en las interacciones —fiscales en particular, y entre dos niveles de gobierno—, no toma en cuenta la participación de actores extra-gubernamentales que conforman los entramados socioeconómicos de cada provincia. En este sentido, la propuesta de este capítulo es buscar evidencia que permita abrir el rango de actores que interactúan para dar lugar a las dinámicas políticas específicas de cada provincia argentina.

Finalmente, en un trabajo que constituye un antecedente directo de este capítulo, Behrend y Bianchi (2017) afirman que todavía se sabe muy poco acerca de las relaciones entre las élites políticas y económicas a nivel subnacional, y los efectos que estas tienen en lapolítica. A partir de preguntarse qué actores influyen en las tomas de decisión subnacionales, postulan como hipótesis que el tipo de estructura económica subnacional puede ayudar a identificar a los actores que tienen capacidad de incidir en la toma de decisiones sobre políticas públicas orientadas al desarrollo.

Desarrollan en primer lugar una caracterización comparativa de las estructuras económicas subnacionales de las 24 provincias.

Para ello presentan un marco analítico original que combina tres variables: 1) el peso del Estado en la economía provincial, 2) la fortaleza del sector privado provincial y 3) el tipo de producción predominante. Este último aspecto resulta relevante porque permite inferir los intereses potenciales de los principales actores económicos en la toma de decisiones por parte del Estado provincial. Toman como indicadores datos disponibles sobre: nivel de actividad, masa salarial privada, composición de los sectores de la economía, gasto público como porcentaje del PBG, porcentaje de empleo público sobre total del empleo formal.

Como resultado proponen tres tipos ideales de relación entre élites económicas y élites políticas: autonomía, influencia, captura. Clasifican como casos de *autonomía* por distintos motivos a CABA, Buenos Aires, Mendoza, Chubut, Córdoba, Río Negro y Santa Fe. Como casos de *influencia* identifican a San Juan y Catamarca. Finalmente, la *captura* del Estado provincial por las élites económicas locales se evidencia en Salta, Jujuy, Santiago del Estero, La Rioja, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Misiones, Corrientes, Tucumán, Neuquén y Santa Cruz. Finalmente detectan como casos *híbridos* entre influencia y captura a Tierra del Fuego y San Luis.

Este trabajo es sin duda un paso fundamental para avanzar en el conocimiento de las estructuras económicas de las provincias argentinas, dado que aporta tanto datos sobre un momento reciente (año 2014) como un modelo teórico posible de ser replicado para otros períodos. Reconstruir las variables propuestas por dicha contribución es uno de los objetivos de este capítulo, para obtener así resultados comparables que abonen una posible caracterización a lo largo del tiempo de las economías provinciales argentinas.

En suma, es posible consultar trabajos para distintos momentos o períodos que se ocuparon de: a) evidenciar los efectos desiguales de procesos de descentralización, b) analizar la variación de la desigualdad, o c) relacionar actores económicos y sistemas políticos. De este corpus relativamente heterogéneo es posible

recuperar variables que fueron utilizadas para caracterizar a las distintas provincias de manera transversal, habilitando así una perspectiva comparativa.

La literatura podría dividirse asimismo en dos grupos: algunos trabajos se enfocan en un caso provincial y analizan su evolución en el tiempo, mientras que otros ofrecen una perspectiva comparativa pero a partir de una foto, que congela las características de los sistemas provinciales en un momento dado y ofrece esta imagen como parte de una esencia. Como contribución a la literatura, el presente capítulo se propone ofrecer una mirada comparativa de las estructuras socioeconómicas provinciales atendiendo a las transformaciones que se sucedieron en las cuatro décadas de régimen democrático. Este primer análisis pretende ser la base para un trabajo posterior donde sea posible poner en relación los resultados obtenidos con las dinámicas políticas de cada distrito y sus patrones de estabilidad o inestabilidad.

El principal desafío para este trabajo es la disponibilidad de datos, ya que en algunas de las variables clave exploradas por la literatura existen muy pocas series que abarquen todo el período democrático y cubran todas las provincias, incluso en variables tan fundamentales como el producto bruto geográfico (PBG).<sup>26</sup> Por esta razón el presente trabajo no ofrece una imagen de cómo evolucionaron las variables analizadas sino que presenta un conjunto de imágenes en diferentes momentos del ciclo democrático. Comenzando en la implementación de la convertibilidad y llegando al final de los gobiernos de Cristina Fernández o Mauricio Macri, según el caso. Dadas las dificultades de acceso a datos comparables para todos los distritos, este trabajo analiza también la evolución de algunas variables en un grupo de

---

<sup>26</sup> Para el análisis del crecimiento PBG/PBI por provincia sólo se pueden consultar dos series cortas: los informes de la DNAP permiten comparar cuánto creció el PBG de cada provincia y cuánto el PBI en el período 2003-2010. La publicación de CEPAL sobre PBG permite comparabilidad de 2004 en adelante.

provincias a partir de una muestra intencional, presentando para cada una de ellas datos complementarios tales como las actividades productivas relevantes provenientes de series disponibles de PBG.

## **II. Los estados y las economías de las provincias argentinas<sup>27</sup>**

En esta sección describimos la evolución de ciertas características generales de las economías subnacionales a partir de los datos disponibles. Siguiendo las sugerencias del trabajo de Behrend y Bianchi, nos enfocaremos en dos dimensiones: el peso del estado en la economía provincial y la diversificación de la estructura productiva subnacional. Nuestra intención es mostrar las variaciones temporales. Estas dos dimensiones fueron analizadas a partir de las siguientes variables: a) tasa de empleo público, b) gasto público como % del Producto Bruto Geográfico y c) cantidad y tipo de exportaciones.<sup>28</sup>

### **1. Peso del Estado en la economía provincial**

El peso del Estado en la economía ha sido una variable señalada en diversos estudios (Gervasoni, 2021; Behrend y Bianchi, 2017; González y Nazareno, 2021; Bianchi, 2013). En la presente sección, abordaremos esta dimensión a partir de dos indicadores: el peso del empleo público provincial (EP) en el empleo registrado (ER) y el peso del gasto público (GP) en el Producto Bruto Geográfico (PBG). Respecto del primer indicador, el Gráfico 1 muestra la tasa de empleo público provincial por provincia, en cuatro momentos:

---

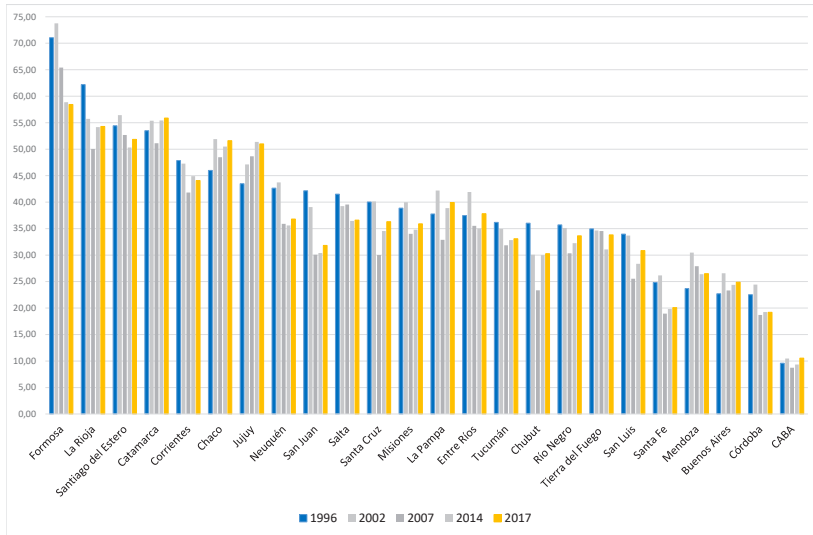
<sup>27</sup> Los apartados empíricos del presente documento (puntos II y III) son el resultado de un trabajo conjunto con Augusto Abdulhadi (CONICET-UNCAUS), cuyo valioso aporte no se limita a la discusión de la propuesta sino también a la búsqueda y análisis de datos, contenidos que sirvieron a la presentación en coautoría en las Jornadas REPSA. Agradecemos su ayuda en este proceso.

<sup>28</sup> Con datos provenientes de una base de datos propia que reúne 170 variables para las 24 provincias entre 1983 y 2019 la base PICT-Crisis.



1999, 2003, 2011 y 2015.

Gráfico 1: Tasa de empleo público por provincia, años seleccionados.



Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Como puede observarse en el gráfico, en líneas generales la proporción de empleo público sobre empleo registrado se mantuvo constante entre 1996 y 2017 para cada provincia, con un leve incremento en el período post-crisis y un leve descenso en la etapa siguiente. En líneas generales, el promedio interprovincial osciló entre un 36 y un 40% de empleados públicos sobre el total del empleo registrado. También se mantuvo relativamente estable el orden en que pueden listarse las provincias, con Formosa, La Rioja, Santiago del Estero, Catamarca, Chaco, Corrientes y Jujuy entre aquellas con mayor peso del empleo público (aunque con cambios significativos, como se señalará a continuación), mientras que Chubut, San Luis, Santa Fe, Mendoza, Buenos Aires, Córdoba y CABA se ubican en el extremo opuesto tanto al inicio como al final de la serie.

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

### Capítulo 4. Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019)

En cuanto a la variación entre 1996 y 2017 se observan algunos datos salientes. El peso del empleo público descendió fuertemente en Formosa (de 71 a 58%), San Juan (de 42 a 31%) y Santa Fe (de 25 a 20%), mientras que decreció levemente en La Rioja, Neuquén, Salta, Chubut y Córdoba. En cambio, el peso del empleo público creció significativamente en Jujuy (de 43 a 51%). El Gráfico 2 resume estas trayectorias.

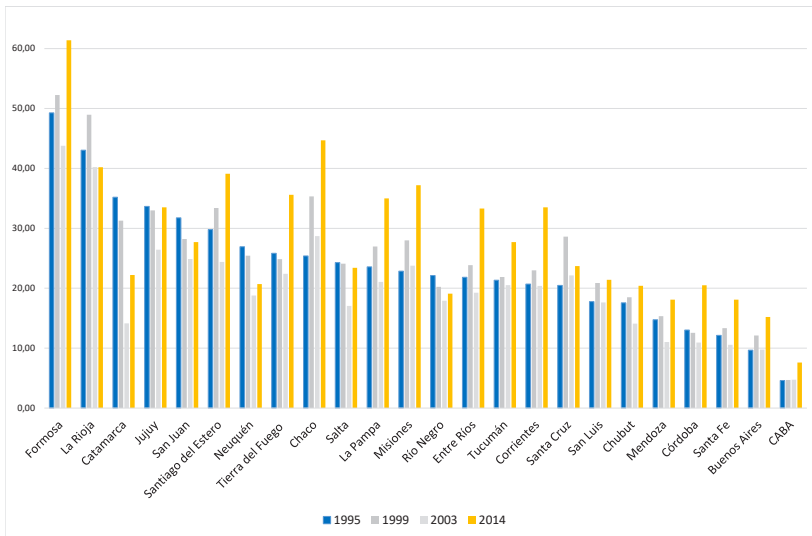
Gráfico 2: Evolución anual de la tasa de empleo público en provincias seleccionadas, 1996-2017.



*Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.*

Como segundo *proxy* para reconstruir el peso del Estado provincial en la economía, el Gráfico 2 compara el peso del gasto público (GP) sobre el producto bruto geográfico (PBG) por provincia en cuatro momentos: 1995, 1999, 2003 y 2014.

Gráfico 3: GP sobre PBG por provincia. Años seleccionados:



Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y CEPAL.

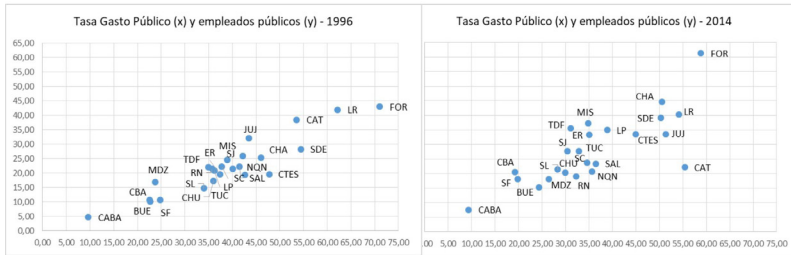
Siguiendo las expectativas, el Gráfico 3 exhibe algunas similitudes con el Gráfico 1. Las provincias de Formosa, La Rioja y Santiago del Estero se encuentran en las de mayor ratio GP/PBG al inicio y al final de la serie, mientras que Buenos Aires, CABA, Mendoza y Santa Fe se ubican en el extremo opuesto. Sin embargo, hay contrastes marcados en la evolución de la serie, así como diferencias significativas entre los dos gráficos.

Si comparamos los datos del inicio y del final de la serie, encontramos provincias con un marcado descenso del indicador: Catamarca bajó de una ratio de 35% a 22%, mientras que San Juan (de 32 a 27%), Neuquén (de 27 a 21%) y Río Negro (de 22 a 19%) sufrieron también cambios significativos. Por el contrario, en algunos distritos, la relación GP/PBG se incrementó significativamente: CABA (de 5 a 8%), Chaco (de 25 a 44%), Corrientes (de 21 a 34%) y Misiones (de 23 a 37%).

Los Gráficos 4 y 5 ofrecen una comparación entre los resultados del Gráfico 3 y el Gráfico 1. El primer dato saliente de la comparación entre ambos gráficos es que, mientras que en 1996 se observaba una correlación positiva entre la tasa de empleo público y la *ratio* GP/PBG, en 2014 los datos están distribuidos de forma más dispersa. Este contraste es el resultado de las trayectorias divergentes entre ambos indicadores: mientras que la proporción de empleados públicos se mantuvo relativamente constante en promedio (con un leve incremento en 2003), la *ratio* media entre GP y PBG tendió a subir levemente, pasando de una media de 23,65% a una de 28,30%. El segundo contraste entre ambos gráficos viene del orden en que se ubican las provincias: aunque sigue vigente la polaridad entre las provincias centrales y las del norte grande, los datos de GP/PBG son relativamente más variados que los datos sobre EP/ET: a lo largo de la serie se alternan distintas provincias tanto en el primer cuartil como en el cuarto.

En conclusión, si bien los datos confirman la polaridad ya reconocida por la literatura, también es posible identificar una estratificación interna a cada agrupamiento, así como cambios en distintos sentidos a lo largo del ciclo estudiado. Estas transformaciones (como, por ejemplo, el incremento del peso del estado local en la CABA) son el resultado de transformaciones institucionales o socioeconómicas, y a la vez tienen efectos en la estratificación socioeconómica y en la dinámica política local, y merecen un estudio sistemático y comparativo más allá de la distinción entre provincias centrales o periféricas.

Gráficos 4 y 5: Distribución de las provincias según GP/PBG (eje x) y la tasa de EP (eje y). 1996 y 2014.



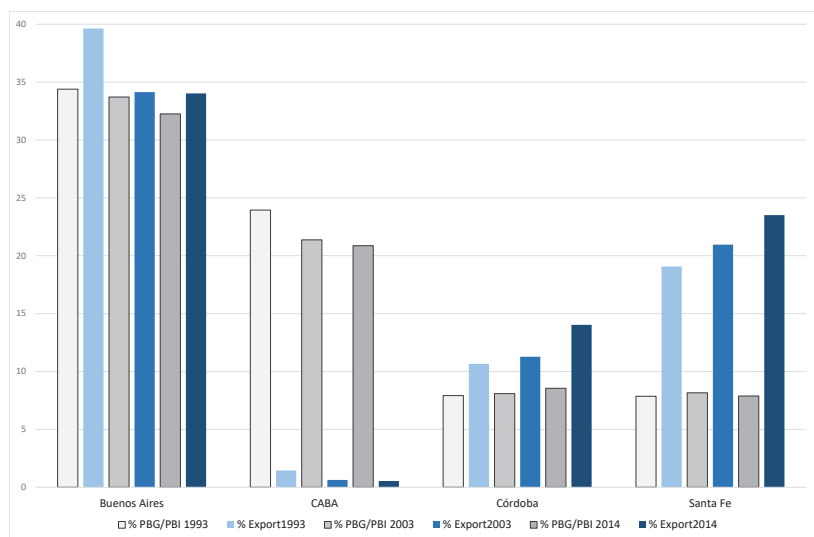
*Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y CEPAL.*

## 2. Dimensión productiva

La segunda dimensión que nos permitirá clasificar las estructuras socioeconómicas provinciales es la dimensión productiva. Según la literatura, caracterizar el nivel de concentración o diversificación económica, así como cuáles son las actividades más relevantes, permite inferir las potenciales actitudes de las élites económicas hacia el Estado provincial. Lamentablemente no contamos con una serie extensa y estandarizada de datos que permitan hacer esta caracterización, de modo que vamos a utilizar el único dato disponible que nos podría permitir comparar todas las provincias durante un período extenso de tiempo: el tipo de exportaciones y su nivel de diversificación.

Antes que nada, corresponde hacer una observación: las exportaciones nos dicen algo sobre las actividades económicas relevantes de una provincia, pero también pueden inducir a errores. Por ejemplo, el Gráfico 6 compara la evolución de la participación provincial en el agregado de las exportaciones totales y en el PBI de Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe (las cuatro jurisdicciones con mayor peso en el PBI) a lo largo de dos décadas.

Gráfico 6: Participación de Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe en el PBI y en las exportaciones. Años seleccionados.



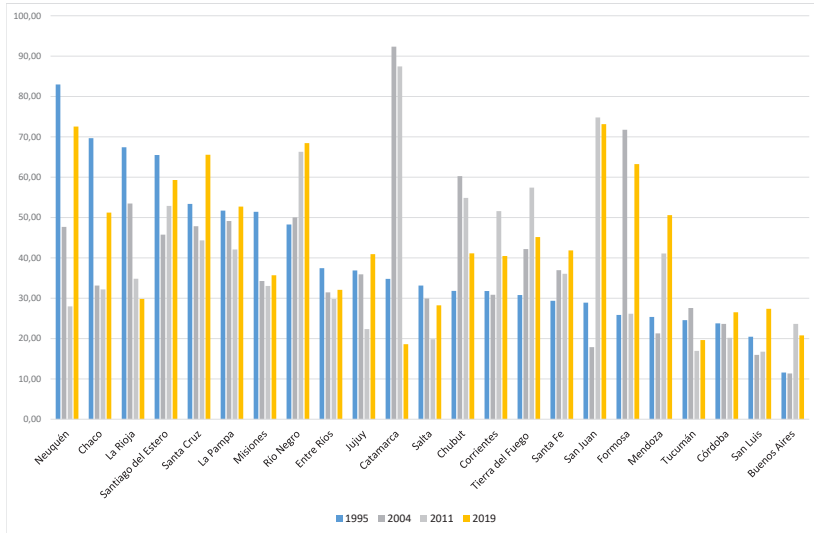
Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos del Ministerio de Economía y CEPAL.

Analizando el gráfico podemos identificar que la CABA tiene un peso significativo en el PBI pero casi no participa en las exportaciones argentinas, mientras que, a la inversa, la provincia de Santa Fe es mucho más relevante en relación a las exportaciones que en su aporte PBI. De este modo, inferir conclusiones sobre la estructura productiva de la CABA a partir de sus exportaciones constituye un error. A la inversa, desconocer la fortaleza exportadora de Santa Fe también podría oscurecer dinámicas multinivel.

Vale la pena agregar que el Gráfico 6 también muestra una evolución temporal. Mientras que la relevancia de CABA para explicar el PBI argentino ha decrecido levemente, la participación de Córdoba y Santa Fe en las exportaciones se ha incrementado.

Prevenidos sobre posibles sesgos, el Gráfico 7 presenta el peso del principal rubro exportador en el total de las exportaciones provinciales (exceptuando a CABA), en los años 1995 y 2019.

Gráfico 7. Principal exportación sobre exportaciones totales por provincia, años seleccionados.



Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos del Ministerio de Economía.

En primer lugar, el Gráfico 7 muestra una alta variación en la concentración de las exportaciones. Si consideramos el inicio de la serie (1995), encontramos siete provincias con una alta concentración, donde el principal rubro explica más del 50% de las exportaciones totales (Neuquén, Chaco, La Rioja, Santiago del Estero, Santa Cruz, La Pampa y Misiones), a las que podríamos agregar el caso de Río Negro (con más del 48%). A lo largo de la serie, dos de estas provincias diversificaron sus exportaciones (Misiones y La Rioja), mientras que otras cuatro (Río Negro, San Juan, Formosa y Mendoza) concentraron fuertemente sus exportaciones en un único rubro.

Catamarca aparece como un caso saliente: al inicio y al final de la serie muestra una concentración media y baja (respectivamente), pero a mitad del ciclo exhibe una concentración extrema de sus exportaciones, superior al 85%.

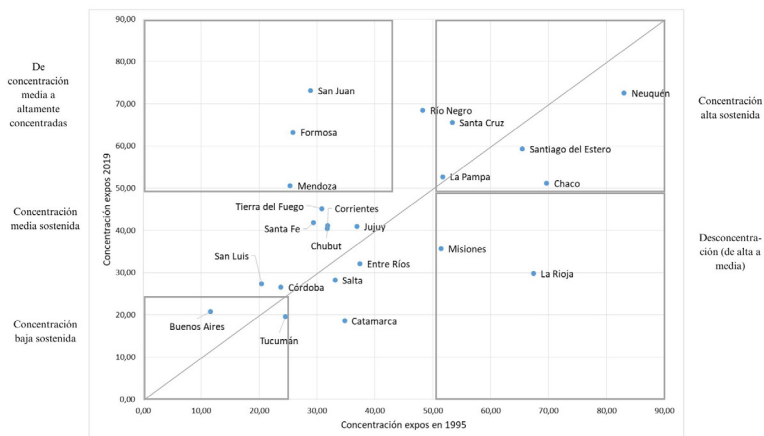
## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

### Capítulo 4. Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019)

Además de las provincias con sostenida alta concentración de exportaciones, sólo algunas provincias exhiben un patrón consistente a lo largo de todo el período: en Tucumán, Córdoba, San Luis y Buenos Aires, el principal rubro de exportación no llega a concentrar el 30% en ningún momento de la serie.

El Gráfico 8 clasifica las provincias según la concentración de sus exportaciones y resume las variaciones de este indicador entre 1995 y 2019. Denominaremos “concentración alta” a aquellos casos donde el principal rubro concentra el 50% o más de las exportaciones, y “concentración baja” a aquellos casos donde no alcanza el 25%. En el caso de Río Negro, conservaremos su denominación como de “concentración alta” aún cuando en 1995 alcanzó sólo el 48,3%. El resto de los casos serán identificados como de “concentración media”.

Gráfico 8. Distribución de los casos provinciales según la concentración de sus exportaciones en 1995 y 2019.



Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos del Ministerio de Economía.

Una vez establecidos los niveles de concentración de las exportaciones provinciales y su evolución a lo largo del tiempo, corresponde analizar cuáles son los rubros principales e identificar transformaciones. La Tabla 1 ofrece una lista de los principales



rubros de exportación en dos momentos diferentes (1995 y 2019), de aquellas provincias con alta concentración de exportaciones al inicio o al final de la serie.

Tabla 1: Principal rubro de exportación en las provincias con alta concentración al inicio o al final de la serie, 1995 y 2019.

Mantuvo el mismo rubro de la principal exportación				
Provincia	1995		2019	
	Rubro	%	Rubro	%
La Pampa	Cereales	51,7	Cereales	52,7
Río Negro	Frutas frescas	48,3	Frutas frescas	68,4
Cambió el rubro de la principal exportación				
Provincia	1995		2019	
	Rubro	%	Rubro	%
Mendoza	Petróleo crudo	25,3	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	50,6
Santa Cruz	Petróleo crudo	53,4	Piedras, metales preciosos y sus manufacturas, monedas	65,5
Neuquén	Petróleo crudo	83	Gas de petróleo y otros hidrocarburos gaseosos	72,5
Chaco	Fibras de algodón	69,7	Cereales	51,2

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 4. Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019)

Santiago del Estero	Fibras de algodón	65,5	Cereales	59,3
Formosa	Fibras de algodón	25,9	Cereales	63,2
San Juan	Preparados de hortalizas, legumbres y frutas	28,9	Piedras, metales preciosos y sus manufacturas, monedas	73,1
Misiones	Papel, cartón, impresos y publicaciones	51,4	Café, té, yerba mate y especias	35,7
La Rioja	Pieles y cueros	67,4	Papel, cartón, impresos y publicaciones	29,8

*Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos del Ministerio de Economía.*

La lectura de esta tabla ofrece una aproximación interesante a las transformaciones en las estructuras productivas. En primer lugar, sólo dos de aquellas provincias con exportaciones consistentemente concentradas mantuvieron el mismo rubro como predominante. En segundo lugar, aquellas provincias que sufrieron cambios en la concentración de sus exportaciones, lo hicieron por el ascenso o declive de nuevas actividades. De un lado, Misiones y La Rioja vieron diversificar sus exportaciones con la hegemonía de actividades previamente menos relevantes en términos de exportación. Del otro lado, Formosa, San Juan y Mendoza vieron concentrar sus exportaciones de la mano de rubros antes no desarrollados (como los cereales y la minería) o que antes estaban volcados al mercado interno (como el vino). Finalmente, Chaco y Santiago del Estero son dos distritos con alta concentración de exportaciones en todo el período, pero el principal rubro de exportación fue reemplazado. En ambos casos, el elevado precio internacional de la soja y el bajo precio

del algodón, junto al avance de la frontera agrícola, dieron como resultado un cambio profundo en sus estructuras productivas (Abdulhadi, Neiman y Gómez, en prensa; Blanco y Neiman, 2018).

Corresponde analizar comparativamente los principales rubros exportadores en aquellas provincias con concentración media, tal como lo ilustra la Tabla 2.

Tabla 2: Principal rubro de exportación en las provincias con concentración media al inicio o al final de la serie, 1995 y 2019.

	1995		2019	
Mantuvo el mismo rubro de la principal exportación				
Salta	Hortalizas y legumbres sin elaborar	33,1	Hortalizas y legumbres sin elaborar	28,2
Entre Ríos	Cereales	37,4	Cereales	32,1
Corrientes	Cereales	31,8	Cereales	40,4
Cambió el rubro de la principal exportación				
Córdoba	Material de transporte Terrestre	23,8	Cereales	26,5
San Luis	Papel, cartón, impresos y publicaciones	20,4	Cereales	27,4
Jujuy	Tabaco sin elaborar	36,9	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	40,9
Chubut	Metales comunes y sus manufacturas	31,8	Petróleo crudo	41,1

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 4. Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019)

Santa Fe	Grasas y aceites	29,3	Residuos y desperdicios de industria alimenticia	41,8
Tierra del Fuego	Pescados y mariscos elaborados	30,8	Gas de petróleo y otros hidrocarburos gaseosos	45,2

*Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos del Ministerio de Economía.*

Los cambios en los rubros exportadores en este grupo de provincias siguen los lineamientos del grupo anterior: mayor peso de la exportación de cereales, minería y petróleo.

¿Qué conclusiones podemos extraer del cruce de estas dos dimensiones? Asumiendo que las características de las estructuras socioeconómicas provinciales no son fijas ni inmutables, ofreceremos una caracterización basada en dos años en los que disponemos de datos para todas las variables analizadas en los puntos precedentes: 1996 y 2014. Dada esta selección, es probable que algunas de las observaciones planteadas en este apartado difieran levemente de lo señalado en los puntos precedentes, aunque en líneas generales no haya mayores diferencias.

Si nos ubicamos en la foto del año 1996, las provincias de Buenos Aires, San Luis, Mendoza y Córdoba se ubican en el extremo de menor peso estatal y menor concentración de las exportaciones. Del otro lado, La Rioja, Santiago del Estero y Chaco se ubican entre los distritos con mayor peso estatal y mayor concentración de las exportaciones. Neuquén también podría ubicarse en este polo, aunque el peso del Estado es significativamente menor. El resto de los distritos se ubican en diferentes combinaciones intermedias, con La Pampa, Misiones, Río Negro y Santa Cruz entre las economías con exportaciones más concentradas; y Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy y San Juan como las provincias con mayor peso estatal pero sin una alta concentración de exportaciones.

En 2014 se evidencian algunos cambios. En el grupo de provincias con menor peso estatal y menor concentración sólo permanecen Buenos Aires y San Luis. En el otro extremo, se mantiene Santiago del Estero y se incorpora Catamarca. En las posiciones intermedias, Mendoza, Chubut, Río Negro y San Juan muestran una alta concentración de exportaciones pero con un bajo peso estatal en la economía. Del otro lado, Formosa, Chaco y La Rioja muestran un alto peso del estado en la economía pero sin una alta concentración de exportaciones.

### **3. Una muestra para comparar la evolución de las estructuras productivas provinciales**

Debido a las dificultades con el acceso a datos transversales a todos los distritos y a fin de conocer mejor las matrices productivas y actores relevantes construimos una muestra de provincias donde profundizar el análisis. Las provincias fueron seleccionadas a partir de una tipología que elaboramos en base a dos insumos teóricos: una regionalización reciente (Niembro y Calá, 2022) y una caracterización previa sobre patrones de estabilidad/inestabilidad política subnacional (Rodrigo y Mauro, 2023). En función de la disponibilidad de datos la muestra se compone de nueve distritos: Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, CABA, Mendoza, Chaco, Río Negro, Tucumán y Misiones.<sup>29</sup> Para cada una de ellas se analizó la participación relativa de cada rama en el PBG, a fin de observar posibles modificaciones del perfil productivo a lo largo del período.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> En base a cruzar dos patrones (estables e inestables) y cuatro caracterizaciones en desarrollo económico y CTI (bajo, medio bajo, medio alto y alto) obtuvimos ocho tipos de provincias. Para este trabajo seleccionamos una de cada tipo más Buenos Aires, por ser un distrito importante y con datos disponibles.

<sup>30</sup> Es preciso aclarar que no existen series completas para el período en casi ninguna de ellas. Además, en algunos casos las ramas de actividad relevadas en la misma provincia difieren en distintos momentos, como sucede en Misiones. No obstante, resulta posible describir la fisonomía general a partir de los datos disponibles, reinterpretando en algunos casos las subcategorías y restringiendo la serie en cada caso.

En términos generales casos las provincias seleccionadas no tuvieron cambios en la centralidad de los rubros que componen su PBG, aunque en algunos casos sí se advierten algunas diferencias en la participación relativa de cada rama.<sup>31</sup> Un caso de continuidad tanto en los rubros centrales como en la distribución porcentual es Santa Fe, donde casi el 70% del PBG se concentra en cuatro rubros (agricultura, ganadería, caza y silvicultura, industria manufacturera, comercio y actividades inmobiliarias). Otros dos distritos que no presentan cambios significativos son Buenos Aires (predomina con más de un 27% sostenido Industria manufacturera) y la CABA (donde suman casi 30% intermediación financiera y actividades inmobiliarias casi sin variaciones).

En sentido contrario, el caso de Mendoza muestra una modificación en la participación relativas de los sectores: el rubro Industrias Manufactureras cae (pasando del 25% en 1991 a un 11% en 2013) mientras que Comercio, Restaurantes y Hoteles sube (de 14% a 30%).<sup>32</sup> Los datos disponibles permiten contar con una imagen de las transformaciones en su economía, más aún si los datos de PBG se combinan con la lectura previa sobre tipo y concentración de exportaciones. Mendoza, además de perder participación de la industria en su PBG, cambia su principal exportación y la concentra pasando de petróleo crudo (25% en 1995) a bebidas alcohólicas (51% en 2019).

Otro caso donde se evidencian transformaciones es la provincia de Chaco, donde se puede ver la evolución de participación porcentual en PBG en cada rama gracias a la existencia de una serie completa de datos para el período.<sup>33</sup> Allí es posible advertir que el peso combinado de las actividades primarias y secundarias

---

<sup>31</sup> No hay datos disponibles para el período 1983-2003 para Entre Ríos ni Tucumán, razón por la cual no se describen aquí.

<sup>32</sup> La clasificación de rubros se mantuvo, no obstante, los instrumentos de medición provinciales sufrieron cambios metodológicos a lo largo de la serie. Hecha la aclaración pertinente nos pareció válido presentar los datos para tener una estimación aproximada para el período.

se sostiene alrededor del 20% desde 1993 a 2013. El único rubro con un claro crecimiento (en detrimento de otros como Comercio y Actividades Inmobiliarias que caen), es Construcción que pasa del 4% al 16%. Datos consistentes con el trabajo de Behrend y Bianchi (2017) donde se caracteriza a Chaco como una economía *no especializada* dado que el sector Servicios representa más del 60% de su PBG. Pese a ello, el seguimiento de la serie nos permite identificar variaciones que pueden ser significativas en cuanto a la aparición de actores económicos relevantes.

También es posible advertir algunas transformaciones en Río Negro, donde, si bien los mismos tres rubros concentran más del 40% del PBG, se registran tendencias inversas en su importancia entre 1993 y 2003. Mientras que declina Actividades Inmobiliarias (del 20% al 12%), crece Comercio Mayorista y Minorista (del 16% al 21%), al igual que Explotación de Minas y Canteras (del 4% al 12%).

Otra provincia que sostiene la centralidad del sector terciario es Misiones, donde los rubros relativos a comercio y servicios agrupados representan casi el 30% del PBG entre 1993 y 2007.<sup>34</sup> No obstante, se pueden advertir transformaciones en la composición de su PBG. La más relevante es la caída del peso de la rama Agropecuaria, Silvicultura y Pesca (del 12% al 5%) y el incremento en Construcciones Públicas y Privadas (del 13% al 22%). Otro rubro que crece en Misiones es Establecimientos Financieros (que pasa de un 5% a un 13%).

Un indicador adicional para las provincias seleccionadas, cuya evolución complementa parcialmente la falta de datos de PBG, son las actividades productivas relevantes que son monitoreadas

---

<sup>33</sup> Gracias al trabajo del Instituto de Estadística y Ciencia de Datos (IPECD) de la provincia de Chaco.

<sup>34</sup> No se puede identificar actores relevantes porque la metodología cambia en 2007 recién a una medición más desagregada, pero a los fines de hacer comparable la serie la lectura se presenta con las categorías utilizadas desde 1993 por el Anuario estadístico del IPEC (2000).

por la DNAP a partir de diversas fuentes.<sup>35</sup> Dato útil para el caso de Entre Ríos ya que permite advertir que uno de los rubros más relevantes de su economía, Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura, modifica su composición a lo largo del período: crece exponencialmente el cultivo de soja (de 727 mil tn en 1998 a más de 6 millones en 2013) y casi se triplica la faena avícola (de 137 mil cabezas en 2002 a 337 mil en 2013). Es decir, no cambia su matriz productiva pero es posible pensar que hay nuevos alineamientos e intereses por el crecimiento de unas actividades y no otras.

### **III. Reflexiones finales**

El presente capítulo ofreció una caracterización general de las estructuras socioeconómicas subnacionales a lo largo del período democrático, enfocándose en identificar transformaciones a lo largo del ciclo. Siguiendo las discusiones de la literatura, nos detuvimos en analizar y comparar el peso del Estado provincial y el nivel de diversificación de la economía. Dadas las dificultades para utilizar fuentes comparables, la segunda dimensión debió limitarse a, por un lado, una caracterización de los sectores exportadores y, por otro lado, un análisis de la participación de las distintas actividades económicas en el PBG de un grupo particular de provincias. La necesidad de extender este último análisis a los 24 distritos subnacionales continúa pendiente.

Como principal hallazgo, el presente capítulo demostró que, si bien está fundamentada la dicotomía entre provincias centrales y periféricas en las que tienden a coincidir las clasificaciones tradicionales, una comparación intertemporal permite observar variaciones significativas en términos cualitativos y cuantitativos.

---

<sup>35</sup> La Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) utiliza para sus informes datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGYP), SENASA, ONCCA, Institutos o Direcciones provinciales de estadística, o bien de agencias estatales específicas (la Dirección General de Lechería y Granja de Entre Ríos por ejemplo).



Crecimiento o decrecimiento en el peso del Estado provincial en la economía, evolución diferenciada de la tasa de empleo público y de la pauta del gasto público, cambios drásticos en la concentración y composición del complejo exportador, son síntomas de transformaciones económicas, sociales y políticas a nivel subnacional. Muchas de estas transformaciones han sido analizadas por estudios de caso: el avance de la frontera agrícola, el reemplazo de cultivos y de métodos de siembra, la transferencia de funciones administrativas con o sin presupuesto, la apertura de instancias representativas nuevas, la emergencia o deterioro de industrias extractivas financiadas por capitales localizados en otras escalas, etc. En este sentido, el capítulo ha demostrado la necesidad de articular estas experiencias analizadas de forma dispersa (por provincia, por región o por actividad) con los intentos de clasificar los sistemas provinciales.

Es una deuda para quienes hacemos ciencias sociales contar con datos consistentes, y este capítulo avanza en este sentido, a pesar de las limitaciones encontradas. Una próxima línea de trabajo exige profundizar en los datos recopilados en la base PICT-Crisis que informó la presente contribución. Para ello nos proponemos un análisis de clusters de información que permita acceder a la comunidad académica a información de calidad.

Avanzar en este sentido también abre un nuevo conjunto de interrogantes teóricos y metodológicos. ¿Cómo definir los umbrales de significatividad de los cambios en los indicadores? ¿Cómo conceptualizar y operacionalizar la potencial asincronía entre transformaciones productivas, sociodemográficas y políticas? ¿Cómo analizar los cambios en términos de interacción multinivel?

La agenda futura es amplia y diversa, el próximo paso consiste en comparar los resultados del presente capítulo con la fisonomía de los sistemas de partidos y diseños institucionales, a fin de identificar a los actores políticos de mayor relevancia y las coaliciones que protagonizaron en el período. Ello significa analizar también las prácticas de los actores contenciosos que disputan las políticas

## **Política Subnacional: federalismo, región y provincias**

Capítulo 4. Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019)

---

implementadas por las coaliciones oficialistas, qué cambios pueden identificarse en cuanto a los actores, sus repertorios y su impacto.

## Bibliografía

Abdulhadi, A., Neiman, M., Gómez, C. (en prensa). Lógicas políticas en disputa detrás de la expansión del agronegocio en Chaco. Un balance de las transformaciones y el debate actual. En Fernanda Maidana (coord.), *Política Subnacional: federalismo, región y provincias*. Presidencia Roque Sáenz Peña, Chaco: Editorial UNCAUS.

Beherend, J. y Bianchi, M. (2017). Estructura económica y política subnacional en Argentina. Estructura económica y política subnacional. *Caderno CRH* (30 [80], 217-235).

Bianchi, M. F. (2013). *The political economy of sub-national democracy: Fiscal rentierism and geography in Argentina*. [Tesis de doctorado, Institut d'études politiques de Paris-Sciences Po].

Blanco, M. y Neiman, M. (2018). Las dinámicas globales y las nuevas movilidades en el contexto de la expansión del cultivo de soja en la provincia de Santiago del Estero, Argentina. *Revista Relaciones Internacionales*, 36.

Calvo, E. y Moscovich, L. (2017). Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces. *Latin American Politics and Society* (Vol. 59, pp. 3-26). Cambridge University Press. University of Miami. <https://doi.org/10.1111/laps.12016>

Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE (Santiago)* (32 [95], 95-111). <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612006000100006>

Centrágnolo, O. y Jiménez, C. (2003). *Apreciaciones sobre el federalismo fiscal en Argentina durante la Convertibilidad*. Ponencia presentada en el XV Seminario Regional de política fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en 2003.

Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World politics* (62 [2], 302-340).

Gonzalez, L. y Nazareno, M. (2021) Estados, alianzas y desigualdad subnacional: dos provincias argentinas en perspectiva comparada, 2003-2015. *Revista de ciencia política*. (41; 135-161). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000104>.

Manzanal, M. (1999). La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo. *Realidad económica* 166.

Niembro, A. y Calá, C. (2022). *Asimetrías provinciales en la Argentina del siglo XXI: ¿cómo se relacionan el desarrollo desigual y las disparidades en ciencia, tecnología e innovación?* Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Centro de Documentación. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:nmp:nuland:3735>.

Pérez, P. y Cao, H. (2002) Una descripción de los estados provinciales en los 90. *Cuaderno Cepes*; 12.

Rodrigo, C., y Mauro, S. (2023). Estabilidad y crisis en las provincias argentinas (1983-2019). *ESTUDIOS* (50, 183-208).

Sosa, P. (2010). Una exploración sobre la dimensión estatal de las (probables) reglas de la política para las provincias argentinas (1976-2001). *Trabajo y sociedad* (XV, 37-53).

### **Fuentes**

Base de datos COMEX, INDEC. <https://comex.indec.gob.ar>

CEPAL (2022) *Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004*. Buenos Aires: CEPAL.

D.E.I.E.- Área Indicadores de Coyuntura - y Facultad de Ciencias Económicas, UNCuyo. DEIE, Área de Estadísticas Económicas. Mendoza

Dirección de Estadísticas y Censos de Río Negro.

<https://estadisticaycensos.rionegro.gov.ar/>

Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires.

<https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/>

Dirección General de Estadísticas y Censos de Entre Ríos.

<https://www.entrerios.gov.ar/dgec/>

Dirección de Estadística de la provincia de Tucumán.

<https://estadistica.tucuman.gov.ar/index.php>

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

[https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page\\_id=35782](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=35782)

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio de Economía. <https://www.economia.gov.ar/dnap/economica.html>

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2020). *Buenos Aires, Informe productivo provincial*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/35\\_2020\\_buenos\\_aires.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/35_2020_buenos_aires.pdf)

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2018). *Ciudad de Buenos Aires, Informe productivo provincial*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/26\\_2018\\_caba.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/26_2018_caba.pdf)

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2018). *Tucumán, Informe productivo provincial*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/25\\_2018\\_tucuman.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/25_2018_tucuman.pdf)

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2020). *Mendoza, Informe productivo provincial*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/34\\_2019\\_mendoza.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/34_2019_mendoza.pdf)

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 4. Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019)

---

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2021). *Chaco, Informe productivo provincial*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/38\\_2021\\_chaco.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/38_2021_chaco.pdf)

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2023). *Misiones, Informe productivo provincial*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/misiones\\_06\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/misiones_06_2023.pdf)

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2023). *Entre Ríos, Informe productivo provincial*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/entre\\_rios\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/entre_rios_2023.pdf)

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2022). *Río Negro, Informe productivo provincial*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/39\\_2022\\_rio\\_negro.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/39_2022_rio_negro.pdf)

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2023). *Santa Fe, Informe productivo provincial*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/prov\\_santa\\_fe\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/prov_santa_fe_2023.pdf)

Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las provincias – DINREP. (2013) *Desarrollo socioeconómico en Argentina. Evolución de los indicadores de desarrollo a nivel nacional y provincial en el período 2003-2011*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Subsecretaría de Relaciones con Provincias.

Instituto Provincial de Estadísticas y Ciencia de Datos de Chaco: <https://ipecd.chaco.gob.ar/>

Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones. (2000). *Anuario estadístico 2000*. <https://www.ipec.misiones.gov.ar/>

Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones. (2016). *Anuario estadístico 2016*. <https://www.ipec.misiones.gov.ar/>

Instituto Provincial de Estadística y Censos de Santa Fe. <https://www.estadisticasantafe.gob.ar/>

## Capítulo 5

### **Lógicas políticas en disputa detrás de la expansión del agronegocio en Chaco. Un balance de las transformaciones y el debate actual**

*Augusto Abdulhadi, Melina Neiman y César Abel Gómez<sup>36</sup>*

#### **Introducción**

En los últimos 30 años la agricultura argentina ha sufrido un cambio sin precedentes en su paradigma productivo que redefinió las formas de organización de la producción y de los territorios, proceso del cual formaron parte los Estados nacional y provinciales que se vieron inmersos en escalas de negocio que traspasaban las fronteras nacionales pero que impactaban en las dinámicas poblacionales locales.

La expansión del modelo del agronegocio hacia territorios periféricos a la denominada región pampeana significó la incorporación de nuevos actores sociales agrarios y la expulsión de otros. Estos procesos de adaptación al nuevo contexto de integración global de las regiones inmersas en el régimen corporativo de

<sup>36</sup> *Augusto Abdulhadi*, Universidad Nacional del Chaco Austral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de San Martín (UNCAUS-CONICET/UNSAM).

*Melina Neiman*, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional del Chaco Austral (CEIL-CONICET/UNCAUS).

*César Abel Gómez*, Universidad Nacional del Chaco Austral, Universidad Nacional del Nordeste (UNCAUS/UNNE).

producción de alimentos también fueron acompañados por procesos políticos no siempre lineales ni exentos de conflictos.

Diversos trabajos analizaron el corrimiento de la frontera agropecuaria, la expansión de la soja y los desmontes en provincias fuera de la llamada zona núcleo de Argentina, entre las cuales destaca la provincia de Chaco (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020; Heredia, 2017; Figueroa, 2023; 2017; Bageneta, 2015). En términos generales, estos trabajos analizan cómo desde fines de los años '90 se inicia un proceso que conduce a que la superficie de producción de soja en Chaco termine superando al tradicional cultivo dominante en la zona, el algodón. Si bien reconocen distintos factores que colaboran en esta dirección, coinciden en que la soja se expandió velozmente y se convirtió en el cultivo dominante durante años, aunque recientemente la participación porcentual se haya reducido en relación con otros cultivos como el maíz y el girasol (Martínez y Cuadra, 2021). También analizan el impacto de los cambios productivos en la población rural (Albertí, 2018; Paolasso *et al*, 2013; Valenzuela, 2004; Gómez, 2012).

El objetivo de este trabajo es realizar un balance de las transformaciones productivas en la provincia de Chaco, relevar las lógicas políticas en disputa, y la situación actual del debate sobre el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos provincial (OTBN). Este objetivo lo desplegamos centrándonos en cuatro ejes: 1) los debates teóricos sobre el acople entre las transformaciones globales y locales; 2) el modelo del agronegocio en Chaco (soja, algodón, otros cultivos); 3) el OTBN y las disputas por la tierra, y 4) el rol del Estado provincial.

La estrategia de abordaje de este trabajo combina diferentes técnicas de recolección de datos y distintos métodos. Por un lado, está basado en una revisión bibliográfica de la sociología rural, la gobernanza ambiental, y también de la política subnacional, además de recurrir a fuentes secundarias cuantitativas. También se realizó análisis de documentos oficiales y de entrevistas con



informantes clave desarrolladas en el marco de dos proyectos de investigación radicados en la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS).<sup>37</sup>

El capítulo se organiza de la siguiente manera. La primera sección comienza presentando el enfoque teórico metodológico que orienta este trabajo, y las discusiones existentes en la literatura. La segunda sección repasa brevemente el recorrido histórico del avance del agronegocio en la provincia. La tercera presenta los cambios en el algodón, y las dos políticas que entendemos que pueden marcar el devenir del sector algodonero en la provincia: el Fondo Algodonero y la propuesta del Mercal. La cuarta sección discute las disputas y debates actuales sobre el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), un punto especialmente relevante de cara al nuevo gobierno provincial elegido en septiembre de 2023. Por último, en las conclusiones, se reflexiona acerca de la relación que se establece entre el Estado provincial, el nacional, los productores agropecuarios y la población que reside en los espacios rurales en relación a los modelos productivos y al desarrollo de los territorios.

### **Teoría y debates sobre los enfoques de las transformaciones territoriales a partir de las dinámicas escalares en el marco de la globalización**

Las transformaciones en el paradigma productivo y en las formas de organización de los territorios y la producción expresan a nivel mundial un nuevo régimen global para la producción de alimentos y bienes de base biológica. Se destaca una nueva división del trabajo entre países productores y países consumidores;

---

<sup>37</sup> El PI N° 165 “Cuando la soja compite con el algodón. Transformaciones productivas, poblacionales y laborales en el departamento de Comandante Fernández, Chaco”, y el PI N° 179 “La política subnacional frente al avance de la frontera agropecuaria: Chaco en perspectiva comparada”.

una distribución de la tierra bajo las figuras de acaparamiento y concentración de la producción, y la búsqueda acelerada de incrementos de productividad a partir de controles cada vez más precisos de los recursos de producción y de la incorporación tecnológica.

Tanto desde los enfoques referenciados en la perspectiva de los regímenes agroalimentarios (Friedmann y McMichael, 1989) como desde la perspectiva de la geografía crítica (Sassen, 2007; González, 2005; Wallerstein, 2005, Massey, 2004) se entienden las dinámicas locales o subnacionales, que se producen en torno al desarrollo de los agronegocios, como parte de procesos globales, en donde lo global se “ancla” en los territorios (Harvey, 2004) y se canaliza a través de instituciones locales. Sostienen que los procesos globales de producción de *commodities* pueden prescindir cada vez más de la jerarquía de los Estados Nación y articularse “desde afuera” con cierto tipo de territorios y actores locales. Estas prácticas y procesos explican y desestabilizan parcialmente la jerarquía de escalas que era expresión de las relaciones de poder y la economía política en períodos anteriores, y se asiste a una multiplicación de actores no estatales y de procesos transfronterizos que generan cambios en el alcance de la autoridad estatal en el territorio nacional y da lugar a un nuevo orden con capacidad para la gobernabilidad y con gran poder estructural que otorga ventajas a ciertos actores económicos y políticos, perjudicando a otros. La participación de los estados, desde esta perspectiva, queda relegada por la renuncia a algunas de sus funciones (vía privatización, desregulación, ausencia de fiscalización), y el precio internacional de las mercancías agropecuarias pasa a ser el gran dinamizador y organizador de los procesos que se producen en los territorios.

Frente a esas perspectivas, Otero (2013) advierte el desdibujamiento del papel de los Estados y sostiene que “el Estado continúa siendo un actor central a la hora de facilitar el dominio de las grandes agroempresas” (2013, p. 56). Sin embargo, cuando analiza el papel de los Estados, su accionar se reduce a dos opciones:

de facilitador o de resistencia al agronegocio, sin considerar las tensiones y contradicciones que se producen hacia el interior de los Estados (entre los niveles nacional y provincial, entre poderes e incluso entre diferentes ministerios y secretarías).

Asimismo, Svampa (2013) llama “Consenso de los *commodities*” a la corriente ideológica que acompaña la implementación de proyectos extractivos orientados a la exportación en donde el rol del Estado adquiere mayor flexibilidad. Ella sostiene que, para el caso argentino, “esto permite el despliegue y la coexistencia entre gobiernos progresistas, que han cuestionado el consenso neoliberal en su versión ortodoxa, y aquellos otros gobiernos que continúan profundizando una matriz política conservadora en el marco del neoliberalismo” (2013, p. 37). La diferencia, explica, es que los gobiernos a los que denomina como “progresistas” desarrollan políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, cuya base misma es la renta extraordinaria de la comercialización de los *commodities*. Desde esta perspectiva, el Estado también se presenta como monolítico y con ligeras diferencias de acuerdo al partido que detenta el gobierno.

La articulación de Argentina con los mercados internacionales de alimentos es histórica y precede el desarrollo del denominado modelo del agronegocio asociado a los mercados globales. Sin embargo, a inicios de la década de 1990, el Estado nacional desarrolla una serie de medidas que van a modificar para siempre las condiciones de producción y comercialización de productos de origen agropecuario. Se disolvieron las juntas reguladoras de granos y se modificó el sistema nacional de puertos que transfirió a las provincias permitiendo su privatización. Así, el nuevo marco legal permitió que, en muy poco tiempo, grandes empresas trasnacionales construyeran terminales portuarias bajo la forma de puertos industriales donde localizaron algunas de las más grandes plantas de producción de aceite de soja en el mundo. El sistema financiero permitió que las empresas consiguieran prefinanciación de sus exportaciones y permisos para liquidar en

otros países las divisas obtenidas por la exportación de granos. También se creó un marco legal para liberar el uso de semillas genéticamente modificadas (1996), patentada en Estados Unidos, cuando su uso era resistido por gran parte de los países del Sur y Europa (Pierri, 2017).

Si bien las transformaciones descritas han conducido a miradas que tienden a poner énfasis en las tendencias homogeneizadoras de los procesos de globalización en la agricultura, resulta una simplificación subsumir sus expresiones territoriales concretas a la dinámica de las tendencias globales. Entendemos que ante los procesos globales, los Estados operan como instancias articuladoras en sus distintos niveles (nacional, provincial y municipal) lo que supone la necesidad de identificar y diferenciar esas escalas y caracterizar sus dinámicas específicas. En países federales, el marco provincial es un espacio —tanto en el orden territorial como en la dimensión de arena política— donde se habilita la concreción de relaciones y marcos institucionales sobre los que se sustentan los modelos de desarrollo. La trayectoria político-institucional propia de cada espacio político-administrativo habilita condiciones objetivas diferenciales, que dejan su rastro en la nueva configuración de relaciones que caracterizan al avance del agronegocio. Como sostienen Oya y Pontara (2015), es necesario comprometerse con análisis que proporcionen una apropiada contextualización de las transformaciones económicas y sociales que se asocian con los cambios globales descritos desde la economía política.

Y es allí donde se posiciona el enfoque teórico de este capítulo: en indagar y problematizar tanto las transformaciones productivas concretas operadas en los territorios, como los roles de los Estados nacional y provincial, vistos desde una mirada que considere sus propias contradicciones y complejidades. En ese punto es donde algunos desarrollos recientes de la literatura de política subnacional aportan elementos y conceptos relevantes para pensar ese rol estatal diverso y cambiante, contingente y contradictorio, en torno

a los procesos económicos, productivos, sociales y políticos que se despliegan en los territorios subnacionales.

González y Nazareno (2021) sostienen, por ejemplo, que el tipo de alianza que prevalece a nivel subnacional puede apoyar o resistir las políticas implementadas desde el gobierno nacional. Desde esa perspectiva, explican y analizan empíricamente cómo las alianzas gobernantes a nivel subnacional pueden profundizar o mitigar el impulso de las políticas progresivas que muchos gobiernos nacionales de América latina desplegaron en los años 2000 para reducir la desigualdad. A pesar de la marcada reducción de la desigualdad que tuvo lugar en los agregados nacionales, se observan fuertes variaciones interprovinciales que se explican por el tipo de alianza predominante a nivel subnacional (González y Nazareno, 2021). El trabajo de Figueroa (2017) sobre la implementación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos (LBN en adelante) plantea un argumento que va en una dirección similar. Al analizar cómo las diferentes jurisdicciones provinciales implementaron la LBN, muestra distintos grados de cumplimiento tanto respecto de la adecuación normativa de las leyes provinciales a la LBN, como respecto de la tasa de deforestación ilegal. Por lo tanto, las mismas políticas nacionales pueden tener efectos diferentes en cada escenario provincial (Figueroa, 2017), o incluso aunque su impacto vaya en la misma dirección, este puede ser profundizado o minimizado en función de alianzas políticas subnacionales (González y Nazareno, 2021). Además, incluso al interior de un mismo Estado provincial, es posible observar cambios significativos frente una misma política, lo que permite dar cuenta de un accionar no homogéneo, sino contingente y cambiante, del Estado subnacional. Así, Figueroa propone el concepto de “vaivén estatal” para dar cuenta de los cambios en la respuesta del Estado provincial (Chaco en su caso) frente al problema de la deforestación ilegal en su territorio. La idea de vaivén estatal se refiere a la “la posibilidad de observar variaciones constantes en la forma de aplicar una determinada política que va más allá de un cambio de dirección y la reinstalación

de un *statu quo*” (Figueroa, 2023, p. 3).

En síntesis, aquí nos valemos tanto de los aportes de la sociología rural como de la literatura sobre gobernanza ambiental y de política subnacional, para analizar las transformaciones de las últimas décadas operadas en el agro chaqueño, sus consecuencias socioeconómicas, productivas y ambientales, y las lógicas políticas en disputa en el territorio frente al proyecto del OTBN.<sup>38</sup>

### **El devenir histórico del modelo del agronegocio en Chaco**

Más allá de su asociación con el cultivo de soja, el modelo del agronegocio se define a partir de un cambio del paradigma productivo, con epicentro en la región pampeana, asociado a la implementación de innovaciones tecnológicas (particularmente semillas genéticamente modificadas con su herbicida asociado y la siembra directa), la concentración productiva por el incremento de la escala de producción, la externalización de tareas vía contratación de servicios, la profesionalización de la gestión de la unidad agropecuaria y el arrinconamiento y exclusión de la pequeña producción (Bisang, 2003; Bisang y Anlló, 2014; Blanco y Neiman, 2020; Gras, 2013; Otero, 2013; Teubal, 2003).

Los procesos de reestructuración que atraviesa la agricultura pampeana desde mediados de la década de 1990 abarcan un conjunto articulado —aunque no exento de conflictos— de transformaciones tecnológicas, económicas, laborales e institucionales que convergen en la conformación de un modelo empresarial dominante que se desarrolla sobre la base de “un

---

<sup>38</sup> En enero de 2024 el nuevo gobierno nacional envió un proyecto de ley (conocido como “Ley ómnibus”) al Congreso nacional que, entre otras muchas iniciativas, apuntó a modificar la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos. Sin embargo, ese proyecto fue retirado del recinto al momento de la votación en particular. A la fecha de cierre de este trabajo, la Ley de Bosques Nativos no fue modificada, y aún si lo fuera, habrá que ver de qué manera implementa cada provincia esos cambios en su territorio, en función de las alianzas subnacionales.

mapa de agentes económicos, de especializaciones productivas e innovaciones constantes, de sistemas de relaciones y de reparto del riesgo” (Bisang y Anlló, 2014, p. 9). Se constituye un sistema organizacional donde confluyen conglomerados empresariales que combinan tierra, capital, equipamiento y maquinarias, servicios tecnológicos y financiamiento, a fin de alcanzar la escala económica que optimiza el uso del nuevo paquete tecnológico (Gorenstein y Ortíz, 2016).

A partir de los procesos de expansión de la agricultura y de corrimiento de la frontera agropecuaria, este modelo productivo se vio expresado en la provincia de Chaco: por un lado, en un incremento de la superficie dedicada a la producción de soja que avanzó sobre el algodón, cultivo insignia de la provincia, y sobre bosques nativos a partir del corrimiento de la frontera agropecuaria hacia el oeste; y por otro lado, en la consolidación de un circuito de grandes productores de algodón insertos en cadenas industriales para la producción textil nacional e internacional que son históricas en el territorio pero que se fueron transformando en lo que se puede denominar el agronegocio del algodón (Neiman, 2023).

Durante el último cuarto del siglo XX, el circuito del algodón experimentó crisis recurrentes cuando comenzaron a manifestarse las consecuencias de una marcada vulnerabilidad respecto de condiciones externas y de las debilidades propias de la constitución particular de la estructura productiva. Si bien los pequeños productores mantuvieron un importante peso relativo, los principales protagonistas que le dieron un nuevo perfil a la estructura productiva fueron aquellos agentes económicos de mayor solvencia que pudieron afrontar los altos costos de una reconversión en escenarios de mayor competitividad. La crisis fue así el umbral de un proceso de reestructuración social que se acentuó progresivamente, para desembocar en el abandono definitivo del modelo proteccionista. Tuvo lugar entonces un nuevo reordenamiento de las relaciones sociales acorde con las nuevas modalidades de expansión del capital (Gómez, 2012).

Los efectos de la crisis del algodón se manifestaron inicialmente en una retracción de la superficie cultivada y en una baja de los rendimientos ante la imposibilidad de un gran número de productores de hacer frente a costos elevados. Una de las estrategias adoptadas fue la diversificación e introducción de nuevos cultivos, como sorgo, girasol, maíz y trigo. Los productores más pequeños, en desigualdad de condiciones, permanecieron dependientes del algodón, sin margen para ensayar alternativas. Sin embargo, la principal innovación introducida por parte de quienes apostaron por un “salto hacia adelante” fue el reemplazo progresivo de la cosecha manual por la cosechadora mecánica.

Recién en la campaña de 1980/1981 las cosechadoras mecánicas se importaron en un volumen considerable, gracias a los planes de capitalización promovidos por las políticas crediticias del gobierno dictatorial a través del Fondo Algodonero Nacional. No obstante, para 1987 existían en el Chaco entre 140 y 150 cosechadoras y sólo el 15% de la cosecha se realizaba en forma mecanizada (Nadal, 1987). La adopción de una innovación específica como la recolección mecánica de los capullos de algodón es un asunto de costos de producción que depende en gran medida de la generalización de una serie de innovaciones asociadas que constituyen un paquete tecnológico. En ese sentido, desde los años sesenta la intervención del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) como organismo de extensión favoreció la progresiva difusión de nuevas técnicas agronómicas que en contextos de crisis permitieron mejorar la rentabilidad. Si bien el proceso de modernización-tecnificación agraria se fue consolidando paulatinamente durante esos años, a partir de la década de 1990 las políticas neoliberales impulsadas durante el gobierno de Menem generaron las condiciones macroeconómicas necesarias para que este asumiera un impulso decisivo. Con la importación de maquinaria agrícola en gran escala, la cosechadora tuvo una amplia difusión y, para el año 1996, entre el 70 y el 80% de la fibra de algodón producida en la provincia se había cosechado mecánicamente. Los efectos sobre el empleo rural fueron entonces muy significativos.<sup>39</sup>



Por las consecuencias sociales que traería aparejada su amplia difusión desde comienzos de los años noventa, la mecanización de la cosecha se convirtió en un emblema representativo del estrecho vínculo entre la reconversión productiva y los procesos de “modernización excluyente” (Barbeito y Lo Vuolo, 1992).<sup>40</sup> Podría afirmarse que durante esos años se produjo la emergencia de una nueva “cuestión social” con rasgos específicos en la región, al quebrarse definitivamente el esquema de integración habilitado por la combinación del trabajo estacional con el acceso a la tierra pública. En esa línea, Rofman refería como un ejemplo sintomático de ese quiebre al escándalo político, reflejado en la prensa escrita, en torno al “masivo éxodo de habitantes hacia Santa Fe a principios de 1993, cuando el gobierno de esa provincia y las autoridades de su ciudad capital denunciaban el supuesto aliento a la emigración organizada por funcionarios chaqueños” (2000, p. 158). Existen trabajos que señalan, de hecho, que la década de 1970 marca un cambio profundo hacia un proceso de urbanización acelerada en la provincia de Chaco, a raíz de las primeras crisis en el cultivo del algodón (Ramírez y Pértile, 2017). Desde ese momento y hacia adelante, el aumento de la población urbana en Chaco crecerá de manera exponencial, al mismo tiempo que cae también significativamente la población rural. Estos profundos cambios demográficos se pueden sintetizar con lo ocurrido con la población rural y urbana entre 1991 y 2010. En 1991 la población urbana argentina alcanzaba al 85,3% mientras que en Chaco apenas

---

<sup>39</sup> Según estimaciones indirectas, se calculaba que una máquina permitía sustituir el trabajo de 70 cosecheros —hombres, no niños ni mujeres— diariamente. Con modelos más avanzados como la cosechadora de surco estrecho (de tres surcos), se alcanzó a lograr el equivalente al jornal de 400 cosecheros manuales (Paytas, Marcelo (s/d) “Algodón en surcos estrechos y con alta densidad”. INTA-Reconquista. Citado en García, 2007).

<sup>40</sup> Si bien la mecanización de la cosecha expulsó trabajadores del campo, la expresión “modernización excluyente” pasa por alto un punto importante, en la medida que el cultivo del algodón históricamente fue posible en Chaco por la existencia de mano de obra barata, “cuasi esclava”, que trabajaban de manera informal con toda su familia e hijos en el campo (Entrevista con Manuel García Solá, 20/9/22).

llegaba al 66,6%, y para el 2010 el porcentaje de población urbana argentina era de 91%, mientras en Chaco había alcanzado el 87,8%, un incremento de 20% en la población urbana chaqueña (Ramírez y Pértile, 2017, p.116).<sup>41</sup>

La reestructuración del circuito algodonero encarada desde comienzos de la década se vio impulsada por un ciclo favorable entre 1994 y 1998, en el que se registró la máxima superficie implantada del siglo: más de 700 mil hectáreas en 1997. Sin embargo aquella “primavera algodonera” se vio interrumpida cuando en 1998 coincidieron el descenso de los precios internacionales con grandes inundaciones que perjudicaron la cosecha (Valenzuela, 2004). En un contexto de crisis económica, aquella situación encontró a muchos productores severamente endeudados, y coincidió con el impulso que comenzó a tener la soja transgénica después de que en 1996 se liberalizó su venta comercial en el país. La semilla genéticamente modificada fue acompañada de un paquete tecnológico que permitía disminuir los costos de implantación en forma considerable, lo que facilitó su rápida incorporación por parte de los productores.

A partir de 1999 la provincia de Chaco dejó de ser la principal productora algodonera para volcarse a la soja, convertida en el principal cultivo nacional. El algodón pasó de ocupar cerca del 70% de la superficie sembrada en la campaña 97/98, a valores inferiores al 10% del total en la campaña 02/03, mientras que la soja, durante el mismo período, multiplicó en seis veces la superficie sembrada, llegando a superar los máximos valores históricos alcanzados por el algodón. Si bien el algodón luego evidenció una relativa recuperación desde la segunda mitad de la última década, la tendencia que se expresó en estas cifras puso en evidencia un

---

<sup>41</sup> Intentamos actualizar la información sobre población urbana y rural, pero a la fecha de cierre de este trabajo no están disponibles los datos correspondientes del Censo Nacional 2022. Tampoco está disponible la información sobre población por municipio (únicamente por departamento), para comparar el crecimiento de ciudades intermedias y pequeñas en relación a las más grandes.

proceso de tránsito desde un esquema de monocultivo algodónero a un monocultivo sojero.<sup>42</sup>

Por su parte, la fase expansiva de la soja se produce a partir de la campaña de 03/04, cuando alcanzó casi 800 mil hectáreas sembradas que representaban en ese momento un 52% de los seis cultivos principales de la provincia (Martínez y Cuadra, 2021). Después de ese año, la superficie sembrada con soja disminuyó su participación tanto en términos absolutos como relativos, hasta unas 514.340 hectáreas en 2017/2018 (32,7%), seguida por el girasol con 408.848 ha (26%), el maíz con 344.980 ha (21,9%), el trigo con 142.378 ha (9%), el algodón con 123.575 ha (7,8%) y el sorgo con 40.890 ha (2,6%) (Estimaciones Agrícolas, 2021).

El perfil de productor que llevó adelante esta expansión ha sido el de empresas que cuentan con más de 1000 hectáreas bajo regímenes de tenencia de arrendamiento y contratos accidentales (Heredia, 2017). En muchos casos, la caída de la rentabilidad y el endeudamiento de la producción algodónera determinaron la cesión de los predios a actores económicos nuevos en la actividad agrícola: fondos de inversión nacionales y extranjeros, pools de siembra, grandes empresas transnacionales que vieron en la “agricultura industrial” un espacio económico en el cual era posible realizar negocios rentables, seguros y a corto plazo (Zarrilli, 2010).

Sin embargo, es importante considerar que si bien el avance del cultivo de la soja se asocia con la crisis y reemplazo del algodón, Valenzuela y Scavo (2009) muestran que hacia el oeste de la provincia se pueden detectar unas 800 explotaciones nuevas. Dicho avance de la frontera agrícola chaqueña se produjo sobre los bosques nativos de la provincia (Figueroa, 2017). Distintos organismos del gobierno provincial actualmente continúan

---

<sup>42</sup> El análisis de las características de este proceso escapa al propósito del presente trabajo y además ha sido objeto de diversos estudios bien documentados. Para una caracterización del proceso que llevó a la difusión masiva de esta tecnología ver Bisang (2003) y Teubal (2003). Para el caso de la provincia de Chaco: Valenzuela (2004), Valenzuela y Scavo (2009).

discutiendo la actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), que clasifica los bosques de la provincia en tres categorías de conservación, y por lo tanto, establece límites a los cambios de uso de suelo en favor de actividades productivas.<sup>43</sup>

Los grandes productores que llevaron a cabo la expansión sojera en Chaco provenían, mayoritariamente, de otras provincias como Santa Fe y Córdoba, con tradición en este cultivo, pero además con acceso a los insumos y a la maquinaria necesaria para la producción. Si bien los productores de cultivo del algodón son históricos en la región, también se reconocen procesos de concentración de la producción y, en su condición de *commodity*, de mayor dependencia de los vaivenes internacionales en relación al precio del producto.

En este apartado repasamos brevemente las transformaciones recientes del agro chaqueño, sin ninguna pretensión de exhaustividad, pero sí con la intención de revelar la expansión del modelo del agronegocio tanto en el cultivo de la soja como del algodón, y sus más importantes consecuencias en términos de sociales y productivos. En la sección siguiente abordamos con algo más de detalle los cambios ocurridos respecto al algodón, cultivo insignia hasta el día de hoy en la provincia de Chaco, la reacción del Estado provincial frente a la crisis del algodón, y las iniciativas que juzgamos más relevantes en el contexto actual del sector algodonero.

---

<sup>43</sup> La Ley Nacional N° 26.331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, obligó a cada provincia a sancionar su propio Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), y dispuso la prohibición de desmontes hasta tanto la provincia dictara su OTBN. Este instrumento legal, al establecer las categorías de conservación de bosques nativos, implica restricciones a las actividades productivas que pueden desarrollarse en las zonas I (roja) y II (amarilla). Véase Figueroa (2023, 2017), Ordenavía y Gevaerd (2020).

## **Las políticas en torno al algodón: Fondo Algodonero y Mercal**

La crisis y retracción del algodón a finales de los años 90 reactivó los planteos orientados a intervenir en ese circuito productivo con regulación y acompañamiento a los pequeños productores (Valenzuela y Scavo, 2009). Desde el año 2000 se sucedieron diversas iniciativas orientadas a recuperar el cultivo y que años más tarde derivarían en la sanción de la Ley del Fondo Algodonero y en el sostenimiento actual de una serie de políticas orientadas a promover la cadena de valor del algodón.

No obstante ello, los cambios vinculados al proceso de reconversión que experimentó el eslabón de la producción primaria se expresaron fuertemente en un proceso de dualización del sector, con un pequeño grupo de grandes productores muy tecnificados, y un amplio sector de pequeños productores que sostiene su actividad con el acompañamiento de programas estatales de asistencia. Del mismo modo que ocurrió con la expansión de la soja, este proceso tuvo como una característica distintiva la difusión generalizada de un paquete tecnológico asociado a las semillas transgénicas, que no está al alcance de los pequeños productores por sus requerimientos de escala, capital y conocimientos técnicos (Van Zwanenberg y Arza, 2013).

Desde el año 2000 se sucedieron diversas iniciativas orientadas a recuperar el algodón. Primero se creó un Foro Algodonero Regional que luego se constituyó como Consejo Algodonero integrado por las provincias productoras. De allí derivó ese año la elaboración del Proyecto Integral Algodonero (PROINTAL). En este apartado reseñamos el proceso de disputa por la creación del Fondo Algodonero Nacional y discutimos las implicancias de una de las iniciativas más significativas que se planteó el gobierno provincial: el MERCAL.

En el año 2005 se aprobó una ley nacional que creó el Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera, impulsado especialmente por legisladores nacionales de Chaco y

de otras provincias algodoneras, para garantizar la sustentabilidad del cultivo del algodón. Aunque el peso relativo de los recursos destinados al Fondo Algodonero (o Fondo Compensador Algodonero) no sea determinante para el sostenimiento del cultivo hoy, la aprobación de la ley significó un hito en un largo proceso por asistir a los productores chaqueños (y de otras provincias) frente a las oscilaciones de precios.

Este proceso estuvo orientado al *lobby* por la protección algodonera. La Ley Nacional 26.060 creó el Fondo Algodonero, que se encuentra vigente hasta hoy con la prórroga dada por la Ley Nacional 26.933 que lo extendió por 10 años más y que incrementó el monto destinado a ese fondo.<sup>44</sup> Además de relevar este proceso de “reacción algodonera”, planteamos el tema en la actualidad respecto a los objetivos del Estado provincial de asistir a los productores algodoneros (Entrevista con el ministro de Producción de Chaco, 23/9/22). Desde el año 1999 es posible encontrar iniciativas y propuestas que buscaban atender la crisis de los productores algodoneros.<sup>45</sup> Entre 1999 y 2002 en diversas iniciativas se encuentran referencias a la crisis del algodón, a la devaluación brasileña de 1999, y a la necesidad de implementar medidas para proteger y asistir a productores algodoneros. Algunas de las iniciativas apuntaban directamente al Gobierno nacional, con la intención de obtener un fondo nacional o crear un “Ente Nacional del Algodón” (*El Diario*, 17/10/99), y otras eran proyectos provinciales, incluyendo aportes de los propios productores (*Diario Norte*, 7/11/2001). Ese período coincide con el inicio del

---

<sup>44</sup> Tanto en la Ley 26.060 como en su prórroga y modificatoria Ley 26.933, se previó el monto del Fondo Algodonero en términos nominales, sin mecanismo de actualización, con lo cual el transcurso del tiempo vuelve muy poco significativo el aporte presupuestario. Actualmente, desde 2014, quedó establecido por la Ley 26.933 en 160 millones de pesos, sin perjuicio de que en 2023 el Gobierno nacional elevó los recursos que destinó a ese fin (*Diario Norte*, 25/4/23).

<sup>45</sup> La hemeroteca de la legislatura chaqueña dispone de un relevamiento de notas sobre el “Fondo Algodonero” en la que pudimos acceder a todo el material periodístico disponible.

profundo declive de las hectáreas sembradas con algodón, que como ya señalamos puede situarse entre 1998-2004 (Valenzuela y Scavo, 2009; Gómez, 2012; Bageneta, 2015). El objetivo de estas iniciativas apuntaba a establecer, de manera sintética, mecanismos que asignen fondos para garantizar precios mínimos que aseguren la viabilidad de los productores y así incentivar el cultivo. En cuanto a quiénes presentaban o promovían iniciativas de este tipo destinadas a apoyar y recuperar el cultivo del algodón, se encuentran tanto diputados provinciales como nacionales del PJ y de la UCR (o también del partido Bases y Principios, aliado del radicalismo a nivel provincial).

A lo largo del año 2004 los temas relacionados con el sector algodonero ocuparon la agenda del gobierno provincial al más alto nivel. El ministro chaqueño de Producción planteó la necesidad de un fondo estabilizador por 10 años para reactivar el sector, entre otras cosas, ya que el Gobierno provincial en ese momento tenía invertidos unos 10 millones de pesos para sembrar 70.000 ha con pequeños productores (*Diario Norte*, 13/8/2004).<sup>46</sup>

Sin embargo, en 2005 la cuestión del fondo compensador algodonero se mantuvo al tope de la agenda provincial, y logró insertarse en la agenda nacional, al punto que se logró su aprobación por ley del congreso nacional. A comienzos de 2005 un productor y referente de la Asociación de Desmotadores señalaba que “los algodoneros” se habían juntado pero quienes estaban “fracasando” eran los legisladores en Buenos Aires (*Diario Norte*, 6/1/2005), a quienes pedía golpear todas las puertas necesarias hasta conseguir el fondo compensador. Sería recién a fines de julio de 2005 cuando en el marco de la Mesa Algodonera Nacional se anuncia la unificación de los distintos proyectos existentes de senadoras nacionales de la UCR (Mastandrea y Curletti) y del PJ (Jorge

---

<sup>46</sup> Entre agosto y septiembre de 2004 el propio gobernador chaqueño, Roy Nikisch (UCR), se reunió con el ministro de economía nacional, Roberto Lavagna, por el tema de un fondo compensador para el algodón, entre otras iniciativas (Primera Línea, 24/8/2004 y 13/09/2004). A pesar de estas gestiones políticas, en 2004 no hubo respuestas desde el gobierno nacional acerca del Fondo Algodonero.

Capitanich) para un proyecto común de Fondo Compensador Algodonero (*Primera Línea*, 27/7/2005; *Diario Norte*, 28/7/2005).

Desde ese momento, en los meses siguientes la presión conjunta entre legisladores de Chaco y otras provincias algodonerías, junto a distintos actores de la cadena algodonería, logró un trámite ajustado pero efectivo entre el Senado y la Cámara de Diputados, de tal modo que a fines de septiembre de 2005 se había convertido en ley el Fondo Compensador Algodonero (*Primera Línea*, 29/9/2005). Sin embargo, recién en agosto de 2008 se materializaron los primeros recursos del Fondo Algodonero para las provincias, en una visita presidencial a la provincia de Chaco (*Diario Norte*, 26/8/23; *La Voz del Chaco*, 26/8/23). Muy poco tiempo después de su instrumentación, en el año 2010, un grupo de legisladores nacionales de varias provincias, principalmente las algodonerías, firmaron un proyecto para elevar en un 50% el monto del Fondo Algodonero y prorrogar la ley 26.060 (de creación del fondo) por otros 10 años.<sup>47</sup> En todo caso, las distintas iniciativas existentes mostraban la preocupación, fundamentalmente de legisladores/as de Chaco, pero también de otras provincias algodonerías, por sostener el Fondo Algodonero como instrumento de asistencia a pequeños productores.

Según Van Zwanenberg y Arza, la difusión masiva de un nuevo paquete tecnológico terminó por instalar “la idea de que el algodón es inviable para los pequeños productores” (2013, p. 183).

---

<sup>47</sup> El proyecto 2690-D-2010 fue impulsado por legisladores del FPV-PJ (Antonio Morante, Sandra Mendoza, Alejandro Rossi, Mónica Grivarello y María Graciela De la Rosa), la UCR (Pablo Orsolini y Carlos Urlich), el partido Liberal (José Arbo), la Coalición Cívica (Alicia Terada) y el Frente Cívico por Santiago (Cristian Rodolfo Oliva). Disponible en: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/resultados-buscador.html> (último acceso 28/8/23). En la legislatura de Chaco se aprobaron proyectos conjuntos de legisladores del PJ y la UCR en respaldo a la iniciativa nacional de elevar y prorrogar el Fondo Algodonero (Resolución 715/2010 y adjuntos). Pero además del proyecto 2690-D-2010, existieron diversas iniciativas que fueron tratadas en forma conjunta y aprobadas en la Cámara de Diputados nacional (27/11/2013) y finalmente en el Senado (30/4/2014).



Estos autores señalan que esto responde fundamentalmente a que la principal estrategia adaptativa de los pequeños productores para continuar operando bajo el nuevo régimen fue volcarse a los mercados informales. Esto se expresó principalmente con la difusión generalizada de la llamada “bolsa blanca” de semilla, debido al elevado costo de las variedades transgénicas. Si bien durante los primeros años la introducción de semillas transgénicas convivió con las variedades convencionales, el paquete tecnológico se difundió progresivamente, y hacia el año 2011, cuando Monsanto patentó una variedad resistente a insectos y tolerante al glifosato (BR), el 100% de las semillas comercializadas fueron transgénicas. No obstante eso, se estima que hasta el año 2008, cuando los gobiernos provinciales firmaron acuerdos con Monsanto y multiplicadores de semillas sobre derechos de propiedad, “más del 90% de la semilla de algodón transgénica provenía de comercio ilegal o reutilización por parte de los productores” (p. 186). La difusión de las semillas informales en el estrato más bajo de pequeños productores ha sido un elemento característico y problemático, ya que en el marco de la producción informal se generan condiciones para la aparición de plagas como el picudo,<sup>48</sup> además de promover la circulación de variedades de dudosa calidad y bajas tasas de germinación.<sup>49</sup>

Asimismo, la informalidad ha estado presente en los canales de comercialización a través de la figura de los intermediarios que abastecen a los productores con semillas e insumos, habilitando acceso a créditos contra la entrega de la cosecha. Esto a la vez instaura

---

<sup>48</sup> El picudo es un insecto que se alimenta de los brotes y flores del algodón. Es considerado la mayor plaga del algodón.

<sup>49</sup> Desde el año 2020 el gobierno provincial impulsa a través del Ministerio de la Producción el Programa Semilleros de Algodón, con el objetivo de garantizar el acceso de los pequeños productores a semillas certificadas, fiscalizadas y de primera multiplicación (*Diario Norte*, 30/9/2020). Se trata de una iniciativa desarrollada en forma conjunta con la empresa Gensus y con el acompañamiento del Instituto Nacional de Semillas (INASE), y es el único programa de estas características a nivel nacional. Los funcionarios ponderan favorablemente las mejoras obtenidas en los rendimientos promedio durante el último período.

relaciones muy asimétricas en las transacciones, ya que los agentes comercializadores, que suelen ser los mismos intermediarios, detentan un lugar decisivo en la formación de precios.

Es en ese marco que desde la provincia se promueve el proyecto de desarrollar el “Mercal”, una institución donde se registren todas las transacciones y se establezcan los precios de una forma transparente. En palabras del entonces ministro de Industria, Producción y Empleo de la provincia, Sebastián Lifton: “necesitamos ese Mercal porque [el algodón] tiene que funcionar como un *commodity*, donde el precio internacional te lo va marcando, y eso también te permite tener operaciones a futuro, registrar contratos a futuro, y eso te da cierta previsibilidad, sobre todo en precio, para que el productor tenga mayor incentivo hacia superficie” (Resistencia, 23/9/2022). Los grandes productores — especialmente los que tienen toda la cadena integrada— muestran recelo de compartir información sensible en cuanto a transacciones y stocks, y manifiestan tener más confianza en la histórica figura del comercializador antes que en un organismo estatal. A lo que se suma la ausencia de registro de toda la cadena de producción y comercialización, desde la producción primaria, la desmotadora, la hilandería y la comercialización de los productos textiles destinados al mercado interno que se venden en ferias y comercios no registrados, como los denominados “La salada” y “Las saladitas” (Neiman, 2023).

Al no existir un mercado algodonero formalizado, en donde se puedan registrar todas las operaciones, como existe en el mercado de granos, hay una fuerte propensión a la concentración en torno de los desmotadores que además son los que pueden acopiar la producción hasta conseguir un mejor precio. “Fruto de esa desestructuración del mercado algodonero, es que no existen mecanismos de política contracíclica, de manera que se pueda estabilizar los ciclos de producción algodoneros que son globales, al igual que son los de la soja”, sostiene el director de CRA, distrito Chaco-Formosa (Resistencia, 20/9/2022).

En el escenario actual, al momento de cierre de este trabajo, resta ver si la iniciativa del MERCAL se mantendrá en la agenda por parte de los nuevos elencos gobernantes tanto a nivel provincial como nacional. Y lo mismo aplica respecto al Fondo Nacional Algodonero. Si bien en 2023 el gobierno nacional incrementó el monto destinado al Fondo (*Diario Norte*, 25/4/23), la ley nacional que lo estableció vence en 2024.

### **La ley de OTBN: disputas y debates actuales**

Luego de la sanción de la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos (LBN), todas las provincias cumplieron con la obligación y sancionaron sus respectivos OTBN. Si bien esto no detuvo la deforestación ilegal en la Argentina, sí implicó ciertos límites a la expansión de la frontera agropecuaria (Figueroa, 2017). El trabajo de Figueroa mostró que un punto que sobresale en la comparación de los OTBN provinciales es la heterogeneidad y variedad entre ellos. Esa heterogeneidad se manifiesta en: 1) la cantidad y porcentaje de hectáreas que se clasifican en las tres categorías de conservación; 2) en que algunos OTBN permiten actividades que pueden implicar desmonte en las categorías de mayor valor de conservación; y 3) en el uso que hacen de los criterios de sustentabilidad definidos en la LBN. La provincia de Chaco es justamente una de las que permitió ciertas actividades en zonas que debían ser conservadas, y además es una de las tres provincias con mayor tasa de deforestación ilegal en la Argentina (Figueroa, 2017; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). Desde la sanción de la LBN, tanto la tasa de deforestación ilegal como la respuesta del Estado provincial tuvieron variaciones bruscas y significativas, que Figueroa propone explicar a través del concepto de “vaivén estatal”, y como resultado de la confrontación entre dos coaliciones: la conservacionista y la productivista (Figueroa, 2023).

En la LBN se establecieron diez criterios de sustentabilidad. En el caso de Chaco, en años recientes se conformó una mesa técnica para trabajar en la actualización del OTBN sancionado en 2009. Esa mesa técnica de la provincia está compuesta por universidades, el INTA, el Consejo de Ingenieros Agrónomos del Chaco, los ministerios de Producción y de Ambiente, entidades representativas del sector productivo, y ONGs, que tienen la tarea de confeccionar y superponer una serie de mapas que contemplan diferentes variables como riesgo hídrico, calidad de suelos, corredores biológicos, presencia de pueblos originarios, etc., para después de la aplicación de una fórmula, establecer un mapa que permita ordenar los bosques del territorio en función de tres categorías: I) Roja, de máximo valor de conservación, donde está prohibido desmontar; II) Amarilla, donde se pueden autorizar algunas actividades sostenibles, y III) Verde, en la que se puede autorizar cambios de uso de suelo (desmonte para actividades productivas).

La discusión sobre el OTBN estuvo inserta en múltiples conflictos en Chaco, que en los últimos años se trasladaron en diversas ocasiones al ámbito judicial. De hecho, más allá de las disputas tribunalicias del año 2019 entre actores conservacionistas y el Gobierno de la provincia de Chaco, junto a actores productivistas (Figuroa, 2023), uno de los puntos controvertidos se refiere al vencimiento del OTBN aprobado por la provincia en 2009, que en diciembre de 2014 cumplió el plazo de 5 años dentro del cual debía actualizarse. El entonces director de la Dirección de Bosques reconocía en julio de 2023 que se estaba en una etapa en la que “falta la ley de ordenamiento y se generan serios problemas” (*Diario Norte*, 4/7/23), en relación a la falta de certidumbre sobre la vigencia del OTBN. Esto lleva a que parte de la propia disputa política tenga que ver con esa discusión acerca del vencimiento del OTBN de 2014 por no haber sido actualizado cada 5 años: algunos actores consideran que el OTBN sancionado en 2009 venció en 2014 (y realizaron presentaciones en el poder judicial cuestionando los permisos otorgados por la Dirección de Bosques

para cambios de uso de suelo), y otros actores consideran que el OTBN no tiene fecha de vencimiento (Entrevista con funcionaria provincial, Resistencia, 15/11/23).

Estas presentaciones judiciales al día de hoy no se resolvieron. Una sentencia de la Cámara Contencioso Administrativa (CCA) de Chaco declaró ilegítima la omisión del Estado provincial de actualizar el OTBN vencido en diciembre de 2014.<sup>50</sup> De hecho, en virtud de esa declaración sobre la omisión estatal, la Sala I de la Cámara Contencioso Administrativa prohibió otorgar permisos de cambio de uso del suelo hasta tanto se actualice el OTBN de la provincia de Chaco.

Frente a este último conflicto, una de las respuestas más recientes a la cuestión del OTBN chaqueño tuvo lugar cuando en septiembre de 2022 el entonces gobernador Jorge Capitanich envió a la legislatura un proyecto de ley para actualizar el OTBN.<sup>51</sup> Ese proyecto buscaba, desde el planteo del exgobernador Jorge Capitanich, ampliar la superficie destinada a cultivos y ganadería. Un columnista del *Diario Norte* dedicado a temas rurales estimaba

---

<sup>50</sup> El propio hecho de considerar “vencido” el OTBN chaqueño en diciembre de 2014 es objeto de disputas interpretativas. El fallo de la Cámara Contencioso Administrativa interpreta que, en efecto, el OTBN venció en diciembre de 2014, mientras que desde el gobierno provincial se argumenta que el OTBN mantiene su vigencia hasta tanto sea actualizado (Resolución 197/21, Cámara Contencioso Administrativa, dictada en la causa “Conciencia Solidaria al Cuidado del Medio Ambiente s/ Acción de Amparo”, Expte. N 11344/20).

<sup>51</sup> El exgobernador Capitanich aprobó el nuevo OTBN por Decreto 2157/22, y la Cámara Contencioso Administrativa (CCA) dio por cumplida la obligación estatal de actualizar el OTBN. Sin embargo, la ONG Conciencia Solidaria objetó que el Decreto significara cumplir esa obligación e interpuso recurso de inconstitucionalidad, denegado por STJ, ante lo cual la ONG insistió con un recurso extraordinario federal, que a la fecha de cierre de este trabajo se encuentra en análisis por parte del STJ. De todos modos, el nuevo gobierno provincial aprobó por ley un OTBN el pasado 30/4/24, pero el OTBN fue nuevamente impugnado judicialmente por la ONG Conciencia Solidaria, y el 2/9/24 el STJ admitió la acción de inconstitucionalidad, con lo cual a la fecha de cierre de este trabajo la cuestión del OTBN chaqueño sigue abierta y podría llegar a la Corte Suprema nacional.

que con ese nuevo OTBN se ampliaban las hectáreas de bosques clasificadas en categoría roja, mientras que se dedicaban cerca de 3 millones de hectáreas en amarillo y alrededor de 1 millón en verde (*Diario Norte*, 16/8/2022), favoreciendo así el avance de la frontera agropecuaria y el agronegocio en la provincia y dejando abierta una disputa en torno a cuáles serán las producciones que más se expandirán y bajo qué condiciones.

Hasta el momento de cierre de este trabajo ese proyecto no fue aprobado por la legislatura, y tampoco se encuentra resuelto en el ámbito judicial el planteo de una ONG acerca de la validez de los permisos otorgados por el Estado provincial en el marco de un OTBN que se interpretó vencido desde diciembre de 2014.

Acerca del perfil del productor que está interesado en acceder a las tierras que se pondrían en disposición, el secretario técnico de la Mesa Algodonera Nacional explica que:

(...) la incorporación de esas tierras se la están disputando los grandes productores, que arrancan limpiando el campo y tal vez sembrando una pastura los primeros años, pero después van a soja, algodón y maíz. Son los tres caballitos de batalla que tiene el productor grande de esa zona. La rotación la tienen que hacer sí o sí. Por eso meten el maíz en la rotación porque es el más rentable. Tienen que meter un cultivo que de alguna manera les mejore el suelo. Pero la renta la sacan con la soja y el algodón. En esta discusión entra el algodón, no como el principal, porque hoy acá en el Chaco, la soja es el principal cultivo, nos guste o no nos guste (*Resistencia*, 23/9/2022).

A partir de las reuniones de la mesa técnica para la elaboración de los mapas se había consensuado una asignación de tierras según los mencionados criterios de sustentabilidad. Sin embargo, al momento en que se sancionó el Decreto 2157/22, que aprobó un mapa de OTBN, se denunció públicamente que se habían robado

una computadora donde estaba el mapa hecho por la misma mesa técnica y que el mapa que se había aprobado no era el propuesto por la mesa técnica.

Durante el trabajo de actualización del OTBN, el Consejo de Ingenieros Agrónomos del Chaco, junto a entidades representativas del sector productivo, era una de las instituciones que tenían una opinión más proclive al avance de la agricultura sobre los bosques nativos, ya que sostenían que existen sectores de los bosques que no cuentan con buena vegetación y que tampoco garantizan la preservación de los suelos. También la Subsecretaría de Desarrollo Forestal provincial mantenía posiciones más cercanas al perfil productivista. Desde una conocida ONG, a su vez, se sostenía la posición más restrictiva al avance de la agricultura, y favorable al ecosistema y la preservación de la población que vive del monte. Otros organismos también participaban a través de aportes técnicos, como el INTA. Por último, las disputas entre los ministerios de Producción por un lado, y de Ambiente por otro, no relacionadas a la mesa de OTBN en sí, amenazaron en distintas ocasiones la concreción del proyecto de actualización (Funcionariix provincial N° 1, 14/04/23, y N° 3, 17/01/24).

Además de las discusiones por la Ley de OTBN, se reconoce otra discusión que gira en torno a la capacidad del Estado para controlar y hacer cumplir las disposiciones que se establecen, es decir, hacer frente al problema de la deforestación ilegal y al incumplimiento de las tareas de conservación. En ese aspecto, recientemente el director de la Dirección de Bosques provincial señalaba públicamente que actualmente (julio de 2023) cuentan con más recursos que los que disponían en 2007 para hacer controles en el territorio provincial (*Diario Norte*, 4/7/23). Si son suficientes o no, o de qué manera puede el Estado provincial mejorar esa capacidad de control y combate a la deforestación ilegal, es también es una disputa con las grandes empresas agrícolas madereras y productoras de cereales para establecer quién define cómo se usa el suelo y los montes de la provincia.

En resumen, aunque está pendiente la disputa judicial acerca de la actualización del OTBN chaqueño, y sus consecuencias pueden ser significativas, también resta ver cuál será la agenda del nuevo gobierno provincial que asumió en diciembre de 2023. Si bien algunos trabajos señalaron que los agronegocios tuvieron respaldo en los dos grandes partidos provinciales, UCR y PJ (Abdulhadi, 2023), se agrega a esto el perfil del nuevo ministro del área, un ingeniero agrónomo dedicado a la ganadería (*Diario Norte*, 28/11/23) que en su carrera previa en el ámbito privado es reconocido por su relación con grandes productores agropecuarios y sojeros (Entrevista con funcionaria provincial, 17/1/24). Sería esperable, dados estos antecedentes, que el nuevo gobierno provincial se incline hacia un perfil productivista. Pero en todo caso esto será objeto de indagación futura.

## Conclusiones

La provincia de Chaco se presenta como un escenario propicio para reflexionar acerca del papel del Estado provincial en el desarrollo del modelo del agronegocio vinculado tanto con el despliegue del cultivo de la soja como con la transformación del circuito del algodón. La concentración productiva, la incorporación tecnológica, la difusión del arrendamiento, la expulsión campesina y la dependencia de los precios internacionales de las mercancías agropecuarias son características distintivas de este modelo de expansión agrícola.

Las políticas de constitución del Fondo Algodonero, el Mercal y las disputas en torno al OTBN dan cuenta de las tensiones y conflictos generados por el modelo productivo en el territorio que se traducen en disputas tanto entre élites económicas y políticas como entre diferentes esferas en el interior del Estado provincial (y también del Estado nacional).

Los momentos más críticos de retracción de las hectáreas sembradas de algodón (1998/2004) fueron el insumo de



importantes disputas políticas que tuvieron lugar en torno a las posibles iniciativas para recuperar el tradicional cultivo chaqueño. La profundidad de la crisis contribuyó a unir esfuerzos de múltiples actores de este sector productivo y, a la vez, unificó esfuerzos políticos entre los principales actores partidarios, que lograron la sanción de una ley del congreso nacional, creando el Fondo Algodonero.<sup>52</sup> La iniciativa de crear el Mercal como una institución que registre todas las operaciones del mercado algodónero y por eso mismo logre transparentar los precios de este mercado se presenta, en cambio, como un proyecto sin grandes consensos, en la medida en que más allá de la voluntad del Estado provincial que recién termina su mandato, los grandes productores muestran recelo.

Por otro lado, los principales conflictos por el uso de las tierras se reflejan en la disputa política alrededor del OTBN, pendiente de actualización en Chaco. La resolución de la cuestión del OTBN está atravesada por las tensiones entre grandes productores (fundamentalmente sojeros y algodóneros, aunque también se utilicen otros cultivos para rotar), organizaciones sociales ambientalistas que también plantean sus posturas políticas, y las diversas agencias estatales provinciales, que no siempre tienen una postura unívoca, aunque la intención explícita del Ejecutivo provincial fuera incorporar nuevas hectáreas para uso agrícola. Un aspecto que se agrega a la definición legal acerca de los permisos de cambios de usos del suelo (desmonte) o de los usos agrícolas en tierras ya disponibles, es el que tiene que ver con el rol de control del Estado provincial sobre la aplicación del OTBN vigente. Este punto gira en torno a las capacidades estatales (o la voluntad política) para controlar y hacer valer el OTBN ante incumplimientos o ante la deforestación ilegal. De hecho, un par de años atrás el propio director de Bosques de Chaco planteaba que más que modificar la ley, hay que cumplirla (*Diario Norte*, 13/10/2020).<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> El Fondo Algodonero fue prorrogado por la Ley 26.933 en 2014 y por el término de 10 años, por lo cual vence en 2024.

En el marco de la globalización económica, que se caracteriza por el predominio de las empresas trasnacionales y por la necesidad de divisas por parte de los Estados nacionales para responder a un sistema crediticio internacional, el anclaje territorial de la producción de *commodities* se enfrenta con un Estado provincial que si bien, en términos generales, busca estar incluido en estos procesos, también debe responder a las dinámicas poblacionales de los territorios.

Al tratarse, la producción de soja, de una actividad económica expulsora de la población rural, muy poco demandante de mano de obra y que no se integra verticalmente con otros eslabones de la cadena industrial en el territorio, el Estado provincial se encuentra con la situación de los suburbios de las ciudades grandes e intermedias que se ven engrosados por recibir a la población expulsada que, a su vez, reclama por mejores condiciones para su reproducción social.

Asimismo, el algodón es el “cultivo insignia” de la provincia y, como tal, tiene un valor político-cultural para la sociedad y para el Estado. Entre los rasgos que hacen a la identidad del pueblo chaqueño, se defiende que su carácter social integrado permite articular la lógica de mercado con un proyecto tendiente a integrar la producción primaria con el desarrollo de desmotadoras y de la industria textil en un mismo territorio y que, de ese modo, dinamiza las ciudades y los mercados de trabajo urbanos.

Los procesos de debate que acompañaron políticas como el Fondo Algodonero, el Mercal y el OTBN dan cuenta de la prevalencia de un Estado que, con contradicciones en su interior, no ha podido simplemente seguir ciertas definiciones en términos de un mercado guiado por precio internacional de los *commodities* que lleva a las concentración productiva y a la exclusión de

---

<sup>53</sup> Sin embargo, la falta de actualización del OTBN fue señalada, desde el poder judicial, como una “ilegítima omisión”, y tiene consecuencias sobre el cuidado de los bosques nativos.

“productores inviables” o de “población excedente”, sino que tuvo que empezar a discutir y actuar, desde adentro mismo del Estado, la función y diferencia entre políticas sociales y políticas productivas, la finitud de los recursos naturales, los movimientos poblacionales del campo a la ciudad y los entramados productivos que producen los modelos económicos.

## **Bibliografía**

Abdulahadi, A. (2023). La política subnacional frente a la expansión sojera: el caso de Chaco. *Revista Trabajo y Sociedad (UNSE)*, N° 41.

Albertí, A. (2018). Vivir yendo y viniendo. Ciclos migratorios de trabajadores forestales argentino. *Apuntes, Revista de la Universidad de Pacifico, Perú*.

Bageneta, J. M (2015). *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el gran Chaco argentino (1960-2010)*; 1° ed.- Buenos Aires: Editorial Intercoop.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992). *La Modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires: Losada.

Bisang, R. (2003). Apertura económica, innovación y estructura productiva: La aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 171, octubre-diciembre, 413-442.

Bisang, R. y Anlló, G. (2014). Impactos territoriales del nuevo paradigma tecno-productivo en la producción agrícola argentina, Documento de Trabajo N° 5, *Serie Documentos de Trabajo del IIEP Instituto Interdisciplinario de Economía Política Universidad de Buenos Aires*, pp.1-41.

Blanco, M. y Neiman, M. (2020). Productor sojero (Región Pampeana, Argentina, 1990-2020) en *Diccionario del agro iberoamericano*, Editorial Teseo. <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/productor-sojero/>.

Figuroa, L. (2023). Vaivén estatal. Explicación sobre los cambios en la respuesta del estado provincial de Chaco (Argentina) al implementar la Ley Nacional de Bosques Nativos (2008-2019). *Política y Gobierno, XXX(II)*, 1-29.

Figuerola, L. (2017). ¿Estándares federales alterados? Análisis comparativo de la implementación de la Ley de Bosques en las provincias argentinas (2007-2015). *Sociedad y Ambiente*, Año 5, N° 13, marzo-junio, 105-128.

Friedmann, H. y McMichael, P. (1989). Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present, *Sociologia Ruralis* 29(2), 93-117.

García, I. L. (2007). Los cambios en el proceso de producción de algodón en el Chaco en las últimas décadas en las condiciones de vida de minifundistas y trabajadores vinculados, *Revista de Estudios Regionales y mercado de trabajo*, N° 3, 111-133.

Gras, C. (2013). Expansión Agrícola y Agricultura Empresarial. El Caso Argentino. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(32), 73-92.

Gómez, C. A. (2012). Cuestión agraria y emergencia campesina. Las disputas por el acceso a la tierra en la provincia de Chaco, Argentina. *Estudios Sociológicos* XXX, 89. 489-517.

González, L.y Nazareno, N. (2021). Estados, alianzas y desigualdad subnacional: dos provincias argentinas en perspectiva comparada, 2003-2015. *Revista de Ciencia Política, Santiago de Chile*, Vol. 41, N° 1, 135-161.

González, S. (2005). La geografía escalar del capitalismo actual, *Pegada A Revista da Geografia do Trabalho*, 6 (1) 91-112.

Gorenstein, S. y Ortíz, R. (2016). La tierra en disputa. Agricultura, acumulación y territorio en la argentina reciente. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales* I (2), 1-26.

Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 99-129, Buenos Aires, CLACSO.

Heredia, M. y colaboradores (2017). *Impactos sociales de la soja*. Chaco: Escuela de Gobierno, Chaco.

Martínez, G.R. y Cuadra, D.E. (2021). Evolución del sector agropecuario en la provincia del Chaco entre 2002 y 2018, en Soverna Susana (coord.), *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*, Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti; Ciudad de Buenos Aires; Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

Massey, D. (2004). Geographies of responsibility, *Geografiska Annaler B*, N° 86, 5-18.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020), Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativas, Informe técnico. En línea:

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/accion/deforestacion>.

Nadal, S. M. (1987). *Las condiciones de trabajo en las zonas rurales. El trabajador de temporada en el Chaco. La cosecha de algodón*, Resistencia, Provincia de Chaco. Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación.

Neiman, M. (2023). Disputas territoriales del agronegocio. Las producciones de soja y algodón en la provincia de Chaco, Argentina. *Trabajo y Sociedad*, N° 41.

Ordenavía, M.N. y Gevaerd, P. (2020). Bosques nativos y gestión sustentable en el Chaco seco argentino, *Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático*, 6(11), 1383-1405.

Otero, G. (2013). El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, empresas multinacionales y biotecnología, *Antipod. Rev. Antropol. Arqueol.* N° 17, Bogotá, julio-diciembre, 49-78.

Oya, C. y Pontara, N. (2015). Introduction. Understanding rural wage employment in developing countries, *Rural Wage Employment in Developing Countries. Theory, evidence and policy*; Routledge ISS Studies in Rural Livelihoods.

Paolasso, P., Krapovickas, J. & Longhi, F. (2013). Transformación agropecuaria y evolución de la pobreza en el Norte del Gran Chaco Argentino durante los 90. *Aportes al conocimiento de la Ruralidad Regional: El caso del Norte Grande Argentino*. (47-74).

Pierri, J. (2017). Influencia externa y del Estado sobre la agriculturización 1960-2012 (más allá de los agronegocios), en *En Expansión de la frontera productiva Siglos XIX – XXI*, Banzato, G., Blanco, G. y Perrén, J. Eds, Buenos Aires, Prometo Libros, 177-206.

Ramírez, M. L., & Pértile, V. C. (2017). Crecimiento poblacional, expansión urbana y cambio de usos de suelo en ciudades intermedias de la provincia del Chaco, Argentina. El caso de Juan José Castelli. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 21, 111-131.

Rofman, A. (2000). *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Amorrortu.

Sassen, S (2007). Una sociología de la globalización. *Anal.polit.*, Vol.20, N°.61, 3-27.

Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina, *Nueva Sociedad*, N° 244, 30-46.

Teubal, M. (2003). Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino, *Realidad Económica*, N° 196, 52-74.

Valenzuela, C. y Scavo, A. (2009). *La trama territorial del algodón en el Chaco. Un enfoque multiescalar de espacios en transición*. Buenos Aires: La Colmena.

Valenzuela, C. (2004). Escalas de impacto diferencial de la dinámica del sector agrícola argentino en el Chaco. 1998-2004, *Estudios Socioterritoriales. Revista de geografía*, Año V, N° 5, 191-221.

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 5. Lógicas políticas en disputa detras de la expansión del agronegocio en Chaco. Un balance de las transformaciones y el debate actual

---

Van Zwanenberg, P. y Arza, V. (2013). Innovación informal: los pequeños productores de algodón del Chaco argentino desde la difusión de los cultivos transgénicos. J Muzlera y A Salomón (Coords) *Sujetos sociales del agro argentino. Configuraciones históricas y procesos de cambio*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción*. México: Siglo XXI Editores.

Zarrilli, A. (2010). ¿Una agriculturización insostenible? La provincia del Chaco, Argentina (1980-2006). *Historia Agraria SEHA*, N° 51, 143-176.

### Entrevistas realizadas

Entrevista	Función	Fecha y lugar
Diana Piedra	Directora INTA	Resistencia, 20/9/22
Hugo Morand	Ministro de producción 2003-2007	Entrevista telefónica, 10/8/23
Jorge García	Secretario técnico Mesa Algodonera Nacional	Resistencia, 23/9/22
Manuel García Solá	Director de CRA (distrito Chaco-Formosa)	Resistencia, 20/9/22
Héctor Linke	Pte. Asoc. Argentina de Productores Algodoneros	Pcia. R. Sáenz Peña, 21/9/22
Sebastián Lifton	Ministro de industria, producción y empleo	Resistencia, 23/9/22
Activista ambiental	Integrante del colectivo Somos Monte	Resistencia, 31/3/2023
Activista ambiental	Integrante del Colectivo Somos Monte	Resistencia, 2/6/2023



Funcionarix provincial N° 1	Legislatura de Chaco	Resistencia, 14/04/23
Funcionarix provincial N° 2	Ministerio de Producción	Resistencia, 15/11/23
Funcionarix provincial N° 3	Ministerio de Producción	Entrevista telefónica, 17/01/24

*NOTA: El listado contiene una selección de entrevistas realizadas por lxs autores y los equipos de investigación que integran los proyectos de investigación de la UNCAUS.*

### **Fuentes de hemeroteca**

Archivo de la Hemeroteca de la Legislatura de la provincia de Chaco. Archivo sobre “Fondo Algodonero”. Diarios consultados: *Chaco Adentro; Diario Norte; La Voz del Chaco; Primera Línea*. Período cubierto: marzo de 1999 a agosto de 2008. 72 notas analizadas.

## Capítulo 6

### De derrota en derrota. El devenir del kirchnerismo en Santa Fe en el período 2007-2011

*Hugo Ramos*<sup>54</sup>

#### Introducción

Diversos trabajos analizaron el desarrollo, organización y estrategias políticas implementadas por el kirchnerismo a nivel nacional durante el período 2003-2015 (Retamozo y Trujillo, 2019). En lo que refiere a los espacios subnacionales, sin embargo, todavía son escasos los antecedentes con los que contamos (Sosa y Ortiz de Rozas, 2022; Tcach, 2023). Para el caso concreto de Santa Fe se ha trabajado sobre períodos acotados (Ramos, 2019, 2022, 2023a, 2023b y 2023c; Ramos y Vaschetto, 2019 y 2022); sin embargo, todavía es necesario ampliar y profundizar nuestras investigaciones.

¿Por qué estudiar el kirchnerismo desde una escala subnacional? ¿Cuál es, además, la relevancia del caso elegido? Es claro que abordar el kirchnerismo supone analizar un actor político complejo que tuvo la capacidad de redefinir algunas de las coordenadas claves del funcionamiento de nuestro sistema político-partidario. Implica también avanzar en la comprensión

---

<sup>54</sup> Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Universidad Nacional del Litoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral (IHUCSO-CONICET-FHUC UNL).

de un perfil más diverso y plural de lo que comúnmente se supone y afirma (Sidicaro, 2011). Sumar a esa complejidad y diversidad la escala de análisis provincial adiciona, además, intentar dar cuenta de sus bases socio-territoriales, de su potencia para transformar las dinámicas políticas en otras arenas de actuación y, en definitiva, de su capacidad para ‘producir’ procesos políticos relevantes tanto desde el plano local-provincial como nacional.<sup>55</sup>

En este marco, este trabajo avanza sobre la etapa 2007-2011 en base a dos aspectos puntuales relacionados: en primer lugar, la dificultad de los actores locales identificados con el kirchnerismo para afianzarse al interior del Partido Justicialista (PJ) santafesino y; en segundo lugar, su derrota consecutiva en todas las elecciones locales que se desarrollaron a lo largo del período 2005-2015.<sup>56</sup> De esta segunda cuestión, nos centramos en el período 2007-2011 debido a una particularidad significativa: la rotación de las mismas figuras como principales candidatos del kirchnerismo en las elecciones provinciales de esos años.

Retomando los interrogantes antes enunciados, el caso santafesino nos permite explorar dos cuestiones relevantes para el análisis del kirchnerismo en general: por un lado, las relaciones entre kirchnerismo y justicialismo en un escenario provincial importante en términos electorales.<sup>57</sup> Por el otro, las relaciones

<sup>55</sup> La idea de considerar a los territorios provinciales como espacios de producción de lo político la retomamos de Macor y Tcach (2003). Aquí le otorgamos además una inflexión particular al considerar que esa producción siempre se realiza en diálogo/tensión con la política nacional.

<sup>56</sup> Este recorte temporal recupera el 2005 como año clave para una construcción política propiamente kirchnerista; esto es, autónoma del padrino de Eduardo Duhalde a nivel nacional. En Santa Fe se corresponde además con la indicación de Néstor Kirchner a Agustín Rossi para el armado de una “línea propia” en la provincia, al margen de los liderazgos provinciales justicialistas ya establecidos (Ramos y Vaschetto, 2022a). Por su parte, 2015 es la fecha en que finaliza el ciclo de las tres presidencias kirchneristas de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015).

<sup>57</sup> Santa Fe es el tercer distrito electoral por número de electores, luego de la provincia de Buenos Aires y de la provincia de Córdoba (Datos disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/datos-electorales/porcentaje-de-electores-y-electoras-por-provincia>)

entre escalas; esto es: la autonomía relativa con la que contaron los liderazgos kirchneristas locales en relación con el liderazgo kirchnerista nacional.

Cabe recordar en este punto que en el año 2007 se enfrentaron en las internas del justicialismo santafesino dos líderes que reivindicaban su pertenencia al kirchnerismo: Agustín Rossi y Rafael Bielsa. En esa ocasión fue el segundo quien logró competir en las elecciones generales al ganar en las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) provinciales, aunque luego fue derrotado en las elecciones generales por el candidato del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), Hermes Binner, quien accedió a la gobernación santafesina.<sup>58</sup> Por su parte, en el año 2011 volvieron a enfrentarse en internas partidarias Agustín Rossi y Rafael Bielsa, junto con otras fórmulas. Para esta oportunidad, fue Agustín Rossi el vencedor y quien logró acceder a las elecciones generales. Sin embargo, el FPV fue derrotado también por el candidato del FPCyS, Antonio Bonfatti.

Tenemos entonces el caso de una alternancia entre las mismas figuras, ambas identificadas con el kirchnerismo, que “producen” el mismo resultado. Tanto en el año 2007 (con 35,5% de los votos del distrito) como en 2011 (con 41,96% de los sufragios válidos) la candidatura de Cristina Fernández a la presidencia de la Nación ganó de forma indiscutida en Santa Fe.

Sobre esta base, ¿qué procesos políticos subyacen a la derrota del kirchnerismo local en las elecciones provinciales? En el trabajo avanzamos sobre esta cuestión atendiendo a la estructura organizativa del PJ santafesino y a los perfiles del kirchnerismo local, así como a sus relaciones con el kirchnerismo nacional.

---

<sup>58</sup> El mecanismo de las PASO de Santa Fe es similar al vigente para las elecciones nacionales; esto es, los partidos, frentes o alianzas, pueden presentar varias listas con candidatos que compiten entre sí. Al ser abiertas son los electores del distrito los que seleccionan a los candidatos. Para los cargos legislativos la lista final de cada partido, frente o alianza se estructura de forma proporcional en función de los votos obtenidos por cada lista presentada en las PASO. Desde el año 2010 se introdujo la boleta única.

En este punto queremos destacar que nuestro trabajo permite tensionar dos interpretaciones relativamente difundidas en torno al kirchnerismo: por un lado, es claro que en algunas provincias —y Santa Fe es una de ellas— el rol del justicialismo fue clave para la emergencia, desarrollo y consolidación del kirchnerismo. Lejos de las experiencias de la “transversalidad” y la “Concertación Plural”, el kirchnerismo nació en Santa fe íntimamente asociado a la tradición política peronista, lo que no le impidió, claro está, incorporar a otros actores hasta entonces ajenos a esa tradición. Por otro lado, que los líderes kirchneristas locales gozaron de una autonomía relativa importante para impulsar sus propias estrategias políticas. Esto es: en contraposición a ciertas miradas que destacan la búsqueda de subordinación a toda costa de sus adherentes por parte del kirchnerismo nacional (la idea del “kirchnerismo autoritario”), lo que observamos es que ciertos liderazgos provinciales pudieron impulsar dinámicas relativamente autónomas, aún a costa de su derrota.

El trabajo se basó en una metodología cualitativa que partió del análisis de fuentes periodísticas —en especial de los diarios *El Litoral* y *La Capital*, principales medios gráficos de Santa Fe— a lo largo del período 2007-2011. Asimismo, recuperamos entrevistas realizadas a funcionarios y militantes del kirchnerismo en los años 2017-2022.

La ponencia se estructura en tres apartados. En el primero recuperamos discusiones teóricas relevantes para nuestra investigación. En el segundo damos cuenta de las características del PJ santafesino en la etapa previa al período analizado, así como de la emergencia y desarrollo del kirchnerismo santafesino. En el tercero analizamos las elecciones 2007 y 2011. Cerramos nuestro trabajo con las conclusiones provisorias.

## **I. Algunas notas teóricas para analizar al kirchnerismo**

Nuestro trabajo se inscribe en el campo de estudios de política subnacional, adhiriendo a lo que sostiene Ortiz de Rozas (2016, p. 33), a saber: que este tipo de investigaciones permite “observar las ‘variaciones’ territoriales de un mismo fenómeno político, pero también (...) complejizar y cuestionar las interpretaciones sobre la democracia argentina construida en un nivel de análisis ‘nacional’”.

Nuestra mirada se enfocó en el kirchnerismo y en sus relaciones/superposiciones/tensiones con el peronismo santafesino y su principal organización partidaria, el PJ. Partimos aquí de un enfoque organizacional, en la línea definida por Panebianco (1990). La clave de su propuesta está en identificar y analizar las disputas por el poder —en términos del intercambio desigual de un tipo particular de incentivos— entre los actores y alianzas que integran la organización. Recuperamos especialmente las nociones de “coalición dominante” y de recursos organizativos o “zonas de incertidumbre”. La primera refiere a “la élite dirigente de los partidos” o, en un sentido más amplio, “aquellos actores, pertenezcan o no formalmente a la organización, que controlan las zonas de incertidumbre más vitales” (Panebianco, 1990, pp.90-91). La segunda a “aquellos factores cuyo control permite a ciertos actores desequilibrar en su favor los juegos de poder” (Panebianco, 1990, p. 83).

Los recursos organizativos clave son seis: 1) la *competencia* o el saber experto, esto es, conocimientos que son considerados relevantes por el resto de los actores para la supervivencia de la organización; 2) las *relaciones con el entorno* o la experticia que le facilita a la organización vincularse con actores externos con los cuales eventualmente se podrá establecer alianzas o cuyo vínculo es relevante sostener para su estabilidad; 3) la *comunicación*, lo cual indica la capacidad de controlar (u obstruir) los canales por los cuales fluye información relevante para el partido; 4) las *reglas formales*, recurso clave ya que señala la posibilidad de controlar el escenario mismo en el que se desarrollarán los juegos de poder

internos; 5) la *financiación*, aspecto que merece especial atención en contextos donde la organización no puede sobrevivir sólo con los aportes de los afiliados, y 6) el *reclutamiento* que, eventualmente, puede constituirse en un recurso fundamental para las disputas entre distintos liderazgos partidarios (Panebianco, 1990).

Estas categorías las pensamos como caja de herramientas para dar cuenta de las dinámicas internas y de las relaciones con el entorno del peronismo/kirchnerismo santafesino. En esta línea algunos de los recursos organizativos claves entendemos que necesitan algunos reajustes en función de nuestro objeto. Así, por caso, el *reclutamiento* puede repensarse en clave de apoyos electorales más que de afiliados en sentido estricto, tal como originariamente lo había planteado el politólogo italiano. En la misma línea, el financiamiento refiere en la actualidad más al acceso a los recursos estatales que a los aportes propios de los militantes (Mair y Katz, 2015).

En este marco, el análisis del PJ provincial también se nutrió de Levitsky (2005). De este autor nos interesaron en particular sus aportes sobre las estructuras informales del peronismo y sus vínculos con el aparato partidario del PJ. Su noción del peronismo como “desorganización organizada” es una poderosa metáfora para captar ciertos aspectos de su funcionamiento. En sus palabras:

La organización peronista consiste en una densa colección de redes personales (que operan desde sindicatos, clubes, ONGs y a menudo desde la casa de los militantes) que están en gran medida desconectadas (y son autónomas) de la burocracia partidaria. Aunque estas redes no pueden ser encontradas en los estatutos y archivos del partido, proveen al PJ de una extensa conexión con las clases bajas y trabajadoras de la sociedad (Levitsky, 2001, p. 8).

Ahora bien, como se desprende de esta cita, el autor a veces confunde el “movimiento peronista” con el “partido justicialista”.

En este sentido, coincidimos con la crítica que le realiza Balbi (2020): no todas las organizaciones y/o formas asociativas que se auto-reconocen o identifican como peronistas participan de la lógica organizativa partidaria. Sin embargo, es verdad que una parte sí lo hace, aun cuando mantenga cierta autonomía organizativa en relación con el partido. Al respecto, la organización informal es un elemento que debemos considerar cuando estudiamos al justicialismo.

Bajo este prisma, y considerando que nuestro objeto de análisis es fundamentalmente el kirchnerismo, cabe adelantar que para el caso santafesino no puede obviarse la relevancia del PJ. Es decir, que a diferencia de otros casos provinciales (Sosa y Ortiz de Rozas, 2022), en Santa Fe no es posible disociar kirchnerismo de justicialismo. Sin embargo, esto tampoco implica negar dos aspectos importantes para comprender la política local: a) que el kirchnerismo —por lo menos el electoralmente competitivo— nació y se desarrolló desde el justicialismo local, pero sin reducirse a él, logrando interpelar a otros actores que no respondían a la tradición política peronista, y b) que el kirchnerismo fue siempre plural, aún si focalizamos nuestra mirada sólo en el kirchnerismo justicialista (Ramos y Vaschetto, 2022; Ramos, 2023c).

Cabe agregar una última cuestión. En este trabajo no avanzamos sobre la problemática de la identidad política del kirchnerismo. Sin embargo, preguntarse sobre la organización del kirchnerismo y sus relaciones con el justicialismo —en distintas escalas— es también una manera de interrogarse sobre lo que el kirchnerismo es. En este punto, lo que nos interesa es señalar que asumimos que para el caso santafesino es más productivo pensarlo como parte del movimiento peronista, sin que eso implique zanjar definitivamente la cuestión. Sobre esta definición, nuestro recorte se centra en el kirchnerismo que “jugó” con y desde el PJ santafesino. En el próximo apartado otorgamos algunas claves para caracterizar su situación en el período que estamos analizando.



## II. El PJ de Santa Fe hacia finales de la primera década del siglo XXI

¿Cuál era la situación del PJ santafesino en la coyuntura que abordamos? ¿Quiénes eran sus principales dirigentes y cómo se conformaba su coalición dominante? Antes de avanzar sobre esta cuestión conviene detenerse en algunos rasgos clave del partido a los fines de lograr una mejor comprensión del proceso.

En este sentido, un primer elemento a considerar es que el PJ había gobernado la provincia de forma ininterrumpida desde el retorno a la democracia.<sup>59</sup> De hecho, fueron las elecciones del año 2007 las que señalaron el fin de su predominio.

Durante los 80 el PJ se caracterizó por una extrema fragmentación y la ausencia de un liderazgo partidario unificado, así como por la apelación a elementos identitarios tradicionales (Lascurain, 2021 y 2022). A partir de los 90, y en los términos de Balbi (2020), el PJ encontró a su *conductor* en la figura de Carlos Reutemann. Proveniente del mundo deportivo de la Fórmula 1 —es decir, en principio un *outsider*— Reutemann logró desarticular y desplazar a la antigua dirigencia y bastante rápidamente, consagrarse como principal líder, dando forma a una nueva coalición dominante.<sup>60</sup> Aunque resistido por algunos sectores, el liderazgo reutemanista logró “ordenar la interna” y subordinar a las distintas vertientes del justicialismo. Sin embargo, ante el giro programático que le imprimió al partido algunos sectores abandonaron la organización. En este sentido Reutemann abonó al proceso de transformaciones que lideraba a nivel nacional Carlos Menem (1989-1999) —su principal mentor político— implementando políticas similares a las impulsadas

<sup>59</sup> Lo gobernadores peronistas fueron: José María Vernet (1983-1987), Víctor Reviglio (1987-1991), Carlos Reutemann (1991-1995 y 1999-2003) y Jorge Obeid (1995-1999 y 2003-2007).

<sup>60</sup> En este proceso fueron claves las elecciones internas partidarias del año 1993 donde Carlos Reutemann logró consagrarse como presidente del PJ con algo más del 87% de los votos (Lascurain, 2021).

por el entonces presidente.

Junto a su figura se destaca la trayectoria de Jorge Obeid, quien con otros recorridos militantes se incorporó a la coalición dominante reutemanista.<sup>61</sup> Obeid representó a otras vertientes del peronismo santafesino que fue necesario integrar a la coalición dominante —aunque de una forma subordinada— para mantener la estabilidad organizativa. En un contexto de cambios en la manera de entender y en el contenido de la propia identidad peronista (Lascurain, 2022), Obeid cultivó un perfil más afín con ciertos aspectos tradicionales de esa identidad.<sup>62</sup> Bajo estas premisas, logró ser electo gobernador en dos ocasiones y construir un espacio de relativa autonomía al interior del partido.

La coalición dominante que se configuró en los años 90 logró garantizar la continuidad en el predominio partidario del justicialismo en el sistema político provincial por más de quince años. Un elemento clave en esa dirección fue el cambio en la legislación electoral —con la sanción de la ley de lemas— que le facilitó procesar su división interna, a la que se superpuso el liderazgo reutemanista.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> En este proceso fueron claves las elecciones internas partidarias del año 1993 donde Carlos Reutemann logró consagrarse como presidente del PJ con algo más del 87% de los votos (Lascurain, 2021).

<sup>61</sup> En este sentido, cabe recordar lo que plantea Panebianco (1990, p. 90): “El líder, cuya condición como tal se debe, entre otras cosas, a que controla las zonas esenciales de incertidumbre, debe, en la mayoría de las ocasiones, negociar con otros actores organizativos; en realidad él es el centro de una organización de fuerzas internas del partido, con las que debe, al menos en cierta medida, avenirse a pactos”.

<sup>62</sup> Al respecto, para un análisis en profundidad de las trayectorias y recorridos militantes de Carlos Reutemann y Jorge Obeid, consultar a Lascurain (2011 y 2017).

<sup>63</sup> La ley de lemas habilitaba que los partidos o alianzas de partidos —denominados lemas— presentarán tantas listas —definidas como sublemas— como desearan en las distintas categorías en disputa. Al concluir el acto eleccionario el sublema con más votos sumaba a su favor los votos de los demás sublemas del lema: ganaba la elección el sublema del lema más votado.

Un segundo aspecto a considerar en este recorrido es la progresiva “territorialización” de las dinámicas político-partidarias justicialistas. En las palabras de uno de nuestros entrevistados, el peronismo “se santafenizó” (Entrevista personal a ML, realizada el 19 de julio de 2017 en conjunto con Mariano Vaschetto).<sup>64</sup> Ese proceso no fue exclusivo del justicialismo (Calvo y Escolar, 2005). Durante los 90, la “provincialización” alcanzó a la amplia mayoría de los distritos argentinos y, en el caso de Santa Fe, se vio favorecida por la implementación de estrategias explícitas por parte de los actores políticos locales a los fines de desligar las dinámicas políticas nacionales y provinciales. Nuevamente, en palabras de un exmilitante del PJ en esos años, “Reutemann alambró a la Provincia” (Entrevista personal a ML, realizada el 19 de julio de 2017 en conjunto con Mariano Vaschetto).

Una política territorializada, un PJ con una coalición dominante consolidada en torno al liderazgo de Carlos Reutemann y un peronismo fragmentado en diversos sectores y agrupaciones fue el escenario que encontró Néstor Kirchner al momento de asumir la presidencia en mayo de 2003. A partir de allí, la intervención activa del kirchnerismo nacional sobre el territorio provincial trajo aparejada una serie de novedades (Ramos y Vaschetto, 2022a y 2022b).

Un primer elemento a considerar es que el “desembarco kirchnerista”, como lo denominó la prensa gráfica, operó por diversas vías y a lo largo de todo el período.<sup>65</sup> Fueron múltiples los referentes vinculados al liderazgo presidencial —desde ministerios y secretarías, o ambas cámaras del Congreso Nacional— que organizaron agrupaciones en Santa Fe o se vincularon con

---

<sup>64</sup> Todos los entrevistados se identifican con siglas de fantasía para resguardar su anonimato.

<sup>65</sup> A modo de ejemplo, y de forma muy temprana, el diario *La Capital* titulaba “Desembarcó otra corriente kirchnerista”, para hacer referencia al novedoso despliegue territorial de una organización kirchnerista referenciada en Felisa Miceli, por entonces titular del Banco Nación. (*La Capital*, 09 de marzo de 2004).

liderazgos o militantes locales por fuera del control de la coalición dominante santafesina. El propio Carlos Reutemann así lo planteó tempranamente en una entrevista que le realizaron en *El Litoral* (23 de junio de 2003):

**P.** ¿Se sintió invadido por el gobierno nacional?

**C.R.** El hecho de que se abran otras ventanas de expendio en la provincia no es bueno porque se genera una gran expectativa. Pero es una característica del justicialismo.

Hasta el año 2005, sin embargo, ese *desembarco* sólo operó a favor de la erosión del dominio de la coalición dominante local, no de su reemplazo. Probablemente por la incapacidad de gestar una alternativa electoralmente competitiva por fuera del PJ local, por el fracaso de la estrategia de la transversalidad en Santa Fe — que no consiguió convencer a su principal interlocutor, el Partido Socialista— e inclusive, ya avanzando en el tiempo, por el escaso impacto de la Concertación Plural en este distrito, lo cierto es que Néstor Kirchner negoció con los liderazgos locales.<sup>66</sup>

A partir de las elecciones legislativas de 2005, sin embargo, emergió en el horizonte político local la figura de Agustín Rossi, electo como diputado nacional en las listas del Frente para la Victoria (FPV). En sintonía con el proceso nacional de desprenderse del padrinazgo duhaldista Rossi recibió el mandato, emitido por el propio Néstor Kirchner, de armar *una línea propia*, por fuera de los liderazgos ya establecidos de Carlos Reutemann y

---

<sup>66</sup> En el caso de Carlos Reutemann, que ocupaba el cargo de Senador Nacional desde el año 2003, el acuerdo se expresó en el pacto que operó entre la agrupación kirchnerista La Corriente con el reutemanismo y que fue denominada por la prensa como kirchnerreutemanismo (La Capital, 02 de diciembre de 2004). La consecuencia más visible de este pacto fue el apoyo de Reutemann a todas las iniciativas legislativas enviados al Congreso por el kirchnerismo durante estos años. Por su parte, el acuerdo con Jorge Obeid fue previo a su victoria como gobernador y se plasmó en la confección de la lista para legisladores provinciales, que incluyó a varios referentes del naciente kirchnerismo provincial. El principal operador nacional que manejó esta relación fue Juan Carlos Mazzón, un histórico armador justicialista.

Jorge Obeid. El propio Rossi comunicó esta novedad en diciembre de 2005 (*La Capital*, 18 de noviembre de 2005).

Se inició así un camino distinto al que caracterizó a los dos primeros años del kirchnerismo nacional y provincial. En principio señalamos aquí dos elementos importantes antes de dar paso al análisis de las elecciones de los años 2007 y 2011. Por un lado, que el *kirchnerismo santafesino* tenía un perfil plural; el hecho de que las agrupaciones y sectores locales se referenciaran en distintos liderazgos nacionales —aunque todos confluyeran teóricamente en la figura de Néstor Kirchner— no auguraba una tarea fácil de unificación para Agustín Rossi. Más aún, no todos los kirchnerismos locales se habían desarrollado al interior del PJ; por el contrario, era visible un nucleamiento articulado en torno a ciertos movimientos sociales asociados a la Iglesia santafesina más progresista que había fundado inclusive su propio partido, Confluencia Santafesina. Asimismo, el Movimiento Evita, que ya hacia el 2006 comenzaba a hacerse visible, se mantenía al margen del PJ y con un perfil de relativa autonomía. Inclusive había sectores kirchneristas que se encontraban en el interior del principal frente partidario opositor provincial, el FPCyS; el caso más conocido era el del partido Nuevo Encuentro. A esta diversidad se le sumaba el hecho de que Rossi no contaba con una estructura de poder político-partidario de alcance provincial. Antes de ser electo era concejal de la ciudad de Rosario, desde cuya sede era muy complejo articular vínculos con el centro-norte provincial. De hecho, fue en la campaña para diputado que Rossi logró cierto conocimiento de su figura en la provincia; más aún, fue desde su cargo de jefe de bloque de los diputados del FPV en la Cámara de Diputados de la Nación desde donde inició su camino de construcción territorial. En los términos de Panebianco (1990), los recursos organizativos de Rossi eran escasos para disputar con la coalición dominante local y dependían del padrinazgo nacional.

### **III. Las elecciones provinciales del kirchnerismo**

¿Qué elementos debemos tener en cuenta para analizar la derrota del kirchnerismo santafesino en las elecciones de 2007 y 2011? ¿Cuáles fueron las razones que explican que los mismos candidatos hayan competido en ambas elecciones?

Para dar respuesta a estos interrogantes seleccionamos un conjunto acotado de factores que entendemos son los más significativos y que explicaremos en las próximas páginas. Estos son: 1) las relaciones con el kirchnerismo nacional; 2) la composición y posicionamiento de la coalición dominante del PJ santafesino; 3) el apoyo del/los kirchnerismo/s locales a los candidatos, y 4) el potencial electoral de los liderazgos en disputa.

### **IV. Las elecciones del año 2007**

Como planteamos en el apartado anterior, y en el marco de su nominación como jefe de bloque, Rossi recibió el mandato del propio Néstor Kirchner de armar *una línea propia*. Esa directriz se inscribió en un proyecto político más amplio, de alcance nacional: el intento de “constitución de una fuerza propia, incluso con identidad ligada al ‘género próximo’ (el peronismo) y la ‘diferencia específica’ (el kirchnerismo) que (...) [remitiese] a un espacio simbólico compartido ‘nacional-popular’” (Retamozo y Trujillo, 2019, p. 194).

El capítulo santafesino de ese proyecto, sin embargo, partió de una base endeble: Rossi no tenía una base político-territorial extendida y consolidada. Así lo plantean nuestros entrevistados: “era el candidato del kirchnerismo, nosotros éramos kirchneristas (...), no teníamos compromiso con nadie, y era amigo. Y me acuerdo que se puso muy contento, *porque no tenía nada*, es decir, tenía que armar” (Entrevista personal realizada a L.V. el día 25 de julio de 2017 en conjunto con Mariano Vaschetto. Las cursivas son nuestras).

El testimonio citado refiere a la coyuntura inmediatamente anterior a las elecciones. El siguiente describe algunas características de los años posteriores:

**D.V.** Cuando a Agustín lo ponen jefe de bloque, una figura nacional, estaba todos los días en la televisión (...) Todos iban y decían (...) ‘Mirá, yo tengo esto, tengo esto, pero, viste, necesitamos recursos’. Todos dicen lo mismo, los recursos para la política. Y (...) se veía si a alguno se lo podía ayudar con algo o no.

**P.** Desde el 2005 (...) [entonces] se incrementó la gente vinculada al kirchnerismo ¿parte de esa vinculación tenía que ver con la disponibilidad de recursos?

**D.V.** Sí, por supuesto (...)

(Entrevista personal realizada a D.V. el día 3 de agosto de 2018 en conjunto con Mariano Vaschetto).

El acceso a recursos estatales, de acuerdo con estos testimonios, permitió ir avanzando en la construcción de redes territoriales kirchneristas que respondían al liderazgo de Agustín Rossi, algunas vinculadas a la pertenencia partidaria (las del primer testimonio), las segundas más cercanas a la provisión de incentivos selectivos de tipo material.

Otro hito en el armado del kirchnerismo *rossista* fue la fundación en Rosario del Instituto Santafesino de Políticas Públicas del Frente para la Victoria (ISPP) ya en diciembre de 2005. A lo largo de todo el 2006 Rossi intentó expandir su presencia en el territorio provincial y fundó sedes en las principales ciudades del distrito: Santa Fe (en marzo), Reconquista (en julio) y Rafaela (octubre) (Ramos y Vaschetto, 2022b). En el mismo momento de su fundación quedó en claro que aspiraba a integrar a todos los sectores kirchneristas provinciales, por dentro y por fuera del PJ:

Concebimos el Instituto como una herramienta no tradicional de los partidos políticos, que cobije a todos los compañeros militantes de cualquier sector del PJ, pero también *con la amplitud*

*suficiente* que reclama este cambio que está llevando adelante el presidente Kirchner (Rossi, en *La Capital*, 17 de diciembre de 2005. Las cursivas son nuestras).

En sintonía con esta idea, al acto de su lanzamiento asistieron integrantes de organizaciones sociales, empresarios pymes, dirigentes justicialistas, referentes sindicales y militantes.<sup>67</sup> Los nombres que se citan ya eran reconocidos en el escenario local como integrantes de las redes kirchneristas provinciales (Ramos y Vaschetto, 2022a) pero habría que mencionar específicamente a un nombre en particular, María Eugenia Bielsa, vicegobernadora y hermana de quien había sido hasta el año 2005 ministro de Relaciones Exteriores de Néstor Kirchner, Rafael Bielsa. Aunque vinculada con el gobernador, su figura estaba también asociada a cierta independencia de los sectores que conformaban la coalición dominante del partido; de hecho, la vicegobernadora no estaba afiliada al PJ.

Ahora bien, en el acto de lanzamiento Agustín Rossi también dejó en claro el posicionamiento de la *línea propia* respecto a los sectores ya establecidos y consolidados del PJ provincial:

No estamos ni contra Reutemann ni contra Obeid ni contra nadie; sí creemos que hay un método de trabajar en el justicialismo que es distinto del de Reutemann y Obeid, y que se construye sobre la base de la discusión política y la movilización de cuadros (Rossi, en *El Litoral*, 17 de diciembre de 2005).

---

<sup>67</sup> El diario *La Capital* menciona explícitamente a “la organización piquetera Barrios de Pie, los sindicalistas Juan Nucci, Estela Michalek, la exconcejala Luisa Donni, Esteban Borgonovo, el exmilitante montonero Gerardo Rico. También hizo dos menciones especiales. Una fue para su colega diputado Juan Sylvestre Begnis y el concejal obeidista Osvaldo Miatello” (*La Capital*, 16 de diciembre de 2005). Por su parte, el diario de la capital de la provincia afirmó “la concurrencia fue heterogénea: desde sindicalistas, hasta piqueteros, empresarios pymes, jefes comunales, concejales y militantes” (*El Litoral*, 17 de diciembre de 2005).



El dirigente enunció similares apreciaciones tres meses más tarde, cuando fundó la sede del ISPP en Santa Fe, la ciudad capital: “somos un espacio político nuevo. No reconocemos los liderazgos directos de (Jorge) Obeid ni de (Carlos) Reutemann de manera directa. No somos obeidistas ni reutemistas; somos otra cosa” (Rossi, en *El Litoral*, 14 de marzo de 2006).

Rossi buscó representar así a un espacio kirchnerista provincial asociado a la figura de Néstor Kirchner y diferenciado, en el ámbito del PJ, de la coalición hasta entonces articulada en torno a la figura de Jorge Obeid y Carlos Reutemann. Planteaba sus diferencias en términos de prácticas políticas (discusión política y la movilización de cuadros) e ideológicos (el neoliberalismo de los 90 fue el principal antagonista).

En ese proceso, sin embargo, chocó con numerosos obstáculos. El primero, esperable, fue la reacción adversa de los liderazgos locales que leyeron la fundación del ISPP y del *desembarco* kirchnerista como un intento claro de desplazarlos del control del partido. En este sentido, Carlos Reutemann controlaba un recurso que, traducido organizativamente, le había permitido erigirse en el conductor del justicialismo santafesino desde aquella lejana elección interna, en el año 1993, en que se consagró como presidente del PJ (Lascurain, 2021): los votos.<sup>68</sup> Jorge Obeid, por su parte, también podía alegar, aunque en menor grado, las victorias electorales que le habían permitido ser dos veces gobernador de la provincia. Frente a este recurso, que a la postre se revela como decisivo en las contiendas internas del PJ, Rossi sólo podía alegar no haber perdido ninguna de las diputaciones que el partido había puesto en juego en las elecciones del 2005.<sup>69</sup> Como planteó uno de

<sup>68</sup> Desde entonces, no sólo no había perdido ninguna elección en la que participó como candidato sino que había logrado algunos hitos electorales memorables: en 1999 fue el candidato individualmente más votado, lo que le permitió ganar por segunda vez la gobernación sin recurrir a los votos de los demás sublemas aliados y en 2003 alcanzó el 56,73% de los votos válidos en su candidatura a Senador Nacional.

<sup>69</sup> Aun así, en esa elección el partido había quedado en 2do lugar frente al FPCyS, que obtuvo el 43,05% de los votos frente al 33,28% del FPV-PJ.

los dirigentes entrevistados: en la *batalla de supuestos* que se juega al interior de cada partido antes de cada elección, Rossi suponía que el apoyo de Néstor Kirchner le iba a permitir obtener más votos —traducibles organizativamente en un mayor poder al interior del PJ santafesino— pero esa suposición todavía debía probarse (Entrevista personal a F.F. el día 30 de noviembre de 2017 en conjunto con Mariano Vaschetto).

La coalición dominante local, además, tenía el control de otros recursos organizativos relevantes. En primer lugar, las reglas internas, lo que les permitió sortear las discusiones en torno a posibles elecciones para renovar las autoridades partidarias, aspecto que recién sería revisado en 2008. Este control impidió que el rossismo pudiera ocupar cargos partidarios hasta entonces. En segundo lugar, la financiación, dado que durante este período el justicialismo todavía gobernaba la provincia. Aun así, el control de este recurso, como mencionamos más arriba, ya no era absoluto. Cabe sumar aquí a que habían ingresado a la legislatura santafesina diputados referenciados en el kirchnerismo, lo que aportaba recursos estatales provinciales a parte de sus redes, además de los recursos que *bajaban* desde Nación. Las relaciones con el entorno también eran compartidas, más aún con la presencia activa de operadores nacionales en todo el territorio provincial. Y es en este punto en donde se hace visible un aspecto que a la postre atentará contra la consolidación del proyecto encabezado por Agustín Rossi.

Parte de la fragmentación del kirchnerismo santafesino obedeció a que las agrupaciones locales se articularon en base a vínculos y relaciones con dirigentes y/o funcionarios nacionales que operaron de forma individual en el distrito de forma no articulada. Ya mencionamos algunos casos en las páginas anteriores, pero conviene recordarlos: 1) José *Pepe* Salvini — amigo y asesor presidencial de Néstor Kirchner— dirigente que encabezaba a La Corriente, agrupación que desde el sur provincial se fue expandiendo geográficamente hasta el acuerdo con el

reutemanismo (*La Capital*, 01 de abril de 2005); II) Juan Carlos Mazzón, interlocutor privilegiado de la Liga de los Intendentes con estrechos vínculos con el obeidismo; su rol también fue clave para el armado de las listas (*El Litoral*, 03 de julio de 2005); III) Claudio Leoni, dirigente sindical de la FESTRAM en Santa Fe, que desde el año 2004 y hasta el 2007 ocupó el cargo de subsecretario de Asuntos Municipales de la Nación, dependiente del Ministerio del Interior. Desde ese cargo intentó articular a las agrupaciones y organizaciones sociales santafesinas opositoras a Carlos Reutemann que paulatinamente se identificaban con el kirchnerismo, aunque con escaso éxito (*La Capital*, 03 de septiembre de 2004). La lista puede ampliarse e incluir nombres como los de Felisa Miceli (por entonces dirigente de la agrupación 25 de Mayo); Miguel Bonasso (a cargo del Partido de la Revolución Democrática), Carlos Kunkel (que operó como articulador entre grupos de exmilitantes que retornaron al partido en los primeros años del kirchnerismo), Carlos Zanini (que a partir del 2005 va a dirigir Compromiso K). A este listado se suman el Movimiento Evita y Confluencia Santafesina. Aunar a todo este conjunto de actores bajo un único liderazgo fue una tarea, a la postre, imposible: Agustín Rossi no contó ni con los recursos organizativos ni materiales para hacerlo, más aún cuando en el año 2006 empezó a emerger la figura de Rafael Bielsa como posible *candidato del kirchnerismo*.

Por razones de espacio no podemos detenernos en el proceso de instalación de su candidatura, aspecto que ya hemos abordado en otros trabajos (Ramos y Vaschetto, 2022b) pero sí recordar algunos aspectos clave. En primer lugar, Rafel Bielsa no tenía carrera

---

<sup>70</sup> Es un abogado nacido en Rosario [que] en la década del 70 militó en la JP; en los 90 participó en la construcción del FREPASO, llegando a ocupar el cargo de Síndico General de la Nación en el gobierno de De La Rúa. Se acercó a Néstor Kirchner en 2003; tras la asunción del santacrucense, asumió como Ministro de Relaciones Exteriores (2003-2005). En 2005 sería electo como diputado nacional de CABA [ciudad donde residía]" (Ramos y Vaschetto, 2022b, p. 12).

política previa en Santa Fe;<sup>70</sup> tampoco tenía vínculos políticos estructurados y/o consolidados anteriores con los liderazgos locales. ¿Cuáles fueron, entonces, las razones que contribuyen a comprender su postulación? Más aún: ¿qué podemos alegar en relación con su contundente victoria sobre la figura de Agustín Rossi en las PASO del año 2007?<sup>71</sup>

Un dato para destacar es que la elección de ese año se llevaría a cabo con un nuevo sistema electoral, lo que en principio atentaba contra la posibilidad anteriormente garantizada de sumar los votos de las distintas fracciones justicialistas, tal como propiciaba la ley de lemas. Esto sucedía además en un contexto donde la oposición contaba con una figura atractiva electoralmente que había liderado la victoria del 2005 de forma contundente, Hermes Binner. Al interior del FPV-PJ esta situación intentó ser solventada a través del mecanismo de consensuar una única fórmula competitiva entre todas las fracciones relevantes. Y es en este punto en donde se iniciaron los inconvenientes, no sólo por la resistencia que eventualmente opusieron los liderazgos de la coalición dominante provincial frente a la figura de Agustín Rossi sino por su escasa imagen positiva.

En efecto, luego de más de dos años de presencia pública, los medios gráficos y los entrevistados coinciden en señalar las dificultades que enfrentó Rossi para transformarse en una opción

---

<sup>71</sup> Adelantando nuestra argumentación, Agustín Rossi logró forzar una interna partidaria al interior del FPV. Las PASO se llevaron a cabo el 1 de julio de 2007 y la fórmula Rafael Bielsa-Carlos Raúl Galán logró el 65,04% de los votos del FPV. Por su parte, las candidaturas de Agustín Rossi-Jorge Fernández se alzaron con el 34,96% de los sufragios.

<sup>72</sup> Al respecto, uno de nuestros entrevistados planteó: “Agustín no enamoraba, ¿no cierto? Pero era una forma de decir que al tipo, viste, le faltaba ángel, le faltaba simpatía. Era un tipo serio (...), él como que daba una sensación de frialdad... Yo creo que ahí, algo del carácter, de su forma de ser que no ayudó para nada, ¿viste? Y eso también puede, y por ahí a lo mejor, ciertas rigideces, de falta de flexibilidad para manejar ciertas situaciones o disputas, ¿no cierto?”. (Entrevista personal a D.V. el día 3 de agosto de 2018 en conjunto con Mariano Vaschetto).

electoral viable en términos de imagen y aceptación pública.<sup>72</sup> En junio de 2006, más de un año antes de las primarias, ese problema ya se hacía notar en la Casa Rosada:

La falta de señales del senador Carlos Reutemann —al parecer poco entusiasmado en una tercera puja que lo deposite en la Casa Gris— y *los bajos porcentajes que las encuestas otorgan a Rossi* obligan a la búsqueda de otras alternativas en la Casa Rosada (*La Capital*, 27 de junio de 2006, las cursivas son nuestras).<sup>73</sup>

Para marzo del año siguiente, con la candidatura de Rafael Bielsa ya instalada, los números de algunas encuestas señalaban que el problema no se había resuelto y que la figura de Rossi contaba con escaso apoyo electoral:

Cuando a los 500 encuestados se les preguntó a quién votarían para gobernador, el 47,6 por ciento se inclinó por el socialista Hermes Binner, el 23,7 % por el justicialista Rafael Bielsa, el 10 % por el también kirchnerista Agustín Rossi y el 1 % por Omar Perotti (peronista) (*La Capital*, 05 de marzo de 2007).

Como sabemos, las encuestas electorales son siempre controvertidas; sin embargo, más que los números duros lo que nos interesa destacar es que *la creencia* en torno a la baja imagen del candidato kirchnerista motorizó la búsqueda de otras alternativas. En ese proceso, además, Rafael Bielsa se reveló como una figura aceptable para la coalición dominante, por razones que ya comentamos en otro trabajo y que nos permitimos recuperar aquí:

---

<sup>73</sup> Aunque no lo abordamos en esta ponencia no es un dato menor que el incierto escenario que se abrió para el FPV-PJ santafesino en el año 2006 se debió, precisamente, a la negativa del principal liderazgo a presentarse como candidato para la gobernación por tercera vez. Esta negativa es lo que permitió la discusión sobre las candidaturas. En cierto sentido, podría interpretarse como una habilitación para la competencia en la provincia del kirchnerismo sin su intervención y que redundaría, en el corto plazo, en la derrota del FPV. Esa derrota, a la postre, ratificaría la centralidad de Reutemann para obtener victorias electorales.

Pertenecía a una familia ilustre de Rosario (histórico punto débil del PJ en términos electorales); poseía (...) vínculos con el gobernador a través de su hermana (...) que facilitaban el potencial acercamiento; también tenía acceso al presidente y su entorno (...) Es de destacar que la carencia de una estructura de sustentación propia no dejaba de ser un elemento propicio (...), ya que hacía esperable que en una hipotética gobernación Bielsa debiera recostarse sobre los liderazgos ya establecidos (Ramos y Vaschetto, 2022b, p. 11).

Resumiendo lo expuesto hasta el momento: Rossi se inscribió en el horizonte político provincial de la mano del padrinazgo de Néstor Kirchner; sin embargo, el *desembarco* en la provincia fue múltiple y respondió a diversos patrocinadores, lo cual a la postre debilitó su posición como líder indiscutido del kirchnerismo en Santa Fe. Por otro lado, la coalición dominante del PJ local, de raíz no kirchnerista, articulada en torno al gobernador Jorge Obeid y al excorredor de Fórmula 1 y conductor Carlos Reutemann, interpretó la expansión del kirchnerismo en la provincia como una amenaza a su propia posición dominante ante las propias declaraciones de Agustín Rossi en la búsqueda de armar un espacio político autónomo. Finalmente, fue clave la escasa imagen positiva del potencial candidato, que favoreció la búsqueda de otras alternativas, que finalmente decantaron en la figura de Rafael Bielsa.

Nos queda por abordar un último aspecto: los apoyos que logró cada candidato, que dan cuenta de la complejidad del proceso político interno del FPV-PJ previo a las elecciones.

Como mencionamos más arriba, el objetivo del kirchnerismo nacional y del PJ provincial era lograr una candidatura por consenso. Así se planteó explícitamente en innumerables ocasiones. Sin embargo, Agustín Rossi no desistió de su postulación, lo cual también da cuenta de los límites de los liderazgos nacionales. Al respecto uno de nuestros entrevistados planteaba:

Kirchner no se iba a meter en eso ¿viste? Vos decís bueno, hagan lo que quieran. O sea, sí, díganle que se baje, pero *él no se lo dijo nunca*. Así que la relación entre Rossi y (...) estaba bastante mal, porque era (...) el que le decía que se baje, y él decía que no, y el que quedaba mal era (...), porque Kirchner le decía 'No ves, no te da pelota el Chivo'. Y hubo interna. (Entrevista personal de Mariano Vaschetto a J.F., 27 de agosto de 2019).<sup>74</sup>

El *no te da pelota* designa no sólo la cesión de ciertos armados políticos locales a funcionarios de confianza sino, fundamentalmente, la decisión de no intervenir personalmente.

En este contexto, quienes terminarían apoyando a Rossi serían básicamente las redes sindicales de toda la provincia y las organizaciones sociales, con excepción del Movimiento Evita. Por su parte, Rafael Bielsa se vería beneficiado del apoyo de los sectores pertenecientes a la coalición dominantes del PJ —los sectores obeidistas y reutemanistas— y de otras organizaciones ligadas al kirchnerismo, tal como el recién mencionado Movimiento Evita o la Liga de los Intendentes. La división de las redes kirchneristas configuró un escenario particular con dos candidatos referenciados en el kirchnerismo nacional, que apoyaba explícitamente a Bielsa, pero no negaba tampoco la candidatura de Rossi; en todo caso, los incentivos materiales y simbólicos fueron de menor cuantía, pero existieron.

A la larga, que Rossi haya logrado articular a su favor a la mayoría del sindicalismo y de las organizaciones sociales le permitió identificarse con la vertiente más *puramente kirchnerista*:

---

<sup>74</sup> Agradecemos la autorización para utilizar esta entrevista en el presente trabajo.

Fue una interna donde nosotros aparecimos como lo nuevo, (...) en mi caso pese a la edad. Aparecimos como lo nuevo, aparecíamos como lo que veníamos a renovar un peronismo que no había sido malo ante la opinión pública en la gestión, pero que estaba, en alguna medida, *que no expresaba los aires del kirchnerismo*, porque el Gobierno provincial no expresaba esos aires (Entrevista personal de Mariano Vaschetto a J.F., 27 de agosto de 2019, las cursivas son nuestras).

En sintonía con esta idea, la derrota de Rafael Bielsa en la elección provincial general, el 2 de septiembre de 2007, volvería, paradójicamente, a otorgar centralidad a la figura de Agustín Rossi como referente provincial del kirchnerismo y de los *nuevos aires* que este expresaba a nivel nacional.<sup>75</sup> La victoria de Cristina Fernández apenas un mes después auguraba un escenario propicio para el despliegue de una estrategia ligada a esta representación.

## **V. Las elecciones del año 2011**

Los procesos sociopolíticos del período 2007-2011 alteraron las perspectivas abiertas luego de la victoria de Cristina Fernández en el año 2007. Si bien no podemos desarrollarlos aquí al menos queremos señalar algunos de sus hitos más importantes.

En primer lugar, el conflicto desatado por la Resolución 125/2008 —que se extendió de marzo a julio de ese año y que enfrentó al Gobierno nacional con las corporaciones agrarias

---

<sup>75</sup> Algunas aclaraciones al cronograma electoral: el 2 de abril del año 2007 se produjo el cierre de listas para las elecciones nacionales. Para entonces ya hacía varios meses que se sabía que Rafael Bielsa iba a ser candidato, pero la confirmación de la interna recién fue avalada por el Congreso provincial del PJ el 18 de marzo. Por su parte, el 15 de julio se confirmó que la candidata a presidenta de Argentina por el FPV-PJ sería Cristina Fernández, es decir, luego de las PASO santafesinas. Este año las elecciones presidenciales y legislativas nacionales fueron el 28 de septiembre, también luego de las generales provinciales.



agrupadas en la Mesa de Enlace— alteró la ecuación política nacional. A partir de entonces, la polarización se instaló como dato definitorio de las relaciones entre el kirchnerismo y la oposición política y social.<sup>76</sup>

En segundo lugar, y en estrecha relación, el Gobierno nacional pagó un alto costo político por el enfrentamiento: a la disgregación de la Concertación Plural que había articulado la base política para la victoria del año 2007 se sumó la disidencia interna del justicialismo que pronto conformó lo que se llamó Peronismo Federal. A corto plazo, la consecuencia inmediata fue su derrota en las elecciones legislativas intermedias del año 2009.<sup>77</sup>

Sin embargo, y en tercer lugar, el kirchnerismo impulsó rápidamente una contraofensiva política —visible ya antes de las elecciones— que le permitió, en el mediano plazo, recuperar su centralidad. En los términos de Retamozo y Trujillo (2019, p. 200):

Inició una etapa identificada como ‘radicalización progresista’ (...) ‘exacerbación nacional-popular’ (...) ‘reperonización’ (...) que incluyó ‘una audaz política de expansión de derechos’ (...) incluso que, como afirma Anunziata (...), no se encontraban explícitas en las ‘promesas’ de campaña y, sin embargo, tuvieron un efecto de legitimación y repolitización del espacio público.

Este proceso tuvo como una de sus bases principales de sustentación política el control del PJ nacional; en efecto, ya en mayo de 2008 Néstor Kirchner asumió como presidente del partido; y aunque renunció luego de la derrota del año siguiente pronto volvería a recuperar la máxima posición en la organización, en marzo de 2010. Es una etapa, entonces, que se caracteriza por

---

<sup>76</sup> Existe una extensa bibliografía que analiza el fenómeno de la polarización. Para un análisis atento a las distintas interpretaciones y a la temporalidad del conflicto, ver Obradovich (2021). Para su despliegue e impacto en las posiciones y actitudes políticas a lo largo del tiempo, consultar a Kessler y Vommaro (2021).

<sup>77</sup> Para un análisis detallado de la Concertación Plural y su disgregación, consultar a Retamozo y Trujillo (2019). La derrota en las elecciones intermedias y los orígenes y derrotero del peronismo federal son analizados en Mauro (2011).

una *vuelta al PJ* aspecto que en el ámbito de la militancia se tradujo en una ‘reperonización’ —canalizada por dentro y por fuera del partido—, tal como lo ha analizado Rocca Rivarola (2017).

El proceso de recuperación del kirchnerismo coincidió, en quinto lugar, con la reactivación económica (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017) y el clima festivo de los festejos del bicentenario, que pusieron en evidencia que el gobierno nacional había logrado reposicionarse. Finalmente, en este escenario se produjo la muerte de Néstor Kirchner, el 27 de octubre de 2010, lo que tendría un fortísimo impacto social y político. En términos partidarios, el kirchnerismo nacional se articuló a partir de entonces en torno a un nuevo eje, el de Cristina Fernández, en paralelo con la paulatina disgregación del Peronismo Federal como opción electoral. Este conjunto de procesos es lo que habilitó el camino para la reelección de Cristina Fernández un año después, el 23 de octubre de 2011.

¿Cómo se experimentaron esos mismos procesos en el escenario provincial? Como analizamos en otros trabajos (Ramos, 2023a y 2023c), el conflicto por la Resolución 125 tuvo inmediatas repercusiones en Santa Fe, provincia que ocupó un rol central en el enfrentamiento debido a sus características socio-productivas. En términos partidarios, desdibujó las posibilidades de que Agustín Rossi accediera a la presidencia del PJ al optar este —y la amplia mayoría de las organizaciones y redes kirchneristas provinciales— por una fuerte defensa de las posiciones del gobierno nacional. En contraposición, los sectores articulados en torno a la coalición dominante se posicionaron en favor de los actores agrarios. Ahora bien, ante la incertidumbre acerca de los resultados del conflicto en julio de 2007 Néstor Kirchner y Carlos Reutemann llegaron a un acuerdo de reparto de los cargos partidarios provinciales, evitando, una vez más, las elecciones internas (*El Litoral*, 12 de julio de 2008).

Este acuerdo inauguró la novedad de que la mitad de los puestos de conducción quedaron en manos de referentes kirchneristas provinciales; aun así, la presidencia y la otra mitad de los cargos

locales siguieron siendo ocupados por liderazgos asociados al reutemanismo. Cabe destacar en este contexto que la pérdida de la gobernación en el año 2007 limitó el enfrentamiento interno entre las distintas agrupaciones y sectores justicialistas y kirchneristas que actuaron de forma conjunta tanto en los espacios partidarios como institucionales, aunque sí se puede observar una mayor fragmentación y la emergencia de nuevos agrupamientos.<sup>78</sup>

Ahora bien, fue la cercanía de las elecciones legislativas intermedias de 2009 y la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre el kirchnerismo nacional y el PJ provincial en torno a las candidaturas lo que produjo finalmente la fractura abierta entre los sectores que anteriormente controlaban el partido de forma exclusiva y el kirchnerismo.<sup>79</sup> En la escala nacional eso se tradujo en la ruptura formal de Carlos Reutemann y de su compañera de bancada, Roxana Latorre con el bloque del FPV desde el Senado de la Nación, en febrero de 2009 (*El Litoral*, 18 de febrero de 2009) y de Jorge Obeid y dos diputados santafesinos más apenas unos días más tarde (*El Litoral*, 24 de febrero de 2009). En el plano provincial la ruptura siguió lineamientos similares, pero no idénticos: el bloque de senadores no se dividió y en la Cámara de Diputados los dirigentes que formaban parte de las redes obeidistas, aunque rompieron con el kirchnerismo, no se unieron al reutemanismo.

Finalmente, en el año 2009 en Santa Fe compitieron dos listas — bajo autorización del Congreso Provincial y sin uso de los símbolos

---

<sup>78</sup> Cabe recordar al respecto, que en el Senado Provincial el PJ controlaba la Cámara con 13 representantes. Los senadores provinciales no se dividieron y actuaron en general de manera unificada. La amplia mayoría respondía al reutemanismo. Por su parte, el bloque de diputados justicialistas —22 integrantes de un total de 50 legisladores— estaba dividido en tres bloques que, hacia el año 2009 se habían fragmentado en seis. Solo 9 diputados siguieron respondiendo al liderazgo de Agustín Rossi.

<sup>79</sup> Ese año Santa Fe renovaba sus senadores provinciales; esto es, se ponía en juego el cargo que ocupaba el propio Carlos Reutemann. También renovaba 9 (nueve) diputaciones, justo en el año en que se vencía el mandato de Agustín Rossi. Su postulación para reelegir fue precisamente uno de los principales motivos de disputa.

partidarios, de manera similar a la elección nacional del 2003— que tradujeron dos articulaciones de actores y redes justicialistas/ kirchneristas. La coalición partidaria vencedora, tanto en la categoría de diputados nacionales como en la de senadores, fue la que encabezó Carlos Reutemann; aun así, el kirchnerismo logró revalidar el mandato de Agustín Rossi, que fue reelecto. Apenas superada esta coyuntura, que señalaba el dominio indiscutido que aún mantenía el viejo conductor provincial, Carlos Reutemann empezó a participar formalmente de los encuentros del Peronismo Federal.

Ahora bien, la paulatina recomposición del kirchnerismo nacional en un contexto donde Reutemann ya no parecía dispuesto a disputar la conducción del partido en el espacio provincial se tradujo en una paulatina desintegración de la coalición dominante del PJ santafesino. Jorge Obeid no siguió el camino reutemanista y se mantuvo formalmente en el partido. Agustín Rossi, por su parte, renovó sus esfuerzos para integrar a los kirchnerismos provinciales bajo una (su) única conducción. Fue en este escenario que se produjo la muerte de Néstor Kirchner, con el horizonte electoral de 2011 muy cercano.

En función de los objetivos de nuestro trabajo en las páginas siguientes desarrollaremos los aspectos principales del proceso que se configuró de cara a esas elecciones, considerando los factores que planteamos al inicio de este apartado.<sup>80</sup>

En primer lugar, y de manera similar al año 2007, Agustín Rossi no contó con el apoyo decidido de Casa Rosada, aunque tampoco con una decisión pública que negara el aval. Fue una postura ambigua, que no alentó, pero tampoco desestimó su candidatura. En el testimonio de uno de nuestros entrevistados:

---

<sup>80</sup> Esto es: i) las relaciones con el kirchnerismo nacional; ii) la composición y posicionamiento de la coalición dominante del PJ santafesino; iii) el apoyo del/los kirchnerismo/s locales, y iv) el potencial electoral de los liderazgos en disputa.

Sigue habiendo en el orden nacional la idea de que todos los candidatos... la idea de que Agustín es la principal referencia, pero, pero, pero, no alcanza para la victoria nacional. (...) había que ganar en 2011 con mucha distancia, para que Cristina se consolidara. Así que... A ver, de otro modo, de otro modo, de un modo distinto, con muchos más recursos, no somos los únicos, ponen también su apoyo a Bielsa (...). A Perotti no lo bajan. A Perotti lo bancan vía Mazzón, (...). O sea que, a ver, ponemos huevos en todos lados (Entrevista personal de Mariano Vaschetto a J.F., 27 de agosto de 2019).

Así lo dejó entrever también el propio Agustín Rossi, quien dejó en claro en una entrevista que Cristina Fernández apoyaría a *quien ganara en las primarias* del partido (*El Litoral*, 11 de abril de 2011). Aquí la cuestión era que nadie dudaba de su capacidad para vencer en la interna del FPV-PJ, pero tampoco de que sería derrotado en la general.<sup>81</sup> En este contexto resultaba clave cuantos votos pudiera sumar el apoyo explícito de Cristina, que nuevamente competiría en una fecha posterior a las primarias y generales santafesinas.

En esta línea, y en segundo lugar, los fragmentos de la anterior coalición dominante del PJ no se posicionaron de forma unificada frente al desafío electoral. Un sector mayoritario de las redes anteriormente vinculadas al obediismo terminó confluyendo en la nueva candidatura de Rafael Bielsa. En esta oportunidad esta figura estuvo más relacionada con los viejos liderazgos locales que con el kirchnerismo nacional, aunque, como vimos por el anterior testimonio, también contó con su apoyo. Asimismo, Bielsa logró articular con sectores de anterior militancia menemista que apoyaron su candidatura —nucleados en la agrupación 100% santafesino— y que, finalmente, lograron posicionar a su principal liderazgo, Oscar “Cachi” Martínez como su compañero de fórmula (*El Litoral*, 21 de febrero de 2011). Sin embargo, la amplia mayoría del obediismo y del reutemanismo terminaría confluyendo en

---

<sup>81</sup> En la voz del entrevistado anteriormente citado: “bueno, después en la encuesta miraban y decían sí, este gana la interna, pero no gana la general, y a nosotros nos importa la general te decían”.

torno a la candidatura de Omar Perotti, por entonces intendente de la principal ciudad del oeste santafesino, con pasado reutemanista pero con vínculos con todos los sectores relevantes del partido (*El Litoral*, 21 de febrero de 2011). La alianza se expresó claramente en su compañero de fórmula, Carlos Bermudez,<sup>82</sup> favoreciendo así la articulación entre las distintas vertientes ligadas al reutemanismo y obeidismo. La última candidatura nucleó a sectores básicamente de origen reutemanista disconformes con los acuerdos previos y se conformó con los nombres de Juan Carlos Mercier-Angel Baltuzzi.

Como puede observarse, lo que abrió en esta coyuntura fue el espacio de disputa interna por el control de los recursos organizativos ante la defección del hasta entonces conductor, Carlos Reutemann,<sup>83</sup> y la renuncia a la candidatura de Jorge Obeid.<sup>84</sup> El partido fue una de las arenas de disputa, pero también parte del premio para quien lograra ganar la elección.

Como sabemos, las PASO se desarrollaron el 22 de mayo y consagraron la victoria de Agustín Rossi con el 39,9% de los votos del FPV.<sup>85</sup> Sin embargo, a partir de esa fecha cobraron relevancia

---

<sup>82</sup> Exdefensor del pueblo durante parte de las gestiones de Carlos Reutemann y Jorge Obeid (2003-2008).

<sup>83</sup> Como analizamos en el anterior apartado, el alejamiento de Carlos Reutemann de las dinámicas políticas locales se remonta al año 2009. Para el 2011 también decide apartarse del Peronismo Federal ante la recuperación del kirchnerismo (*El Litoral*, 19 de febrero de 2011). Esa decisión, sin embargo, no se tradujo en un intento de recuperar el control del PJ; por el contrario, su decisión transitó desde el alejamiento a la defección y en el año 2015 se integrará al partido Propuesta Republicana (PRO).

<sup>84</sup> Los testimonios recogidos hasta el momento indican que Jorge Obeid estaba en camino de reintegrarse al FPV luego del pase al Peronismo Federal de Carlos Reutemann, como de hecho lo hizo luego de estas elecciones. Sin embargo, la oposición de Agustín Rossi lo impidió; de hecho, Rossi amenazó con competir por fuera del PJ. Finalmente, Jorge Obeid renunció en una carta pública (*El Litoral*, 25 de febrero de 2011). Es un dato por demás significativo que su candidatura contaba con el aval de la Casa Rosada.

<sup>85</sup> El segundo lugar lo obtuvo la fórmula de Omar Perotti, con el 29,97%; el tercero fue para Rafael Bielsa, quien logró 28,4% de los sufragios válidos y el último para la fórmula encabezada por Juan Carlos Mercier con el 1,6%.

dos elementos claves motorizados por la anterior coalición dominante que obstaculizaron las posibilidades de Agustín Rossi para mejorar su performance electoral. Un tercer elemento, que no controlaban directamente, también operó en esa dirección.

En relación con el rol de reutemanistas y obeidistas, se destacó su apoyo a dos modificaciones del sistema electoral que a la postre resultarían muy importantes y que contaron con la férrea oposición del kirchnerismo provincial. Su escaso peso institucional, sin embargo, les impidió evitar que estas fueran aprobadas. Nos referimos concretamente al cambio en la fecha de las elecciones y a la introducción de la boleta única.

En relación con la primera, es claro que se buscó evitar que Cristina Fernández *arrastrara* positivamente la candidatura de Agustín Rossi a la gobernación. Desvincular las dinámicas políticas locales de un escenario nacional muy positivo para el FPV-PJ sólo tiene explicación en el contexto de la disputa político-partidaria interna del justicialismo provincial. Cabe recordar en este sentido que el PJ controlaba la Cámara de Senadores y tenía una importante presencia en la Cámara de Diputados; sin la venia de al menos una parte del justicialismo le hubiera sido muy difícil al gobernante FPCyS legitimar el desligue entre ambos niveles de elecciones.<sup>86</sup> Por su parte, la segunda modificación fue la eliminación de la boleta sábana y la imposición de una boleta única por categoría. El diseño de la boleta además acentuó la identificación de los candidatos en desmedro de su pertenencia política-partidaria.<sup>87</sup> Esta modificación en particular despertó la indignación del kirchnerismo, que de hecho amenazó con su impugnación judicial.

---

<sup>86</sup> El gobierno provincial se reunió con el presidente del PJ en noviembre de 2010. Cabe recordar que este, Ricardo Spinozzi, era de filiación reutemanista (El Litoral, 10 de noviembre de 2010). Claramente al FPCyS tampoco le convenía unificar las elecciones y de hecho su intención era alejarlas lo más posible de la contienda presidencial. Finalmente, en enero de 2011 se comunicó el cronograma electoral: 22 de mayo para las PASO y 24 de julio para las Generales. Cabe recordar que las PASO nacionales fueron el 14 de agosto y las generales el 23 de octubre.

Un candidato con baja imagen positiva pero alto reconocimiento público tenía aquí un obstáculo adicional que sortear al desdibujar su vinculación partidaria, que apenas se identificaba en la boleta (*El Litoral*, 20 de diciembre de 2010).

Finalmente, el tercer elemento que no dependía del control del PJ provincial fue el desarrollo y expansión de un tercer partido por fuera de las alianzas tradicionales que habían confluído en el FPCyS y en el propio FPV-PJ. Nos referimos en particular a Unión PRO, sede local del partido que dirigía desde la Ciudad de Buenos Aires Mauricio Macri. Este partido presentó para las elecciones de 2011 a un candidato muy reconocido en la provincia, Miguel del Sel, con estrechos vínculos con sectores reutemanistas del PJ. De hecho, se observa en esta etapa una migración por *goteo* de importantes dirigentes del PJ que no respondían al kirchnerismo y que se pasaron al PRO (Ramos, 2023d).

En este contexto cobra relevancia el apoyo de las redes kirchneristas locales a los candidatos tanto en las primarias como en las generales. Por razones de espacio nos enfocamos sólo en el caso de Agustín Rossi.

En este sentido, ya antes de ser candidato oficial del FPV-PJ Rossi conformó el Movimiento por la Justicia Social, que reemplazó al ISPP como instrumento para vehicular su campaña y armado territorial (*El Litoral*, 27 de marzo de 2010). Nuevamente se presentó como un espacio amplio e inclusivo, pero ahora incorporando a la polarización política como un dato clave del contexto político:

[Se apuesta] a la construcción de un espacio político en Santa Fe, en un año que no es electoral, *para dejar claramente establecido quién está de un lado y quién está del otro*. Esta no es una coyuntura

---

<sup>87</sup> Cada categoría consta de una boleta específica que además es depositada en una urna particular el día de la elección. Se destaca en el diseño la foto del candidato (o primer candidato en los puestos legislativos) para favorecer la identificación por parte del votante. El nombre del partido está en un segundo plano.



como para andar dudando o pensando qué es lo que me conviene en función de las próximas elecciones (Rossi, en *El Litoral*, 27 de marzo de 2010, las cursivas son nuestras).

Desde ese espacio consiguió el apoyo de parte del sindicalismo local —en especial, de aquellos sindicatos estatales que lo acompañaban desde el inicio de su adscripción al kirchnerismo—<sup>88</sup> y de las organizaciones sociales, en esta ocasión con apoyo del Movimiento Evita.<sup>89</sup> De manera similar al caso de las elecciones del año 2007 compartir los vínculos kirchneristas con otra figura impidió que se consolidara como único referente del espacio. Sin embargo, y a diferencia de esa fecha, sí fue notoria la presencia y el apoyo de dirigentes nacionales, políticos y sindicales —con exclusión de la propia Cristina antes de las generales—. Nos referimos específicamente a Aníbal Fernández —por entonces jefe de Gabinete— y a legisladores nacionales —como Miguel Ángel Pichetto— así como a Hugo Moyano —secretario general de la CGT— y a Hugo Yasky —por la CTA—. <sup>90</sup> Este padrino nacional se hizo sentir en las elecciones locales inclusive luego de las elecciones generales, al momento de seleccionar los candidatos a diputados nacionales por Santa Fe. En este sentido, y a diferencia de 2007 se observó en esta ocasión una intervención directa de Nación luego de las primarias provinciales. La propia Cristina Fernández le ofreció encabezar la lista a Omar Perotti (cabe recordar que había obtenido el segundo lugar en las PASO) y participó de forma decisiva en la definición del resto de las candidaturas. Dejó así en claro la posición de subordinación del propio Rossi, aspecto que generó malestar en el justicialismo local apenas unos días

<sup>88</sup> Su candidato a vicegobernador fue Jorge Hoffmann, secretario general de ATE-Santa Fe.

<sup>89</sup> Cabe mencionar que la fórmula Bielsa-Martínez, logró el apoyo de parte del sindicalismo local (por caso, el poderoso gremio UPCN) y de parte de la Liga de los Intendentes.

<sup>90</sup> También cabe sumar a otros dirigentes presentes en los actos de campaña, como Jorge Taiana, los dirigentes sociales Fernando “Chino” Navarro y Emilio Pérsico y Tristán Bauer, director del Sistema Nacional de Medios Públicos.

antes de las elecciones generales.

Por su parte, Rossi logró en esta etapa organizar a la juventud identificada con el kirchnerismo, articulando lo que se denominó *Jóvenes K*; siguió así la estela de un cambio en el escenario nacional y que pronto se traduciría en la mayor visibilidad de *La Cámpora* y otras organizaciones similares en la provincia (*El Litoral*, 27 de noviembre de 2010). Finalmente, Rossi logró el apoyo de partidos que, en el marco de la polarización, terminaron integrándose o apoyando explícitamente al kirchnerismo, tales como Nuevo Encuentro, Confluencia Santafesina o el Partido del Progreso Social. En definitiva, aunque no aglutinó a todo el kirchnerismo si consiguió una masa crítica decisiva, lo que explica el resultado de las PASO.

Sin embargo, y como es conocido, ese sería todo el apoyo que Rossi lograría. Si en las PASO obtendría poco más de 270.000 votos (logrando el FPV-PJ un total de 692.400 sufragios) en las generales su performance apenas alcanzaría para sumar un total de 388.000 votos. En términos político-partidarios, Rossi *perdió* el apoyo de más de 300.000 sufragios que en la primaria habían optado a favor de candidatos del peronismo.

Resumiendo lo expuesto en este apartado: en primer lugar, Agustín Rossi logró posicionarse como principal referente del kirchnerismo provincial, pero no en el único; en segundo lugar, en un contexto de desintegración de la colación dominante las disputas por el poder organizativo derivaron en una interna con múltiples candidaturas; en tercer término, la desintegración de la coalición dominante fue acompañada de estrategias explícitas que perjudicaron las chances electorales de Agustín Rossi; finalmente, aún con el apoyo de importantes figuras nacionales —o precisamente por ello— aunque Rossi logró aglutinar a un amplio número de agrupaciones y organizaciones kirchneristas no logró el apoyo de las otras corrientes y agrupaciones que habían dominado el partido. El año 2011 señala entonces un momento clave en la historia del PJ provincial en tanto indica una suerte de vacío en su conducción que el partido deberá resolver en los próximos años.

## Conclusiones

En el presente trabajo abordamos el caso del kirchnerismo santafesino en el marco de dos procesos electorarios —2007 y 2011— y a partir de una serie de consideraciones que expusimos en la primera parte; en primer lugar, su dificultad para afianzarse al interior del PJ santafesino; y en segundo lugar, interrogándonos acerca de su derrota consecutiva en todas las elecciones locales que se desarrollaron a lo largo del período 2005-2015. A partir de esta segunda cuestión, sumamos al análisis una particularidad significativa: la rotación de las mismas figuras como principales candidatos del kirchnerismo en las elecciones consideradas.

Si bien no realizamos un análisis comparativo en sentido estricto sí tratamos de observar cómo se articularon una serie de factores significativos en los procesos políticos previos y contemporáneos de las coyunturas electorales. Así, consideramos: 1) las relaciones del principal líder kirchnerista local con el kirchnerismo nacional; 2) la composición y posicionamiento de la coalición dominante del PJ santafesino; 3) el apoyo de las agrupaciones y sectores kirchneristas a los distintos candidatos que se presentaron en las contiendas electorales y que estuvieron alineados al kirchnerismo nacional, y 4) el potencial electoral de los liderazgos en disputa. Una parte importante de nuestra ponencia giró en torno a la figura de Agustín Rossi, y, en segundo lugar, de Rafel Bielsa. Asimismo, tratamos de dar cuenta del devenir de la colación dominante encarnada en las figuras de Jorge Obeid y Carlos Reutemann.

En función de lo expuesto, entendemos que en el caso santafesino el principal liderazgo kirchnerista local debió enfrentar procesos políticos complejos que le impidieron consolidarse como conductor del kirchnerismo santafesino y, a la postre, del PJ provincial. En ambas elecciones quedó en claro que, aunque había sido elegido por el propio Néstor Kirchner como encargado de armar la *línea propia* su —supuesto— escaso caudal electoral le impidió contar con un apoyo sin reservas por parte de la Casa Rosada. Por el contrario, en ambas elecciones el kirchnerismo nacional apostó

*también* a otros candidatos, lo que arrastró, a su vez, a las distintas agrupaciones kirchneristas locales en direcciones divergentes.

Un segundo hallazgo relevante de nuestro trabajo es que el patrocinio nacional a los candidatos kirchneristas no provino de una única fuente; por el contrario, una amplia diversidad de dirigentes y liderazgos armaron estructuras políticas locales que respondieron al kirchnerismo en forma genérica, pero que no tuvieron nunca una conducción ni una estrategia unificada.

En la misma línea, tampoco hubo por parte de los dos liderazgos centrales del kirchnerismo nacional —Néstor Kirchner para 2007 y Cristina Fernández para 2011— un intento claro de ordenar las candidaturas locales; en contraposición, se apostó a la proliferación de candidaturas como estrategia política.

Por su parte, la coalición dominante local resistió el desembarco kirchnerista de distintas formas. Hasta el 2005 la estrategia fue la negociación y el apoyo a las políticas kirchneristas; a partir del intento de construcción de un espacio político autónomo por parte de Agustín Rossi se impuso la resistencia y, finalmente, el pacto con otros candidatos más predispuestos a negociar —Rafael Bielsa, también impulsado por Casa Rosada— que le permitieron sostener el control del partido. A partir del conflicto por la Resolución 125/2008 el escenario político cambió y se inició el proceso de disgregación de la coalición dominante, paralelo al ingreso del kirchnerismo a los cargos partidarios. A mediano plazo, y ya pensando en las elecciones de 2011, el FPV-PJ se fragmentó en cuatro candidaturas que buscaron ordenar a las distintas fracciones internas. En este caso el remanente de esa coalición dominante pareció preferir la derrota —de allí su apoyo a la boleta única, el cambio en la fecha de las elecciones y la migración al PRO— antes que facilitar el reordenamiento del partido en clave kirchnerista, esto es, bajo el liderazgo de Agustín Rossi.

## Bibliografía

Balbi, F. (2020). "...quiero andar con mucha libertad". Consideraciones en torno de los lugares de las organizaciones partidarias y de la conducción en la praxis política de los peronistas, en Melon Pirro, J.C. y Quiroga, N. (comp.), *El peronismo y sus partidos. Tradiciones y prácticas políticas entre 1946 y 1976*, Rosario: Prohistoria.

Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo Editorial. Buenos Aires.

Kessler, G. & Vommaro, G. (2021). *Polarización, consensos y política en la sociedad argentina reciente*. Documentos de trabajo Fundar. Disponible en <https://www.fund.ar/publicacion/polarizacion-consensos-y-politica-en-la-sociedad-argentina-reciente>.

Lascurain, C. (2011). Cambios en la representación política. Un abordaje a partir de los perfiles de los gobernadores peronistas de la provincia de Santa Fe entre 1983 y 2007, *Papeles de Trabajo*, Año 5, N° 8, 117-133.

Lascurain, C. (2017). Acerca de las élites gubernamentales subnacionales. Los gobernadores y vicegobernadores peronistas de Santa Fe, Argentina (1983-2007), *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LXIII, N° 233, mayo-agosto, 307-332.

Lascurain, C. (2022). Legitimación tradicional y privatización del sentimiento peronista. La identidad peronista en la provincia de Santa Fe (1983-1995), *Temas y Debates* 43, Año 26, enero-junio, 145-172.

Lascurain, C. (2021). *Partido, identidad y representación: el peronismo en la provincia de Santa Fe, 1991-1995*, CABA: Teseo.

Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Levitsky, S. (2001). Una “Des-Organización Organizada”: organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino, *Revista de ciencias sociales*, (12), 7-62. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1177>.

Macor, D. y Tcach, C. (eds.) (2003). *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe: Ediciones UNL.

Mair, P. y Katz, R. (2015). La tesis del partido cártel: una reafirmación, Casal Bértoa, Fernando y Scherlis, Gerardo (comp.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia*, Buenos Aires: Eudeba

Mauro, S. (2011). Transformaciones en la política argentina. La conformación del peronismo no kirchnerista como coalición partidaria nacional (2005-2009), *Revista de Investigación Social*, año VIII, N° 12, verano de 2011. México, D.F., 09-38.

Obradovich, G. (2021). *El comienzo de la polarización en la Argentina durante el conflicto agrario de 2008. Movilización social y moralización de la política*, Ponencia presentada en las IV Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 31 de mayo al 4 de junio.

Ortiz de Rozas, V. (2016). La democracia argentina en clave subnacional: nuevos objetos de estudio e interpretaciones sobre el Estado, los partidos políticos y las elites políticas, en Mauro, S.; Ortiz de Rozas, V. y Vaca Narvaja, Martín (comp.), *Política Subnacional en Argentina. Enfoques y problemas*, Buenos Aires: CLACSO.

Panebianco, A. (1990). *Modelos de partido*, Madrid: Alianza.

Porta, F.; Santarcángelo, J. y Schteingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia

kirchnerista, en en Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coord.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Ramos, H. (2019). *Las formas organizativas del kirchnerismo en el nivel subnacional: el caso de Santa Fe (2003-2005)*, XVII Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia Universidad Nacional de Catamarca, 2 al 5 de octubre de 2019.

Ramos, H. (2022). El justicialismo santafesino frente al conflicto con “el campo”. Fractura y reorganización partidaria, Conversatorio “Reconfiguraciones del espacio político santafesino y relaciones interescales Santa Fe Nación (2007-2017)”, Universidad Nacional del Litoral, 24 y 25 de agosto de 2022.

Ramos, H. (2023a). *Entre la polarización y la contención del conflicto. El caso del justicialismo santafesino (2008-2009)*, VI Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, 18 y 19 de abril de 2023.

Ramos, H. (2023b). Redes partidistas y organización del kirchnerismo a escala subnacional: el caso de la Provincia de Santa Fe (2003-2015), IPSA / AISP 27 o Congreso Mundial de Ciencia Política, 15-19 de julio – Buenos Aires.

Ramos, H. (2023c). *De Cristina a Rossi: victoria y derrota del Frente Para la Victoria en Santa Fe (2009-2011)*, VI Congreso Nacional de Problemáticas Sociales Contemporáneas 13, 14 y 15 de septiembre, FHUC-UNL.

Ramos, H. (2023d). Los orígenes de Propuesta Republicana (PRO) en Santa Fe (2009-2015): actores y redes políticas, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”* (59), 100-127.

Ramos, H. y Vaschetto, M. (2019). La emergencia del kirchnerismo en Santa Fe (2003-2005). En G. Mutti y A. Torres (Comps.) *Procesos electorales en perspectiva multinivel* (pp. 279-300). UNR Editora.

Ramos, H. y Vaschetto, M. (2022a). Los orígenes del kirchnerismo en Santa Fe: del armado político-electoral a la “línea propia” (2003-2005), en Ortiz de Rozas, V. y Sosa, P. (Coord.), *El kirchnerismo en las provincias argentinas* (2003-2015). Ediciones UNL. Universidad Nacional de General Sarmiento, Santa Fe.

Ramos, H. y Vaschetto, M. (2022b). *La construcción del kirchnerismo en Santa Fe: redes y núcleos de articulación (2005-2007)*, Ponencia presentada en XVIII Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Santiago del Estero, 10 al 13 de mayo de 2022.

Retamozo, M. y Trujillo, L. (febrero de 2019), El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana. *Revista Izquierdas*, 185-214.

Rocca Rivarola, D. (2017). La militancia kirchnerista. Tres momentos del compromiso activo oficialista (2003-2015), en Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coord.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Sidicaro, R. (2011). El partido peronista y los gobiernos kirchneristas, *Nueva Sociedad* N° 234, julio-agosto de 2011, 74-94.

Sosa, P. y Ortiz de Rozas, V. (2022). *El kirchnerismo en las provincias argentinas (2003-2015)*. Editorial UNL. Universidad Nacional de General Sarmiento, Santa Fe.

Tcach, I. (2023). Los orígenes del kirchnerismo en la provincia de Córdoba: en torno a las primeras redes de Néstor Kirchner en la provincia y su primer año de gobierno, en *Identidades*, N° 24, Año 13, Abril, 37-54.

### **Diarios consultados**

“Activan los preparativos para el acto en apoyo a Kirchner y Reutemann”, en *La Capital*, 02/12/2004. Disponible en: [https://archivo.lacapital.com.ar/2004/12/02/politica/noticia\\_154650](https://archivo.lacapital.com.ar/2004/12/02/politica/noticia_154650).



shtml

“Bielsa podría ser candidato a gobernador de Santa Fe”, en *La Capital*, 27/06/2006. Disponible en: [https://archivo.lacapital.com.ar/2006/06/27/politica/noticia\\_305444.shtml](https://archivo.lacapital.com.ar/2006/06/27/politica/noticia_305444.shtml)

“Cachi Martínez acompañará a Rafael Bielsa en la fórmula”, en *El Litoral*, 21/02/2011. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/02/21/politica/POLI-03.html>

“Cristina hará campaña en Santa Fe con el candidato que gane en las primarias”, en *El Litoral*, 11/04/2011. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/04/11/politica/POLI-01.html>

“Cronograma electoral: ahora, el gobierno pide sugerencias al PJ”, en *El Litoral*, 10/11/2010. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/11/10/politica/POLI-03.html>

“El peronismo deberá pelear para retener la provincia”, en *El Litoral*, 23/06/2003. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2003/06/23/politica/POLI-01.html>

“Desembarcó otra corriente kirchnerista”, en *La Capital*, 09/04/2004. Disponible en: [http://archivo.lacapital.com.ar/2004/03/09/politica/noticia\\_81545.shtml](http://archivo.lacapital.com.ar/2004/03/09/politica/noticia_81545.shtml)

“El kirchnerismo busca consolidar un nuevo espacio en la provincia”, en *El Litoral*, 17/12/2005. Disponible en: <https://opcionales.ellitoral.com/index.php/diarios/2005/12/17/politica/POLI-04.html>

“El PJ acordó una lista de unidad y evitó las elecciones internas”, en *El Litoral*, 12/07/2008. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/06/12/politica/POLI-02.html>

“El precio de la unidad fue mi proscripción”, dijo Jorge Obeid, en *El Litoral*, 25/02/2011. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/02/25/politica/POLI-02.html>

## **Política Subnacional: federalismo, región y provincias**

Capítulo 6. De derrota en derrota. El devenir del Kirchnerismo en Santa Fe en el período 2007 - 2011

---

“Kirchner no arma la lista”, dice la Rosada”, en *El Litoral*, 03/07/2005. Disponible en [https://archivo.lacapital.com.ar/2005/07/03/politica/noticia\\_209323.shtml](https://archivo.lacapital.com.ar/2005/07/03/politica/noticia_209323.shtml)

“Kirchneristas se unen y cuestionan a Reutemann”, en *La Capital*, 03/09/2004. Disponible en: [https://archivo.lacapital.com.ar/2004/09/03/politica/noticia\\_130227.shtml](https://archivo.lacapital.com.ar/2004/09/03/politica/noticia_130227.shtml)

“Kirchner, Obeid, Lifschitz, Binner y Bielsa, con los mejores números”, en *La Capital*, 05/03/2007. Disponible en: [https://archivo.lacapital.com.ar/2007/03/05/politica/noticia\\_370781.shtml](https://archivo.lacapital.com.ar/2007/03/05/politica/noticia_370781.shtml)

“Jóvenes con Rossi”, en *El Litoral*, 17/11/2010. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/11/17/politica/POLI-08.html>

“Llamado a plebiscitar la gestión presidencial”, en *La Capital*, 01/04/2005. Disponible en: [https://archivo.lacapital.com.ar/2005/04/01/politica/noticia\\_183877.shtml](https://archivo.lacapital.com.ar/2005/04/01/politica/noticia_183877.shtml)

“La decisión es a favor de la provincia, no en contra del gobierno nacional”, en *El Litoral*, 24/02/2009. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/02/24/politica/POLI-01.html>

“Reclamos del kirchnerismos”, en *El Litoral*, 30/12/2010. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/12/30/politica/POLI-04.html>

“Reutemann abandona la carrera de 2007”, en *La Nación*, 10/07/2006. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/reutemann-abandona-la-carrera-de-2007-nid822160/>

“Reutemann de nuevo se quedó antes de largar”, en *Página 12*, 25/07/2006. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-70454-2006-07-25.html>

“Reutemann y Latorre rompen con el Frente para la Victoria”,

en *El Litoral*, 18/02/2009. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/02/18/politica/POLI-01.html>

“Reutemann cierra un capítulo”, en *El Litoral*, 19/02/2011. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/02/19/politica/POLI-03.html>

“Rodeado de figuras K, Agustín Rossi presentó su nuevo espacio político”, en *El Litoral*, 27/03/2010. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/03/27/politica/POLI-02.html>

“Rossi confirmó haber recibido un guiño del presidente”, *La Capital*, 18/11/2005. Disponible en: [https://archivo.lacapital.com.ar/2005/11/18/politica/noticia\\_247343.shtml](https://archivo.lacapital.com.ar/2005/11/18/politica/noticia_247343.shtml)

“Rossi quiere nuevos dirigentes a tono con un país que cambia”, *La Capital*, 17/12/2005. Disponible en: [https://archivo.lacapital.com.ar/2005/12/17/politica/noticia\\_255507.shtml](https://archivo.lacapital.com.ar/2005/12/17/politica/noticia_255507.shtml)

“Somos un espacio político nuevo”, en *El Litoral*, 14/03/2006. Disponible en: [https://archivo.lacapital.com.ar/2006/03/14/politica/noticia\\_277279.shtml](https://archivo.lacapital.com.ar/2006/03/14/politica/noticia_277279.shtml)

## Capítulo 7

### **Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés**

*Iván Tcach*<sup>91</sup>

El presente trabajo ofrece una reconstrucción histórica y politológica de la construcción del kirchnerismo en la provincia de Córdoba y se ciñe temporalmente al período año 2002-2005: en función de este objetivo, se tomará en consideración el tipo de redes políticas y personales de apoyo; la relaciones de intercambio con el oficialismo provincial liderado por José Manuel de la Sota; el tipo de vínculos establecidos con el novel Partido Nuevo, orientado por Luis Juez y la posibilidad de impulsar una línea política propia de extracción peronista en Córdoba. En definitiva, el siguiente análisis puede ser de utilidad para plantearse los siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron los objetivos centrales del Ejecutivo nacional en relación a su irrupción política en la provincia a partir del año 2003? Y por consiguiente: ¿Cuál fue la estrategia política del Ejecutivo nacional que primó en la Córdoba? ¿Qué tipo de vínculos se establecieron entre el espacio político del presidente y los líderes provinciales?

---

<sup>91</sup> Centro de Estudios Avanzados, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEA-CONICET).

## I. Antecedentes

Gabriela Closa (2010) analiza las modificaciones producidas al interior del partido justicialista luego de la derrota electoral en los comicios nacionales de 1983. Este análisis puede inscribirse desde un punto de vista historiográfico, cercano a nuestro trabajo, por tratarse de un análisis sobre el peronismo de la provincia de Córdoba. Se sostiene entonces que desde la recuperación democrática de 1983 hasta el triunfo del justicialismo provincial en 1999, el peronismo de Córdoba fue objeto de múltiples transformaciones (Closa, 2010, p. 493). Se ponen de relieve el papel desempeñado por los impulsores de la renovación con José Manuel De la Sota como uno de sus principales referentes y las claves de esta transformación: institucionalización del partido, establecimiento de reglas democráticas de sucesión y de selección de candidatos. Con un discurso que apeló a la modernización del partido como camino para concitar la adhesión de sectores medios y del empresariado, la renovación del justicialista transitó el camino que le permitió construir una nueva hegemonía en el peronismo cordobés.

La autora ha señalado que la renovación sostenía la necesidad de diferenciar el ámbito político del corporativo pero que ello no implicaba una negación del carácter.

Si repasamos la historiografía sobre lo producido sobre el kirchnerismo en la provincia de Córdoba es importante hacer alusión al trabajo de Julieta Quirós, quien a partir de una mirada sociológica puso de manifiesto lo que denominó *la interna peronista del siglo XXI* (Quirós, 2018, p. 70), materializada en el antagonismo kirchnerismo/antikirchnerismo. Aquí la autora considera que lejos de calcar el enfrentamiento tradicional entre peronismo/antiperonismo, esta fractura tuvo la particularidad de existir al interior de peronismo: el peronismo cordobés portador de una impronta conservadora en lo cultural y liberal en lo económico, o como señala Juan Manuel Reynares (2013, p. 72), con una “lectura a la vez conservadora y empresarial” de la propia tradición justicialista,

## **Política Subnacional: federalismo, región y provincias**

Capítulo 7. Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés

---

fue protagonista central de esta contienda y se enfrentó a otro tipo de peronismo de raigambre progresista impulsado por el kirchnerismo en la esfera nacional. Quirós explica que “...el peronismo cordobés no pudo contener en la olla a presión la antipatía —tan ideológica como cultural— que desde el vamos existe o puede existir entre un peronismo provincial de raíz conservadora (como el que José Manuel de la Sota logró reinventar en los años 90 bajo la coalición Unión por Córdoba), y un peronismo progresista de aspiración cosmopolita (como el que Néstor Kirchner propuso proyectar, desde 2003 en adelante, bajo el ala de su Frente para la Victoria). En Córdoba estos peronismos no empatizaron ni compatibilizaron, y por eso se enfrentaron. Su hostilidad alcanzó decibeles estridentes, y si esos decibeles reverberaron en todo el territorio nacional fue en buena medida porque Córdoba hablaba por todo ese territorio” (Quirós, 2018, p. 72).

La esencia de este análisis aporta una cuestión no menor: esta fractura además de poner en juego el poder político por el control del Estado encerró una disputa ubicada en el terreno de lo simbólico que se materializó en una puja por la narrativa de la historia nacional a partir de lo que significó, significa y representa el peronismo.

Este intento por interpretar lo sucedido respecto a las tensiones entre el peronismo nacional y provincial a partir de la irrupción del kirchnerismo, requiere hacer referencia a una estrategia política diseñada por Néstor Kirchner. Tanto Julieta Quirós (2018) como Martín Retamozo y Lucía Trujillo (2019) ponen de relieve el armado de la “transversalidad” a la que Quirós caracterizó como un “... reverdecer peronista tan exitoso como selectivo: radicales y progres de alcurnia aprendieron a mirar a Evita con otros ojos y a modular el lenguaje nacional y popular por sus propios medios” (Quirós, 2018, p. 75). En este sentido Retamozo y Trujillo (2019) explican que el objetivo central de esta estrategia política implicó atraer a referentes de partidos tradicionales y a novedosos emergentes de los años de crisis. Así la primera experiencia “transversal” se dio a

partir de marzo de 2004: uno de los interlocutores privilegiados del presidente Kirchner fue el intendente Luis Juez, quien a raíz de haber sido fiscal anticorrupción designado por el gobernador cordobés al que luego denunció, fue presentado y valorado como el contrapunto del estilo político del gobernador De la Sota.

## II. Los orígenes del kirchnerismo en Córdoba

### I. *El desconocido*

En las elecciones presidenciales de Argentina del año 2003 Néstor Kirchner obtuvo el segundo lugar a nivel nacional al alcanzar el 21% de los votos, detrás del candidato y expresidente Carlos Menem, también peronista, quien había quedado en primer lugar con 25% de los sufragios. En Córdoba, el entonces gobernador de la provincia de Santa Cruz obtuvo poco más de 179 mil votos y quedó en el quinto lugar con el 10,81% detrás de Carlos Menem (28,42), Ricardo López Murphy (21,61), Adolfo Rodríguez Saá (19,23) y Elisa Carrió (11,22).

En principio dos cuestiones merecen destacarse. En primer lugar, el bajo índice de conocimiento que tenía Kirchner en la sociedad cordobesa: orillaba el 2%.<sup>92</sup> En segundo lugar, la no muy buena relación personal existente entre el candidato Néstor Kirchner y el gobernador peronista José Manuel De la Sota. Al margen de los comentarios periodísticos en ese sentido,<sup>93</sup> un dato no menor es que en el año 2002 De la Sota lanzó su precandidatura presidencial cuando el santacruceño ya estaba recorriendo el país con el mismo objetivo. En definitiva, de los tres candidatos

---

<sup>92</sup> Periódico *La Mañana* de Córdoba. Marzo 2003.

<sup>93</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20959-2003-06-03.html?mobile=1>  
<https://www.lanacion.com.ar/politica/de-la-sota-y-la-rosada-una-relacion-tensa-y-por-conveniencia-desde-tiempos-de-nessor-nid1396026/>  
<https://www.lavoz.com.ar/politica/de-sota-y-kirchner-una-relacion-que-navego-entre-afecto-y-pelea>

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 7. Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés

---

del justicialismo —Menem, Rodríguez Saá y Kirchner— que disputaban la presidencia, este último era el que menos estructura tenía en la provincia.<sup>94</sup> Si bien en ese momento De la Sota expresó que se mantendría prescindente y dividió el apoyo de sus principales dirigentes entre Néstor Kirchner y Carlos Menem,<sup>95</sup> desde el entorno de Kirchner estaban “convencidos” de que el gobernador De la Sota “no fue tan prescindente”<sup>96</sup> al constatar los más de 290 mil votos de diferencia.

Por otra parte, el comando de campaña De la Sota-Menem superaba con creces a las adhesiones que cosechaba Kirchner: algunos dirigentes delasotistas que apoyaban al santacruceño acusaban a otros que supuestamente estaban embarcados en la misma empresa, de trabajar a “media máquina”.<sup>97</sup> Durante la campaña electoral se manifestaba que desde la estructura del Gobierno nacional liderado por Eduardo Duhalde se lo debía presionar al gobernador De la Sota para que este subiera al palco junto al candidato Kirchner en el último acto de campaña en la provincia de Córdoba.<sup>98</sup> El viernes 10 de abril del 2003, días antes del finalmente suspendido balotaje, De la Sota movilizó a sus funcionarios y a su militancia para el acto de cierre de campaña de Kirchner en Córdoba que se realizó en el Orfeo Superdomo ante unas 9 mil personas. No obstante, la atmósfera era ambigua porque un día antes el gobernador cordobés le había “hecho un guiño” a Menem<sup>99</sup> cuando la zona céntrica de la ciudad de Córdoba apareció empapelada por afiches que promovían la consigna “Menem Presidente, De la Sota Gobernador”.

---

<sup>94</sup> Periódico *La mañana de Córdoba*, 1/4/2003.

<sup>95</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0411/politica/nota158725\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0411/politica/nota158725_1.htm)

<sup>96</sup> Periódico *La Mañana de Córdoba*, 08/5/2003

<sup>97</sup> Periódico *La Mañana de Córdoba*, 25/4/2003

<sup>98</sup> Periódico *La Mañana de Córdoba*, 07/4/2003

<sup>99</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0412/politica/nota158912\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0412/politica/nota158912_1.htm)



En ese momento los referentes de la coalición delasotista Unión por Córdoba<sup>100</sup> (UPC) que apoyaban la candidatura de Kirchner eran los senadores nacionales Jorge Montoya y Beatriz Halak, el ministro Carlos Caserio y el viceintendente de Córdoba Adán Fernández Limia, pero ninguno de ellos tenía una relación anterior con Kirchner: los contactos comenzaron en el marco de la campaña electoral y se ceñían a cuestiones protocolares e institucionales. Es decir, a partir de la alianza entre el expresidente Duhalde y el candidato a presidente Kirchner, el primero procuró facilitarle cierta estructura a la campaña nacional del gobernador de Santa Cruz, en este marco de institucionalidad emergieron los lazos con dichos dirigentes de UPC.<sup>101</sup> Por otra parte, los gremialistas locales que mostraron un apoyo a Kirchner fueron Héctor Morcillo (Alimentación) y Augusto Varas (UOM), quienes coincidieron en la necesidad de “apuntalar a Kirchner”.<sup>102</sup>

Al reconocer una diferenciación, como lo ha expuesto Cintia Rodrigo (2019), entre la conformación de relaciones a través de redes partidarias y personales, debemos establecer los contactos entre Kirchner y los referentes de UPC como pertenecientes al grupo de las redes partidarias. En este sentido, otro referente provincial que apoyó la candidatura de Kirchner fue el vecinalista Carlos Rossi.<sup>103</sup> Este pertenecía a una organización llamada “Confluencia Argentina”: estructura fue formada en el año 2003 con el objetivo de concitar apoyo nacional para la candidatura presidencial de Kirchner por fuera de la estructura duhaldista. Los

---

<sup>100</sup> Unión por Córdoba fue una confederación de partidos políticos de la provincia de Córdoba desde la elección gubernativa del 20 de diciembre de 1998 hasta marzo de 2019. Su conformación partidaria inicial incluyó al Partido Justicialista, a la Ucedé, a la Acción para el Cambio (Apec) (tendencia desarrollista) y al Partido Demócrata Cristiano. Al momento de su disolución en marzo de 2019 también integraban de esta alianza el Partido Fe, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), la Unión Vecinal Federal (UVF) y Partido Liberal Republicano.

<sup>101</sup> Testimonio de Eduardo Di Cola exdiputado nacional 1999-2003 (UPC) y exinterventor del Correo Argentino 2003-2009.

<sup>102</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0514/politica/nota165731\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0514/politica/nota165731_1.htm)

## **Política Subnacional: federalismo, región y provincias**

Capítulo 7. Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés

---

referentes nacionales que impulsaron este armado político fueron Rafael Bielsa, quién había sido el titular de Sindicatura General de la Nación hasta el 2001; Eduardo Luis Duhalde, experiodista reconocido en el campo de los Derechos Humanos y Marcelo Fuentes, dirigente del peronismo neuquino. Rossi en 1999 fue elegido concejal y ocupó una banca hasta 2003 en el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba donde presidió el bloque de Unión Vecinal.

Con miras a las elecciones presidenciales del 2003 este grupo de dirigentes que lideraba Confluencia Argentina realizaba “barridos” a nivel nacional para conectarse con referentes locales, ya fueran políticos, barriales o sociales, en todas las provincias, que estuvieran interesados en apoyar a Kirchner en su campaña hacia la presidencia. Fue en este contexto donde apareció el vínculo.<sup>104</sup> Antes de su consagración como presidente, Kirchner estuvo cerca de cortar su vínculo con el vecinalista. El motivo de la tensión se fundaba en el hecho de que a Kirchner no le agradaba que uno de sus referentes en Córdoba “coquetee” con el radicalismo<sup>105</sup> dadas las negociaciones que Rossi mantenía con Oscar Aguad<sup>106</sup>: se barajaba la alternativa de que el vecinalista acompañara a uno de los máximos referentes del radicalismo provincial —Aguad— como compañero de fórmula para las elecciones a gobernador que se realizarían en octubre. De todas maneras, Rossi afirmaba que meses antes de las elecciones presidenciales, cuando para muchos Kirchner no tenía posibilidades de pelear la presidencia, participó junto a 800 dirigentes del lanzamiento de Confluencia Argentina, para respaldar el proyecto de Kirchner.<sup>107</sup> Meses después Rossi se sumaría a las filas de Luis Juez, quien sería el próximo intendente de la ciudad y acérrimo rival político de De la Sota.

---

<sup>104</sup> Testimonio del exsenador nacional Marcelo Fuentes en entrevista con el autor. Julio 2022.

<sup>105</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0317/politica/nota153421\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0317/politica/nota153421_1.htm)

<sup>106</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0321/politica/nota154216\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0321/politica/nota154216_1.htm)

<sup>107</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0810/politica/nota183413\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0810/politica/nota183413_1.htm)

Días antes de la suspensión del balotaje con Menem y todavía en campaña, Kirchner, a través de la gestión del diputado nacional Eduardo Di Cola, recibió en la Casa de la Provincia de Santa Cruz en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a tres comitivas de la provincia de Córdoba.<sup>108</sup> Allí Kirchner mantuvo reuniones con dirigentes vecinalistas e intendentes radicales y peronistas. Estos últimos adheridos al Movimiento Nacional y Popular de Adolfo Rodríguez Saá, por ese entonces reciente rival de Kirchner en la primera vuelta electoral. Entre los dirigentes radicales que visitaron a Kirchner se encontraba Oscar Aguad, pero Kirchner evitó ser fotografiado junto al exinterventor de la provincia de Corrientes.

Di Cola, cordobés oriundo de Río IV, asumió como diputado nacional por UPC en el año 1999. Antes había sido senador provincial por el departamento Río IV en dos oportunidades, hecho que evidenciaba su ascendencia en una de las tres ciudades más importantes de la provincia y motivo substancial por el cual De la Sota, que necesitaba traccionar en el interior provincial para por fin llegar a la gobernación, lo convocó en 1998 para integrar la lista de candidatos a diputados nacionales en la lista de UPC. Otro de los motivos que impulsó a De la Sota a incluir a Di Cola en su lista de diputados fue la actuación de este como opositor al gobierno de Mestre en la provincia.<sup>109</sup> Como diputado nacional fue presidente de la Comisión Especial de Investigación de Fuga de Divisas, y a partir de esa labor conoció y trabó una buena relación con la entonces diputada Cristina Fernández de Kirchner, quien era vicepresidenta segunda de la Comisión Especial Investigadora sobre hechos ilícitos vinculados con el lavado de dinero en la Cámara de Diputados de la Nación en el año 2000.<sup>110</sup>

En el año 2002 formó junto a un conjunto de diputados y diputadas peronistas, el denominado “Grupo Talcahuano”,

---

<sup>108</sup> Periódico La Mañana de Córdoba 7/05/2003.

<sup>109</sup> Testimonio de Eduardo Di Cola en entrevista con el autor. Mayo 2022.

<sup>110</sup> Testimonio de Eduardo Di Cola en entrevista con el autor. Mayo 2022.

## **Política Subnacional: federalismo, región y provincias**

Capítulo 7. Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés

---

que originariamente unificó a los legisladores justicialistas que promovían el juicio político a la Corte Suprema. No obstante, el grupo ya apoyaba la candidatura Kirchner presidente en el año 2002.<sup>111</sup> Un año después, a un mes de asumir Kirchner la Presidencia de la Nación, con la “inocultable intención de fortalecer desde el Parlamento las acciones de gobierno de Néstor Kirchner”,<sup>112</sup> y dentro del interés presidencial de conformar sus propios espacios de poder ante el duhaldismo, estos legisladores del Partido Justicialista conformaron una Corriente Federal Kirchnerista en la Cámara de Diputados. A tenor de la relación originada en el Congreso de la Nación con la diputada Cristina Fernández de Kirchner, el vínculo entre Néstor Kirchner y Di Cola se podría considerar cómo intermedio entre aquellos determinados por redes partidarias y personales.

Al analizar las redes a través de las cuáles Kirchner intentó entrar políticamente en la provincia, habría que hacer mención a Horacio Obregón Cano; hijo del exgobernador de Córdoba entre 1973 y 1974, Ricardo Obregón Cano. Obregón hijo fue una figura de larga militancia en el peronismo, luego asumió una banca como legislador por el Frepaso y fue uno de los primeros contactos del candidato Kirchner en la provincia: mantenían reuniones desde el año 2002.<sup>113</sup> No obstante, al año siguiente decidió acompañar la candidatura presidencial de Adolfo Rodríguez Saá postulándose como candidato a gobernador por el espacio político del puntano: el Movimiento Nacional y Popular, una de las tres expresiones del peronismo en el marco de esos comicios<sup>114</sup> en los que el candidato Obregón Cano obtuvo el 1,07%. Aunque no prosperó, este acercamiento quizás fue un antecedente de un tema que

---

<sup>111</sup> Testimonio de Eduardo Di Cola en entrevista con el autor. Mayo 2022.

<sup>112</sup> <https://www.lanacion.com.ar/politica/nuevo-grupo-kirchnerista-en-diputados-nid506710/>.

<sup>113</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-8036-2002-07-23.html>.

<sup>114</sup> <https://www.lanueva.com/nota/2003-4-17-9-0-0-nuevas-corrientes-peronistas-en-cordoba>.

pondremos de manifiesto más adelante: los contactos establecidos a través de redes determinadas por la cuestión ideológica.

### **Las primeras redes del presidente**

Un mes después de asumir como presidente, Kirchner motorizó una reunión en Tanti, localidad serrana a 50 kilómetros de distancia de Córdoba capital. El acontecimiento fue presentado como un encuentro nacional de dirigentes políticos, gremiales, del campo de la cultura y profesionales de distintas ramas, que adherían al presidente.<sup>115</sup> La sede fue el complejo turístico que la Asociación Bancaria posee en la localidad de Tanti, administrado en ese entonces por Luis Miguel Baronetto, exdirigente gremial del Banco de Córdoba, ubicado políticamente más a la centro-izquierda dentro de la Asociación Bancaria conducida en esa época por el menemista Juan Zanola. Este nucleamiento del que originariamente participó, entre otros, el ministro de Trabajo, Carlos Tomada, fue conocido como “Poner el hombro” debido a un documento así titulado que apareció como solicitada en medios gráficos porteños. En ese escrito señalaba la necesidad de apoyar al gobierno de Kirchner, en el marco de “las expectativas que se abren en Latinoamérica”. Desde Buenos Aires viajaron Juan Carlos Dante Gullo, Carlos Kunkel y Norberto Ciaravino, por entonces jefe de gabinete de Carlos Tomada en el Ministerio de Trabajo. En Córdoba se encolumnaron los gremialistas Walter Grahovac (Docentes); José Pihén (Empleados Públicos); Héctor Morcillo (Alimentación); Juan Leyría (Luz y Fuerza); Ilda Bustos (Gráficos); Rubén Daniele (Municipales); Sara García (Magisterio); Hugo Ruarte de Acción Popular (socio no peronista de UPC) y el abogado laboralista y activista por los Derechos Humanos, Lucio Garzón Maceda. Uno de los ejes de la reunión giró en torno al perfil que se adoptaría en materia de geopolítica e implicaba un acercamiento

---

<sup>115</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0620/politica/nota173301\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0620/politica/nota173301_1.htm)

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 7. Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés

---

con los gobiernos de Luis Inacio Lula Da Silva en Brasil y de Hugo Chávez en Venezuela.<sup>116</sup>

Algunos de los participantes de este encuentro que tenía como objetivo comenzar con el armado de una estructura propia del presidente en la provincia, estaban o habían estado directamente enfrentados a José Manuel De la Sota. El gobernador le hizo un juicio a Baronetto cuando el gremialista lo denunció por intentar vender el Banco de Córdoba a fines de los 90 los hermanos Rohm, encarcelados por lavado de dinero.<sup>117</sup> En octubre del 2001, cuando el gobierno provincial tuvo la intención de vender la Empresa Provincial de Energía Eléctrica (EPEC), un fiscal ordenó la detención del dirigente Juan Leyría, secretario adjunto del sindicato de Luz y Fuerza, acusándolo de “coacción calificada” por las declaraciones que efectuó a una radio local: “a esta empresa, antes de entregarla, la vamos a quemar”.<sup>118</sup>

De acuerdo a los trayectos y posicionamientos políticos, tanto de la comitiva que viajó desde Buenos Aires, como los de algunos de los cordobeses que participaron del encuentro, podríamos añadir un nuevo tipo de redes a las anteriormente propuestas por Cintia Rodrigo (2019): las redes determinadas por la cuestión ideológica.

Tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández de Kirchner participaron de la militancia de los 70 en el marco del peronismo y tuvieron una relación distante, fugaz y crítica de las organizaciones de la militancia juvenil en La Plata, donde radicaban por aquel entonces (Sosa, 2016, p. 82). Néstor Kirchner había militado en la FURN (Federación Universitaria de la Revolución Nacional), organización que desde su nacimiento formó parte de la JUP (Juventud Peronista): nunca formó parte de la conducción — siempre fue un adherente— y su tarea de militante fue sólo una

<sup>116</sup> <https://www.ambito.com/politica/retrato-sepia-tanti-montoneros-brindan-k-n3232613>

<sup>117</sup> [https://www.telediodigital.net/2005/04/el\\_banco\\_de\\_cordoba\\_gasta\\_el\\_doble\\_de\\_lo\\_que\\_ingresa\\_a\\_sus\\_arcas\\_por\\_impuestos\\_y\\_servicios/](https://www.telediodigital.net/2005/04/el_banco_de_cordoba_gasta_el_doble_de_lo_que_ingresa_a_sus_arcas_por_impuestos_y_servicios/)

<sup>118</sup> <https://mercado.com.ar/empresas-negocios/sigue-el-conflicto-en-epec/>

corta participación orgánica en un grupo interno de la FURN denominado “púrpura”, que constituía una de sus fuerzas de choque (Amato y Boyanovsky Bazán, 2008). Kirchner participó activamente sólo hasta 1974, año en que las organizaciones de izquierda y armadas adoptaron una actitud distante con Perón. A partir de ese período se mantuvo al margen de lo que comenzaron a hacer táctica y estratégicamente en las organizaciones vinculadas a Montoneros. Las tensiones con Perón y la opción por la lucha armada hicieron que Kirchner se retirara gradualmente de la militancia más comprometida (Wornat, 2005; Russo, 2013).

En la reunión de Tanti predominaba la presencia de un grupo de dirigentes con una marcada participación en la militancia más comprometida de los años 70. Dante Gullo fue uno de los principales impulsores del “Grupo Michelángelo” en el año 2003 junto a, entre otros, Carlos Kunkel y Jorge Taiana. En palabras de Gullo, el propósito era recrear el espacio que podría denominarse como “peronismo combativo o contestatario” de los setenta: Fue uno de los primeros intentos de estructuración tras el triunfo de Néstor Kirchner como presidente.<sup>119</sup> Luis Baronetto militó en la Juventud Trabajadora Peronista (JTP) durante la primera mitad de los años 70 y desde allí tuvo vínculo con la organización Montoneros. Luego fue secuestrado por un grupo de tareas a cargo del Comando Libertadores de América<sup>120</sup> y estuvo detenido, al igual que Gullo, en la Unidad Penal de Sierra Chica hasta 1982 (Gordillo, 2018, p. 136). Lucio Garzón Maceda en 1976 dejó a su familia en Córdoba y viajó a Buenos Aires, donde buscó apoyo logístico en familiares relacionados con el peronismo revolucionario que también tuvieron que abandonar la provincia por la persecución a la que eran sometidos. Tanto su oficina como

---

<sup>119</sup> Ponencia de Robba Toribio, Ignacio: *Militancia política y sociología: La trayectoria de Dante Gullo*. UNLP, 2018.

<sup>120</sup> Organización paramilitar encargada de ejecutar secuestros y asesinatos de líderes políticos, sociales, estudiantiles y sindicales entre 1974 y 1976. Versión cordobesa de la Triple A.

## **Política Subnacional: federalismo, región y provincias**

Capítulo 7. Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés

---

su vivienda fueron saqueadas y quemadas. Garzón Maceda siguió camino a París, lugar donde transcurriría su exilio. Los días 27 y 28 de septiembre de 1976 en Washington prestó testimonio sobre las violaciones a los Derechos Humanos cometidos por las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Argentina.<sup>121</sup> En 1971, Rubén Daniele fue elegido delegado de la Unión de Trabajadores del Transporte Automotor (UTA) y luego fue miembro de la comisión paritaria cuando el secretario general era Atilio López, quien en 1973 fue elegido vicegobernador de la provincia de Córdoba. Para entonces militaba en la JTP. Luego del golpe de 1976 dejó su trabajo y la actividad sindical hasta fines de 1979 cuando rindió concurso y entró en la Municipalidad de Córdoba (Gordillo, 2018, p. 138).

En un primer momento, una de las estrategias vinculadas al objetivo de desarrollar una estructura kirchnerista en la provincia de Córdoba estuvo centrada en la búsqueda de varios cuadros políticos comprometidos con las causas populares durante la década del 70. Si se revisa lo acontecido en el mismo contexto a nivel nacional se pueden constatar las convocatorias de algunos dirigentes con estas características para ocupar cargos en el primer gabinete presidencial. Ratifican este punto las presencias de Rafael Bielsa,<sup>122</sup> ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Nilda Garré, ministra de Defensa; Carlos Zannini, de la Secretaría Legal y Técnica, y Oscar Parrili,<sup>123</sup> secretario general de la Presidencia de la Nación. Al margen de las diversas interpretaciones que se puedan hacer respecto

---

<sup>121</sup> <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/garz-n-maceda-lucio>

<sup>122</sup> Militancia de Rafael Bielsa en la JUP Rosario. Consultar en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20544-2003-05-25.html>; <https://www.infobae.com/2014/08/03/1585029-rafael-bielsa-en-los-70-detestabamos-un-cargo-del-estado/>

<sup>123</sup> Sendos artículos periodísticos (el primero del periodista Luis Bruschtein y el segundo con declaraciones del mismo Oscar Parrili) hacen referencia a la militancia del entonces ministro en la JUP. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20544-2003-05-25.html>; <https://www.perfil.com/noticias/politica/parrilli-sobre-montoneros-tengo-por-ellos-un-gran-respeto-y-en-muchos-casos-admiracion.phtml>



del pragmatismo o de las afinidades ideológicas del presidente Kirchner, este denominador común existió en el plano nacional y se replicó a nivel provincial, al menos durante estos primeros meses de gobierno.

Si bien las características de los dirigentes que participaron de la reunión en Tanti —sobre todo las de los cordobeses— no eran inocuas en relación a los intereses del gobernador, una vez ya en ejercicio.

### **Tensiones con el gobernador**

A pesar de que Kirchner decidió no insistir con la idea de impulsar una línea propia en la interna del PJ provincial, el momento quizás más álgido de la relación entre Kirchner y De la Sota ocurrió durante el año 2004. El enfrentamiento se desencadenó luego de dos acontecimientos importantes: el aniversario del golpe militar del 1976 y el congreso partidario que se celebró dos días después. El “Gallego” fue el último en llegar a Parque Norte, donde se celebró el congreso, y de los gobernadores con más aspiraciones, él fue quien peor parado resultó. José de la Sota, que era candidato a una de las vicepresidencias, se quedó con una vocalía.<sup>124</sup> De la Sota tomó el micrófono y primero defendió la propuesta de modificar la carta orgánica del PJ, que tal como estaba, permitió designar como presidente del PJ, sin internas, al entonces gobernador de la provincia de Jujuy, Eduardo Fellner. Luego alabó al Gobierno, aunque pidió que se garantizara “la libertad de pensamiento”. Pero después dijo que se había sentido tocado por “un funcionario del Gobierno” que lo había acusado de no representar el pensamiento del pueblo argentino por apoyar “la teoría de los dos demonios”. Se refería a las recientes declaraciones del jefe de Gabinete, Alberto Fernández y tras una detallada enumeración de sus padecimientos

---

<sup>124</sup> <https://www.lanacion.com.ar/politica/fellner-titular-del-pj-nid586318/>

durante la dictadura, De la Sota finalizó su exposición invocando la memoria del ex líder de la CGT, José Ignacio Rucci. *“Así como condeno el terrorismo de Estado, no puedo decir que me he olvidado que también me dolió cuando lo asesinaron a José Ignacio Rucci a sólo 24 horas de haber asumido el presidente Perón”*. Sergio Acevedo, entonces gobernador de la provincia de Santa Cruz, pidió la palabra para contestarle a De la Sota: *“Muchos hablan de Rucci, pero él no hubiese permitido que se votaran las leyes laborales que se votaron”*, dijo en referencia al gobernador cordobés y a su aval hacia las políticas impulsadas por el expresidente Menem durante la década del 90.<sup>125</sup>

Así fue como De la Sota eligió exponerse como la voz disonante. En efecto, el gobernador aspiraba a quedarse con la jefatura del PJ y fue uno de los gobernadores más resentidos por la actitud de Kirchner de no evitar que los mandatarios justicialistas quedaran marginados del acto de traspaso de la ESMA al Museo de la Memoria.<sup>126</sup> días antes, organismos de derechos humanos habían objetado la participación de algunos gobernadores del PJ en el acto. Los gobernadores de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y La Pampa emitieron un documento el mismo 24 de marzo en el que manifestaron que ninguno de ellos *“debe rendir examen en materia de derechos humanos”* y denunciaron ser víctimas de *“discriminación ideológica”*.<sup>127</sup> Los entredichos, lejos de amainar, continuaron cuando un día después del acto en la ex ESMA, el gobernador espetó en declaraciones radiales: *“Es necesario hacer una autocrítica de lo que pasó, por parte de los partidos políticos, los padres y madres de los chicos desaparecidos, que tienen que pensar si realmente los cuidaron”*.<sup>128</sup> Uno de los principales voceros del presidente, Alberto Fernández contestó que *“Un peronismo que se retrotraiga a discutir las bondades o el rechazo del terrorismo, eso es un peronismo*

---

<sup>125</sup> Piqué, Martín (27 de marzo de 2004). El comienzo de una batalla anunciada. El País. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-33333-2004-03-27.html>.

<sup>126</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0327/politica/nota230859\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0327/politica/nota230859_1.htm)

<sup>127</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0323/UM/nota229974\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0323/UM/nota229974_1.htm)

<sup>128</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0325/politica/nota230337\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0325/politica/nota230337_1.htm)

*vetusto y eso es lo que en el fondo queda al descubierto*".<sup>129</sup> En definitiva, durante el 2004 continuaron las rispideces entre el presidente y el gobernador a raíz de la Ley de Coparticipación Federal,<sup>130</sup> que era una de las exigencias del FMI hacia el Gobierno nacional, y de un nuevo Plan de Seguridad Nacional;<sup>131</sup> en ambos casos, el argumento que primaba en las declaraciones de funcionarios provinciales y del propio De la Sota era que desde el Ejecutivo nacional se "discriminaba a las provincias".

Kirchner mencionó la teoría de un "polo opositor" en la que solapadamente había ubicado al cordobés De la Sota como punta de lanza:<sup>132</sup> en la Casa Rosada solían tildarlo como el primer adversario del presidente en las filas del peronismo.<sup>133</sup> Pero el mismo De la Sota insistía en que esas opiniones manifestadas más explícitamente por el entorno presidencial que por el propio Kirchner eran mal intencionadas: "Yo no soy opositor de Kirchner y no me gusta que me coloquen en el lugar a donde yo no me pongo".<sup>134</sup>

El escenario dominado por declaraciones cruzadas, no se tradujo en acciones discriminatorias a través de la asignación de recursos financieros. Menos de un mes después de los entredichos, el presidente visitó la provincia y dejó conforme tanto a De la Sota como a Juez. El presidente y De la Sota firmaron seis convenios que traerían obras para el Gobierno provincial<sup>135</sup> y el gobernador agradeció el aporte de la Nación, aunque mantuvo su posición en cuanto a la coparticipación federal.<sup>136</sup> Meses después, Kirchner asumió un compromiso ante el gobernador José Manuel de la

<sup>129</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0327/UM/nota230982\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0327/UM/nota230982_1.htm)

<sup>130</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0411/politica/nota234370\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0411/politica/nota234370_1.htm)

<sup>131</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0414/politica/nota235053\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0414/politica/nota235053_1.htm)

<sup>132</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0331/politica/nota231803\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0331/politica/nota231803_1.htm)

<sup>133</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0518/politica/nota243059\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0518/politica/nota243059_1.htm)

<sup>134</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0329/UM/nota231485\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0329/UM/nota231485_1.htm)

<sup>135</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0518/politica/nota243054\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0518/politica/nota243054_1.htm)

<sup>136</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0519/UM/nota243328\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2004/0519/UM/nota243328_1.htm)

## **Política Subnacional: federalismo, región y provincias**

Capítulo 7. Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés

---

Sota, que implicaba no sólo de saldar una deuda previsional de 180 millones de pesos, sino también de comenzar con obras públicas conjuntas en la provincia.<sup>137</sup>

Si se analiza el escenario descrito es posible reconocer que por ese entonces el kirchnerismo cordobés enfrentaba un problema central: tener que hacer equilibrio en la difícil relación entre Kirchner y De la Sota. Por cuestiones ideológicas y de espacios, muchos de los seguidores cordobeses del presidente tomaban distancia del gobernador y lo ubicaban a la derecha del espectro ideológico; le reprochaban sus compromisos con el menemismo que incluía el lugar preferencial que en su momento le dio a la Ucedé en Unión por Córdoba.

Desde esa perspectiva se vislumbraba poco probable un acercamiento hacia la estructura de De la Sota. Pero si la estrategia apuntaba al enfrentamiento, el kirchnerismo local estaba muy lejos de contar con estructura y liderazgo para disputarle la hegemonía al gobernador: la decisión —luego desobedecida— de Kirchner de no enfrentar a UPC en internas locales y el posterior triunfo aplastante de UPC que ostentó un 97% de los sufragios fueron una clara prueba de ello.

---

<sup>137</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-47429-2005-02-17.html>

## Bibliografía

Amato, F. y Boyanovsky Bazán, C. (2008). *Setentistas: De la Plata a la Casa Rosada*, Buenos Aires, Sudamericana.

Behrend, J. (2008). *Democratic Argentina and the 'closed game' of Provincial Politics: Protest and Persistence* (Tesis doctoral). Department of Politics and International Relations. Oxford University, Inglaterra.

Brachetta, M. (2016). La renovación peronista: una agenda enriquecida. En Ferrari M. y Mellado V. (Comp.), *La renovación peronista: organización partidaria, liderazgos y dirigentes 1983-1991* (pp. 299-322). Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.

Campos, H. (2021). La política subnacional desde una perspectiva sociológica. Reflexiones epistemológicas a partir del estudio de prácticas políticas en Santiago del Estero. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, Vol. 11, N° 2.

Closa, G. (2010). Las transformaciones en el peronismo de Córdoba. En Boixados, María Cristina (et al.), *Córdoba bicentenario: claves de su historia contemporánea*, Coordinado por César Tcach. CEA, pp. 496-516. Córdoba.

Gordillo, M. (2017). La vertiente “montonera” en la reconstrucción del sindicalismo cordobés en democracia. *Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad*, N° 19, 2017, 128-169. Córdoba.

Quirós, J. (2008). La interna peronista del siglo XXI. Enseñanzas desde Córdoba, corazón de un drama nacional. En Torre, Juan Carlos [et al.] *¿Volverá el peronismo?* Capital Intelectual. Buenos Aires, 2018.

Ramos, H. y Vaschetto, M. (2022). Actores de poder, tensiones, conflictos y consensos en la historia argentina post-dictatorial. Miradas subnacionales, nacionales y comparadas. Ponencia inédita

## **Política Subnacional: federalismo, región y provincias**

Capítulo 7. Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés

---

presentada en las XVII Jornadas Interescuelas. Departamento de Historia. Universidad Nacional de Catamarca. Mayo 2022.

Reynares J. M. (2013). Neoliberalismo y oclusión de la política en el peronismo cordobés. Algunas notas desde una lectura rancièrana. *Identidades N° 5*, Año 3 71-83. Chubut, Argentina.

Rodrigo, C. (2013). *El poder en crisis. Relaciones de gobierno e inestabilidad política en San Juan*. Tesis de doctorado en Sociología, Universidad de Buenos Aires.

Rodrigo, C. (2019). Actores y escalas en la construcción del Frente para la Victoria San Juan. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*. Vol. 22 N° 3. Río Negro.

Russo, S. (2013). *La presidenta: Historias de una vida*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Retamozo, M.; Trujillo, L. (febrero de 2019), El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana. *Revista Izquierdas*, 185-214.

Sosa, P. (2014). Desintegración social y poder político. Génesis y consolidación del Frente para la Victoria en la Provincia de Santa Cruz (1988-1996). Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires.

Sosa, P. (2016). Los orígenes de las concepciones políticas del kirchnerismo. La experiencia política del Ateneo Juan Domingo Perón en la provincia de Santa Cruz (1981-1987). *Temas y Debates N° 52*, 77-96. UNR, Rosario.

Sosa P. y Ortiz de Rozas, V. (directoras). (2022). *El kirchnerismo en las provincias argentinas (2003-2015)*. Editorial UNL. Universidad Nacional de General Sarmiento, Santa Fe.

Wonart, O. (2005). *Reina Cristina: vida pública y privada de la mujer más poderosa de la Argentina*. Editorial Planeta, Buenos Aires.

## Capítulo 8

### Santa Fe, elecciones 2023, cambio de época con una nueva mayoría provincial<sup>138</sup>

V. Gastón Mutti<sup>139</sup>

Iniciamos esta presentación desarrollando dos constataciones en relación con la estructura del sistema político nacional y del sistema políticos subnacional de la provincia de Santa Fe.

La primera pone en discusión aquella premisa que predominaba en décadas pasadas en la literatura sobre los partidos políticos y los sistemas de partidos. La misma analizaba que la *nacionalización* era la característica más destacable que se presentaba en los estudios de nuestro país y también de la gran parte de los sistemas partidarios provinciales.

La segunda constatación es que, con el transcurso de los años y las elecciones, los sucesivos cambios del sistema político que ha vivido el país y las provincias, también han impactado sobre el sistema partidario. Con ello se ha puesto en cuestión el carácter nacional de la estructura partidaria y se observa que estos fenómenos profundizados en las últimas décadas, con importantes

---

<sup>138</sup> La iniciativa propuesta por REPSA en 2023 ha sido un importante desafío dada la coyuntura en que se están desarrollando estas discusiones. Sólo queda agradecer a quienes dirigen estas acciones y a quienes receptan los debates acogiendo a sus miembros. En este caso puntual la UNCAUS, en su sede de Resistencia.

<sup>139</sup> Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNR-UNER).

vaivenes pero con una constante que deja de lado las variaciones de momentos coyunturales, conllevan la *desnacionalización* de los patrones de representación y de la competencia política.

Aunque los procesos posteriores a las elecciones de 2005 desaceleraron el ritmo de la descomposición partidaria posterior a 2001, la dinámica desnacionalizadora parece reestructurarse en los últimos años.

Pero ¿qué nos deparan los procesos que hoy estamos viviendo? Hagamos un breve rastreo.

Hacia finales de los años 80 la política provincial en Santa Fe estaba cambiando. Del típico bipartidismo que se había pretendido consolidar en las experiencias democráticas precedentes se comenzaba lentamente a pasar a un multipartidismo. Sin embargo, no era cualquier forma de pluralismo, sino uno limitado. Por ello es útil la distinción que realiza Duverger (1969, p. 267) cuando diferencia las características del multipartidismo, o pluralismo, que puede ser “anárquico y desordenado”, u “ordenado y limitado”.

En el caso de la política argentina, y en particular de Santa Fe, esto significaba en el inicio de los años noventa que, según desarrolla Fabián Echegaray (1993, p. 49), “...los votos perdidos por el peronismo no los gana ‘automáticamente’ el radicalismo, ni viceversa. La transferencia de votos entre ambos es cada vez menor” (Echegaray, 1993, p. 49). Continuaba señalando que el “... parroquialismo partidario [emergió] como el nuevo desafío a la persistencia de un sistema bipartidista imperfecto en la Argentina. Partidos sin mayor proyección que la provincia o la localidad donde compiten electoralmente, sin mayores intereses y propuestas que los que afectan su lugar de origen, y en su mayoría sin la tradición populista y sin los años de historia de las dos principales fuerzas” (pp. 49-50).

Cuando se presentó este fenómeno de la consolidación electoral de otras fuerzas en las provincias, parte de la opinión académica tuvo una valoración negativa. Se analizaba que podían significar



una respuesta exagerada a la ausencia de logros gubernamentales significativos de los partidos mayoritarios y se temía que su potencial acción llevara a vaporizar la arena partidaria.

Por ello, esta visión consideraba que más que convertirse en un inductor de renovación partidaria, este cambio podía transformarse en un factor de inestabilidad política. Las consecuencias también se esperaban en el incremento de las dificultades en las negociaciones en los ámbitos legislativos, y en un reforzamiento del prebendarismo económico de las relaciones entre Estado central- provincias.

Así, se puede afirmar que el sistema de partidos políticos argentino tenía características multipartidistas moderadas, con un funcionamiento bipartidista que comenzaba a resquebrajarse. En el caso del sistema de partidos en Santa Fe su funcionamiento ya mostraba esa tendencia previamente.

Pero estas visiones no son siempre compartidas. Calvo y Escolar señalan que en 2001 se extiende "... el certificado de defunción del tradicional bipartidismo argentino (...) a nivel nacional [pero que] no fue replicado [necesariamente] en el orden local. Sistemas de partidos altamente fragmentados como los de Capital Federal y Mendoza contrastarían con otros de partido hegemónico como La Rioja, Formosa y Neuquén [hasta las últimas elecciones]. Altos niveles de competencia bipartidista en Misiones [hasta la primera década del presente siglo] y Entre Ríos contrastarían a su vez con sistemas de tres partidos como Tierra del Fuego o Salta" (Calvo y Escolar, 2005, pp. 3-4). Leiras adhiere a esta posición al considerar que "... la lógica de competencia electoral obedece a distintos patrones en el plano nacional y en el provincial" (Leiras, 2007, p. 26).

En contrapartida, Andrés Malamud ilustra, para esa misma época, no sólo la irrelevancia de las terceras fuerzas en la Argentina contemporánea sino también su fugacidad. Señalaba que "...las terceras fuerzas —partidos algunas veces, alianzas electorales otras— no lograron darle continuidad a sus

desempeños circunstanciales y esporádicos” (Malamud, 2004, p. 143). Este autor sostenía que varios trabajos que discutieron las modificaciones del sistema argentino de partidos equivocaron la afirmación de la declinación, o incluso el fin, del bipartidismo alrededor de mediados de los 90. Sin embargo, consideraba que, pese a que de tiempo en tiempo han surgido terceras fuerzas en el escenario partidario, estas han constituido fenómenos efímeros (partidos flash) o han quedado limitadas territorialmente a una sola provincia (partidos locales) (p. 146-147).

### **Una tendencia en desarrollo**

A estas observaciones y descripciones de la evolución del sistema de partidos en Argentina y Santa Fe, desde un bipartidismo a un multipartidismo moderado se le superpone otro debate que se centra en la dimensión subnacional del sistema de partidos y el grado de nacionalización de los partidos políticos.

En el caso de Santa Fe, que se hace extensivo a otras provincias, se debe destacar que los patrones nacionales de comportamiento de la competencia electoral son diferentes de los que se observan en la arena provincial o local.

Sin embargo, el análisis del sistema de partidos no contemplaba, hasta hace muy poco, el estudio de la nacionalización de los soportes y el nivel de congruencia entre los distintos niveles institucionales en los que se realiza la competencia partidaria. De esta forma se presuponía que la disputa local reflejaba la dinámica y estructura del nivel nacional. Por ello se destacaba que el apoyo era más o menos homogéneo a lo largo de todo el territorio y entre los diferentes niveles institucionales (Došek, 2011, p. 6 y ss.).

Podemos observar que la *nacionalización*, o *desnacionalización*, de un sistema de partidos cobra entonces relevancia para el estudio de las dinámicas políticas de la competencia partidaria. Por una alta nacionalización del sistema de partidos se entiende

a aquella situación en que las performances de los principales partidos del ámbito nacional y de las unidades territoriales no difieren de manera significativa. Por el contrario, en una situación de baja nacionalización del sistema de partidos, las principales agrupaciones políticas varían en sus niveles de aceptación de la ciudadanía entre los ámbitos nacionales y los distritales.

Estos estudios permiten visualizar la evolución y comprender cómo se produce la distribución territorial del poder, la diferenciación de los *clivajes* de la sociedad y la estructuración de los sistemas de partidos.

A mediados de los años sesenta y en los setenta, en la literatura sobre el tema, se consideraba que los sistemas de partidos tendían hacia una dinámica en la cual prevalecían las arenas nacionales. Por ello los partidos tenían un mayor alcance e influencia en casi todo el territorio nacional y los votantes tendían a homogeneizarse (Došek, 2011, p. 6). De esta manera habían sido vistos desde Schattschneider, en los años 1960 para los Estados Unidos, en adelante.

Sin embargo, debemos contrastar que, por otro lado, la “... trayectoria del pensamiento europeo en relación con la integración de los sistemas partidarios [seguía] un derrotero diferente a la del pensamiento norteamericano, pero en gran medida [coincidía] con los resultados” de esa literatura. Según la expresión de Duverger se da la aparición de *serious parties* (partidos serios, importantes) a nivel nacional (Cox, 1997, p. 27). “La principal diferencia entre ambas perspectivas (...) resulta del hecho de que la europea está pensada para comprender la integración política de las sociedades en Estados unitarios, mientras que la norteamericana se ha desarrollado para dar cuenta de los procesos de integración política en Estados democráticos multinivel y especialmente en el ‘federalismo centralizado’ de Estados Unidos” (Escobar y Abal Medina, 2014, pp. 15-16).

Así, señala Došek, la nacionalización fue vista como el resultado de una mayor movilidad social y territorial, de la formación del Estado nacional y del desarrollo de las tecnologías de comunicación. A esto, Escolar suma la ampliación del sufragio y el crecimiento de estándares de vida y el desarrollo económico y social.

Por ello, ambas perspectivas, la europea y la norteamericana, coinciden en señalar el rol central de los partidos nacionales como parte constitutiva de los sistemas políticos y paralelamente muestran "... cómo tales organizaciones son a la vez el resultado de la modernización social y del proceso de construcción estatal (...). Ambas tradiciones dan implícitamente por sentado la existencia de incentivos de coordinación de las elites políticas locales entre todos los distritos, así como la formación de intereses transversales predominantes en la selección de preferencias del electorado nacional" (Escolar y Abal Medina, 2014, pp. 16-17).

Es oportuno aclarar aquí dos cuestiones teóricas sobre estas tendencias a la nacionalización.

La primera de ellas es que los autores sostienen aquello que la teoría de la coordinación estratégica no puede resolver endógenamente: "... cómo se asocian las decisiones de entrada de las elites entre los distritos, cuando los incentivos se definen exclusivamente en el ámbito local" (p. 17). Para estas teorías la resolución de este dilema se da por medio de un "factor exógeno", es decir la existencia de partidos que integran horizontalmente la oferta política y concitan adhesión en la preferencia electoral.

Por ello, visto "desde la perspectiva europea, el problema de la coordinación electoral entre los distritos queda resuelto horizontalmente. Visto desde la perspectiva norteamericana el problema se resuelve en el plano vertical, entre el centro (federal) y las unidades periféricas" (pp. 18). En ambos casos convergen procesos sociales y reformas institucionales que vehiculizadas por partidos políticos nacionales tienen como resultado previsible un "equilibrio" que se alcanza en la centralización estatal y la

integración del sistema político. Si éste no se da se debe a “fallas de coordinación”.

Entre estas fallas de coordinación podemos colocar como ejemplo a países federales como Argentina, Brasil o India, en los cuales la introducción de elecciones escalonadas ha incrementado la proporción de partidos en gobiernos regionales diferentes de aquellos que habían ganado el gobierno central.

La segunda cuestión a destacar refiere a los cambios propuestos en la literatura que centra su análisis en “... las características y las condiciones de equilibrio dinámica de sistemas de partidos que se desarrollan en escenarios institucionales compuestos por múltiples niveles estatales y donde convergen diferentes unidades políticas locales y regionales” (p. 18).

Estas variaciones llevan a que dos sistemas tienen la posibilidad de ser similares en el número de partidos y en el grado de polarización, sin embargo, si el nivel de nacionalización diverge fuertemente, las dinámicas electorales serán diferentes.

Además, por lo dicho, dos partidos, cada uno de ellos dentro del mismo sistema pueden tener la misma proporción de voto nacional, pero sus estrategias políticas y electorales probablemente difieran si uno de ellos gana una proporción más o menos similar de votos en todas las instancias subnacionales, mientras que el otro sólo lo hace en unas pocas provincias, quedando por detrás en las demás.

En lo referente a este trabajo nos interesa el sentido dado al término que implica la similitud - disimilitud de las características de la competencia electoral entre los distintos niveles del sistema “vertical” de partidos, es decir tanto nacional como con algún nivel subnacional. En esta forma de entenderla se destaca la “congruencia” que incluye tanto las diferencias a nivel horizontal como vertical.

Como dijimos, este sentido mencionado representa, para algunos autores, la dimensión o el aspecto vertical de la nacionalización. Así, en el centro de esta interpretación se considera la fragmentación como resultado del problema de la coordinación de los partidos políticos en el nivel subnacional y la vinculación entre los sistemas de partidos locales y el nacional. “La desnacionalización de los sistemas de partidos aumenta la fragmentación electoral en la escala nacional (...) La fragmentación electoral puede traducirse en fragmentación legislativa. La fragmentación legislativa, a su vez, puede reducir el tamaño o la cohesión de los bloques oficialistas, así como dificultar la formación de coaliciones opositoras en las legislaturas nacionales. En otras palabras, la desnacionalización de los sistemas de partidos incrementa la probabilidad de gobiernos divididos, de gobiernos unificados con altos costos de transacción o de oposiciones dispersas e irrelevantes” (Leiras, 2013, p. 28). Siempre viéndolo en sus implicancias nacionales.

Estos rasgos estructurales inciden sobre las políticas pues la desnacionalización de los sistemas de partidos reduce la calidad de las políticas públicas, ya que los funcionarios no tienden a desarrollar políticas y bienes públicos nacionales al estar sustentados por bases de apoyo político local. Además, la desnacionalización de los sistemas de partidos aumenta los costos de transacción en la formación de coaliciones legislativas ya que el manejo presupuestario y la política fiscal se hacen más rígidos y menos eficientes. Pero, en el caso de partidos de gobierno nacionales sin representación subnacional, o con una acotada, puede ser la posibilidad de alcanzar mayorías.

Este sentido de la nacionalización - desnacionalización utiliza preferentemente como medida el número efectivo de partidos (NEP). Es decir, el número de partidos que alcanzan representación en los órganos de gobierno, no aquellos que solamente se presentan a las elecciones. Sin embargo, hay que destacar que en los casos cuando se usa el NEP promedio a nivel subnacional,

este promedio puede ocultar importantes diferencias entre las unidades subnacionales y sesgar el resultado final. Tampoco se puede necesariamente saber qué partidos compiten, en qué área y en qué nivel y cuáles ayudan a aumentar o disminuir el valor del NEP. No obstante, “ayuda a entender qué (sub)sistema de partidos aporta a la inflación hacia el nivel nacional” (Došek, 2011, pp. 9-10).

Con respecto a la comparación de largo plazo surge también como problema que los distritos electorales deben estar organizados de forma permanente de la misma manera y que se debe dar continuidad en las reglas electorales a lo largo del tiempo. Principalmente esta última condición no se ha dado en muchos casos subnacionales y menos aún en Santa Fe.

Tomando lo señalado afirmamos que los partidos están nacionalizados *verticalmente* si las diferencias entre los votos obtenidos a nivel nacional y a nivel subnacional son similares. En el caso contrario, se habla de un partido poco nacionalizado en términos verticales o desnacionalizado.

Por lo tanto, frente a los países que tienen elecciones para un solo nivel de gobierno, la existencia de comicios para más de un nivel, como en los países federales, agrega otra dimensión al problema de la nacionalización - desnacionalización partidaria.

De esta manera, surgen formatos de partidos. Uno de ellos es el sistema nacionalizado, donde los partidos obtienen proporciones semejantes de votos en todos los distritos y para todos los cargos de gobierno.

Un segundo formato es denominado el sistema de partidos segmentado, en el cual los partidos obtienen proporciones semejantes del voto en todos los distritos en las elecciones para cargos nacionales y proporciones distintas en cada distrito en las elecciones subnacionales. Nos interesa particularmente esta lectura para algunos períodos del caso santafesino. Como lo sugiere el término “segmentación,” en este formato existe una separación, una discontinuidad, entre la competencia electoral subnacional y

la nacional. Como ya hemos señalado los factores institucionales, la diferenciación de los calendarios electorales según los comicios, la mayor o menor autonomía de las organizaciones partidarias subnacionales, el surgimiento de nuevos liderazgos y factores coyunturales como el desempeño de los partidos en el gobierno de cada nivel, pueden colaborar en una mayor o menor separación de los comportamientos electorales.

Una tercera posibilidad es que los partidos obtengan proporciones semejantes del voto en elecciones de distinto nivel en cada distrito pero que no compitan en todos ellos, o lo hagan bajo coaliciones de distinta composición o que su proporción de votos para cargos nacionales varíe entre distritos (Leiras, 2013, p. 36). En este caso la característica de estos sistemas de partidos federalizados es que la discontinuidad se da entre las unidades geográficas y no entre niveles de gobierno. Por ello “mientras la segmentación es un corte transversal, la federalización es un conjunto de cortes longitudinales” (p. 36).

Un cuarto formato propuesto es el de un sistema de partidos disperso que, aunque difícil de encontrar en la práctica, implica la absoluta separación de la competencia entre niveles y entre provincias.

Ahora, si en lugar de observar los sistemas partidarios desde la nacionalización, lo hacemos desde la provincia de Santa Fe, la tipología propuesta nos permite situar el presente estudio como una combinación de dos opciones, en ciertas coyunturas electorales un sistema nacionalizado, en otras, una preponderancia de la segunda opción a lo largo de las últimas dos décadas.

Por lo antes expresado, describiremos sintéticamente los patrones de competencia en los diferentes niveles electorales del distrito. De esta manera se focaliza en los vínculos de cooperación, competencia o conflicto entre los partidos políticos de los distintos niveles del sistema que actúan en diversos escenarios. Por lo tanto, se busca reflejar en qué medida se encuentran coordinados o no



los niveles de la competencia en Santa Fe.

En las etapas de sistemas multinivel nacionalizados entre la provincia y la nación, los partidos se comportan como estructuras y canales de intermediación de demandas entre los diferentes territorios. De esta manera, se colocan como transmisores de las demandas y conflictos desde los espacios subnacionales hacia los órganos nacionales, pero también favoreciendo la aplicación de las decisiones políticas nacionales en sus instancias regionales y locales.

En cambio, cuando hay situaciones donde se manifiesta la heterogeneidad entre los niveles del sistema se da cuenta de partidos políticos a los que les cuesta coordinarse en el territorio nacional o prefieren no hacerlo. Además, los votantes podrían enfrentar más costos al momento de realizar sus opciones electorales y los partidos de escala nacional encontrarán más dificultades para funcionar como canales de transmisión de las demandas desde los niveles locales o subnacionales hacia los niveles centrales de toma de decisiones. Por supuesto que también las respuestas que pueden generarse desde lo nacional tienen más dificultades de implementarse a nivel local o subnacional (Freidenberg, 2014, p. 10).

A lo dicho adicionemos, para el análisis de los sistemas de partidos, las características de los actores que compiten en los diferentes niveles del sistema. Aunque se focalice la mirada en los grupos políticos (más que en el sistema), es de importancia conocer quiénes son los que compiten, pues las diferencias entre sistemas de partidos pueden estar dadas también por las conexiones que se generan entre los actores que compiten en los diferentes niveles y distritos, así como también, por la capacidad de cooperar o no de las élites partidarias entre sí.

### **Las modificaciones en el sistema partidario santafesino: convergencia o dispersión<sup>140</sup>**

Ya desde la década de los años 80 la política provincial en Santa Fe estaba cambiando. Del típico bipartidismo que se había expresado en las experiencias electorales desde el retorno a la democracia se estaba pasando, como se señaló, a un pluralismo limitado.

Una de las principales características que se han resaltado es el fenómeno de la dispersión del voto entre los partidos políticos a partir de la década de los años 90 en el nivel nacional. El número efectivo de partidos que obtuvieron votos pasó de poco más de dos en 1983 a más de cuatro en 2003.

Sin embargo, al analizar las características de la dinámica santafesina debemos establecer diferencias con los patrones nacionales que son diferentes de los que se observan en la arena provincial. De esta manera, lo ocurrido en Santa Fe, como en otras provincias, contribuyó también a los cambios del sistema de partidos de nivel nacional. No en todos los distritos se registraron alteraciones significativas, sino que fueron los más poblados los que dinamizaron estas lógicas del sistema de partidos.

Por ello, la modificación de la estructura de partidos a nivel nacional no necesariamente implicó una reformulación abrupta de la distribución del poder partidario en los ejecutivos provinciales, en esas legislaturas y en la legislatura nacional.

En gran parte de las provincias el *status quo* se consolidó por medio de la utilización de las reformas institucionales para aislar las arenas subnacionales de las nacionales y así preservar esos sistemas partidarios.

---

<sup>140</sup> Este apartado se basa en Mutti, V. Gastón(2023).

Por otra parte, se presentó como rasgo característico de la política nacional la orfandad de los votantes que reflejó un problema de coordinación entre estos y los partidos políticos. Así los líderes partidarios tuvieron inconvenientes (principalmente los de los partidos más consolidados) para elaborar una propuesta que aglutinara la ciudadanía. Su correlato fue la dispersión de las expresiones electorales.

Como señalamos, esta lógica de la territorialización comenzó a ser analizada críticamente por parte de la literatura sobre procesos de gobierno democrático dadas las dificultades que acarrea en la construcción de coaliciones de gobierno nacionales para la formulación de las políticas. Además, también se la cuestionó por la baja posibilidad de que los intereses provinciales se expresasen con un peso específico en una coalición nacional.

Es oportuno aclarar que que en la Constitución de la Provincia de Santa se precisa que las elecciones para elegir cargos ejecutivos provinciales deben realizarse con al menos noventa días de anticipación a la asunción de las autoridades electas. Este criterio, que coloca las fechas máximas cerca de la primera semana de setiembre, ha provocado que los demás plazos electorales deban fijarse a partir del mismo. Con esta consideración se destaca que los comicios santafesinos generalmente no han coincidido con los que se fijan en el nivel nacional.

Este punto es colocado en la literatura sobre el tema como un elemento que permite el aislamiento de los comicios provinciales de los nacionales, o a la inversa. Sin embargo, se debe destacar que la existencia de normas constitucionales al respecto no debe ocultarnos la existencia de motivaciones políticas en el establecimiento de los cronogramas de votación.

Cuando estudiamos las características de los comicios para cargos ejecutivos nacionales (presidente y vicepresidente) y para cargos legislativos (diputados nacionales) en la Provincia de Santa Fe (1983- 1999), se observa que la tendencia hacia una presencia

sostenida de dos grandes fuerzas políticas ha sido unas de sus constantes hasta finales de la primera década del siglo. Esto no significa la falta de representación de terceras fuerzas, sino que las mismas tuvieron niveles moderadamente más bajos o bajos en los cómputos finales de los comicios.

De esta manera la sumatoria de las primeras y segundas fuerzas en las elecciones para cargos ejecutivos nacionales tuvieron un piso de 74,63% en 1995 y un techo de 93,13% en 1983. Sin embargo, al referirnos a cargos legislativos las sumatorias de los guarismos fueron menores dando lugar a expresiones más importantes de las terceras fuerzas o al incremento del voto blanco que en algunos casos las superó. Esto marca una relativa estabilidad en la participación de las fuerzas políticas y un incremento oscilante de los votos en blanco.

Sin embargo, esta relativa estabilidad no se produjo si tomamos en cuenta la identidad de cuáles son los partidos políticos, alianzas o frentes que disputaban la contienda electoral. En ese caso las variaciones de los lugares ocupados por las distintas fuerzas políticas son muy importantes. Mientras la declinación de la UCR es manifiesta a lo largo del período, el lugar que ella ocupaba fue cubierto por las diferentes alianzas que llevaron adelante, en primer lugar, el Frente País Solidario y en segundo lugar la Alianza (de la cual formaba parte la UCR, pero como un socio más de la coalición). Además, esta alta variación de los acuerdos políticos electorales llevó a que la primera fuerza electoral de la provincia, el Partido Justicialista también encontrara limitaciones para su éxito en los comicios nacionales hacia el final del siglo pasado.

Cuando introducimos el análisis de los porcentajes obtenidos por las distintas fuerzas políticas en las elecciones para cargos provinciales, en el mismo período, constatamos cómo la tendencia se vuelve mucho más estable. Es importante recordar en este caso que los comicios en la provincia de Santa Fe para cargos del nivel provincial se realizan cada cuatro años y no tienen elecciones intermedias para cargos legislativos. Así, junto a la elección de los

cargos ejecutivos de gobernador y vicegobernador se realiza la de los cargos de diputados provinciales y senadores provinciales que durarán por un idéntico período. A esto se adicionaba el sistema de boleta electoral sábana que permitía la tracción de los cargos ejecutivos sobre los legislativos.

En estos procesos electorales la sumatoria de las dos primeras fuerzas políticas siempre superó, desde 1991, el 87,37% de los votos, llegando a alcanzar el 98,98% en 1999. Además, desde los comicios de 1995 los votos en blanco siempre superaron a la tercera fuerza electoral.

Estos guarismos no deben hacernos olvidar que en 1991 entra en vigencia una modificación el sistema electoral de la provincia adoptándose la denominada ley de lemas. El rápido aprendizaje en su utilización por parte de las principales fuerzas políticas permitió una continuidad de las lógicas con las cuales se había comportado el sistema político santafesino, pero además condujo al establecimiento de dos grandes bloques electorales.

Por ello, esta tendencia con relación a los porcentajes de las dos primeras fuerzas políticas además implicó una estabilidad partidaria en estos lugares. El PJ y sus aliados se consolidaron durante todo el período mientras también lo hicieron la UCR y sus aliados como principal fuerza de la oposición.

Una primera lectura emergente del período es la alta estabilidad bipartidista del voto en la Provincia de Santa Fe. Una segunda, la diferenciación del voto por parte de los ciudadanos entre las elecciones para cargos nacionales y para cargos provinciales. Desde ya que, como ya fue dicho, esto fue reforzado por la separación de dichas elecciones. Los únicos comicios nacionales que coincidieron con los provinciales fueron los de los años 1983 y 1987. En ellos se registraron los menores porcentajes de la sumatoria de la primera y segunda fuerza, llegando sólo al 81,73% en 1983 y al 72,12% en 1987.

Las elecciones de 2001 implicaron un quiebre con los procesos electorales anteriores. En ellas las fuerzas políticas tradicionales tuvieron un fuerte retroceso y se mostró en su máxima expresión el denominado “voto negativo”, ya sea el voto en blanco o el voto nulo, como también un importante descenso de la participación electoral. La crisis de representación se expresaba por medio del rechazo ciudadano, de su autonomía de los partidos políticos y por nuevas formas o canales de expresión del descontento social. El signo dominante fue “el masivo desplazamiento de votos entre elecciones sucesivas del oficialismo, pero también de la oposición peronista, hacia la abstención y el voto negativo y, en menor medida, hacia fuerzas políticas alternativas” (Cheresky, 2003, p. 42 y ss.).

En este sentido en la Provincia de Santa Fe, como en gran parte del resto del país el comportamiento ciudadano mostró la fragilidad de su relación con las instituciones políticas en general y con las fuerzas partidarias en particular. De todos estos fenómenos da cuenta el 30,38% de votos en blanco en el territorio provincial, el cual si se toma por separado la ciudad de Rosario trepó, junto con el voto anulado, a cerca del 43% del total de votos emitidos. Casi uno de cada dos ciudadanos expresó su desafección política.

Así, mientras la ciudadanía reprobaba arduamente a la clase política y a los partidos políticos no extendía su protesta a la democracia como régimen político. Reflejaba su sentimiento de ineficacia y falta de confianza en el proceso político, en los políticos y en las instituciones democráticas que generaban distanciamiento y descreimiento, pero no cuestionaba la legitimidad del régimen político.

Así, se repetían, y repiten, las críticas a las agrupaciones por la falta de capacidad para viabilizar los requerimientos de la sociedad. Se criticaba las formas por medio de las cuales la política funcionaba, los partidos políticos hacían o se comportaban, los ciudadanos requerían o actuaban. Esta situación continuará proyectándose en las elecciones posteriores del inicio de nuestro siglo. Así mientras

en la primera elección de la década la concentración del voto en las dos primeras fuerzas fue del 61,25%, en la segunda elección fue de sólo el 50,42%. Sin embargo, en estas últimas elecciones de 2003 se produjo una muy brusca disminución del voto en blanco entre los ciudadanos santafesinos pasando a sólo un 1,36%.

Por ello, los puntos a destacar de este proceso fueron que los votos blancos se constituyen en 2ª fuerza en 2001 y en 2005, desplomándose súbitamente en los años 2003, 2007 y 2009. Con posterioridad, las elecciones para cargos nacionales en la provincia parecieron retornar a una relativa “normalidad”.

Es entonces que vemos que la política de Santa Fe no parecía apartarse de lo que sucedía en el nivel nacional. A la atomización del electorado, se sumaban los bajos índices de opinión positiva de los posibles candidatos.

Sintomáticamente el único político con alto apoyo era el entonces gobernador que se había autoexcluido de cualquier contienda electoral. Esta situación empujaba a los partidos políticos a la realización de alianzas que permitieran su sobrevivencia. Entre los candidatos a cargos menores, se daba por ello el apoyo de partidos vecinales o provinciales que buscaban reflejar la denominada “nueva política”.

No se habían presentado nuevas propuestas de constituir partidos políticos en el nivel provincial. En otros términos, el sistema de partidos parecía resistir la crisis con menores alteraciones en el ámbito local y provincial.

Las elecciones para cargos ejecutivos provinciales en la primera década del siglo mostraron que las dos principales fuerzas alcanzaron un porcentaje de 81,47% y 94,60% de los votos en cada una de ellas. La alta concentración de los votos se continuaba produciendo independientemente de las características de las elecciones nacionales en Santa Fe. Un dato muy destacable es que en ambas elecciones los votos en blanco superaron ampliamente a la tercera fuerza electoral. En otras palabras, a lo ya señalado, de

que una parte de la base social a ser representada no encontraba quién lo hiciera, por otro lado, las terceras fuerzas no hacían su aparición.

Esta constante en la vida política provincial no significó un impedimento para el primer cambio de signo político de la gobernación. El PJ, quien había gobernado Santa Fe desde 1983, cedía su lugar al frente conformado por el PS, la UCR, el PDP, el ARI, entre otros partidos.

Esta nueva situación se daba luego de una nueva modificación del sistema electoral provincial. En 2004 el sistema electoral santafesino se reformaba nuevamente sancionando un mecanismo de internas abiertas simultáneas y obligatorias para los partidos políticos y semiobligatorias para los ciudadanos.

De esta manera, se establecieron desde 2005 (para cargos legislativos municipales y comunales) dos compulsas electorales, una primaria en la cual se elige entre candidatos de un partido o frente, y una general, en la cual se elige entre los candidatos triunfadores de cada partido o frente electoral.

No obstante, es importante aclarar que, más allá de la crítica social y de los partidos políticos de la oposición hacia el sistema electoral de la ley de lemas implementado desde 1991, el sistema anterior había sido utilizado con éxito por diversas fuerzas electorales en municipios y comunas.

En 2011, el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) debía refrendar en las urnas, por primera vez, su continuidad en la Provincia. En ese sentido ya se conocía por medio de encuestas divulgadas la posibilidad de que un porcentaje de los propios votantes del frente de gobierno lo hicieran por la presidente en las elecciones generales. Por ello, conociendo el arrastre de votos que una campaña nacional podía traer, se prefirió separar lo máximo posible, más allá del mínimo estipulado legalmente, las instancias electorales para no *contaminar* las tendencias del distrito.



En este contexto, se propuso una nueva alteración del sistema electoral que ahora modificó la forma de la emisión del voto. A los cambios en la selección de los candidatos desde los partidos políticos a la voluntad de la ciudadanía en su conjunto, producidos en 1991 con la ley de lemas y en 2004 con las internas abiertas obligatorias y simultáneas (PASO), se sumaba la implementación de la boleta única. Como en todos los casos de las reformas electorales, el argumento inicial se sustentó en mejorar las condiciones de representatividad de los candidatos electos.

Sin embargo, no debemos olvidar que todo sistema electoral debe actuar en el marco de un sistema de partidos. Por ello, en lo referente al sistema de partidos, la materialización de una opción de técnica electoral no depende sólo de que el legislador tome una decisión al respecto. Se deben incluir también otras variables históricas y sociales. Por ello, en este caso, el sistema de partidos se comporta como una variable independiente cuya conformación no depende de las variables institucionales. En cambio, es un factor decisivo respecto de los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales (Nohlen, 1996, p. 21).

Por ello la “aplicabilidad de un sistema electoral no obedece, entonces, a cuestiones de calidad y técnica como a las cuestiones de poder. Decidiéndose su forma y funciones en relación a los puntos de vista que tienen las diferentes fuerzas políticas” (Nohlen, 2009, p. 4).

No obstante, las opciones que los legisladores tomaron al momento de sancionar la norma electoral incidieron y condicionaron las decisiones del elector.

Una cuestión de fundamental importancia en el debate de la boleta única fue que, en la misma, por su diseño, se buscó impedir el voto arrastre horizontal. Esto se logró entregando una papeleta por cada categoría al elector.<sup>141</sup> Esta decisión reforzó la posibilidad

---

<sup>141</sup> Así, gran parte de las críticas a la boleta electoral previamente utilizada se debió a que su diagramación dificultaba el conocimiento de los candidatos por parte de los electores e inducía a que no se produjeran cortes entre los distintos cuerpos de la misma.

de que se “independizara” la decisión de los electores sobre cada segmento electoral (Bianchi, Lodi y Mutti, 2013).

Las elecciones primarias para los cargos provinciales no mostraron grandes novedades en el tradicional bialiancismo provincial. Como en 2007 el frente conducido por el justicialismo alcanzaba como sumatoria mayor cantidad de votos imponiéndose al FPCyS tanto para gobernador y vicegobernador, como para diputados provinciales. En un tercer, lejano y previsible, lugar se encontraba la nueva fuerza que se presentaba a los comicios: Propuesta Republicana (PRO). Esta se ubicaba a un poco más de cuatro puntos porcentuales por sobre la sumatoria de votos blancos y nulos y era una fuerza política que llevaba a un comediante como candidato a gobernador y que, de reciente creación, gobernaba la ciudad de Buenos Aires y había colocado previamente concejales en la ciudad de Rosario, procurando avanzar en su constitución como fuerza nacional.

En la provincia cobijaba a un conjunto de militantes que anteriormente habían participado de otras experiencias políticas con el radicalismo, o con el propio justicialismo, particularmente con el menemismo. Sin embargo, no es factible analizar su desarrollo sin destacar las disputas propias del peronismo santafesino. En estos enfrentamientos cumplió un rol decisivo el conflicto desarrollado en el año 2008 entre el gobierno nacional y los productores agrícolas por el aumento de las retenciones impositivas a la producción de granos. Incluso el propio senador nacional y líder justicialista provincial y nacional Carlos Reutemann, se había opuesto a la iniciativa de la presidente de la Nación en la determinante votación que dividió profundamente a la sociedad argentina.

Por ello en el PRO su candidato a vicegobernador, como también candidatos a otros cargos con representación provincial o municipal, pertenecían al propio peronismo y rechazaban su ubicación junto a los políticos que declaraban su fe kirchnerista.

Los comicios generales del mes de julio de 2011 mostraron un cambio profundo en la composición de las opciones de los votantes santafesinos ya que, independientemente de los votos cosechados en las elecciones primarias, se alteraron los lugares obtenidos por las distintas fuerzas políticas. Una vez más, como se había producido en otras oportunidades desde 2005, quienes más votos sumaban en los comicios primarios, no triunfaban en las compulsas generales.

La gobernación era ganada nuevamente por el FPCyS aunque el 39,68% de los votos era muy distante del 52,67% obtenido cuatro años antes. Pero la nota más destacada era que el Frente para Todos (PJ- FPV) era desplazado al tercer lugar en las votaciones con un 22,76% de los votos. En otras palabras, entre las primarias y las generales el FPCyS resignó 2,95% de sus votos, pero el FdT perdió el 19,87% de los suyos. Además, los votos nulos y blancos habían disminuido en casi un 3% de los votantes.

Entre ambos comicios, modificaron su opción electoral el 22,82% de los votantes, desplazándose desde los dos principales Frentes que habían monopolizado la política provincial de los últimos años, hacia la nueva opción electoral del PRO. En estas elecciones una nueva fuerza electoral, sin tradición partidaria en la provincia estuvo a sólo 3,60% de los votos de alcanzar la gobernación.

Este cambio de tónica en las elecciones de 2011, signarían una tripartición electoral que se mantuvo, con alteraciones, durante algo más de una década, como producto del sistema de emisión del voto, el que ambas cámaras legislativas tuvieran dinámicas diferenciadas a la del ejecutivo.

Así, los senadores provinciales se abroquelaban en sus departamentos y las listas de diputados buscaban obtener el triunfo electoral en las generales, aunque no fueran competitivas en los cargos de gobernador y vicegobernador.

La votación para la Cámara de Diputados debe ser analizada en primer lugar. En Santa Fe la conformación de la cámara baja está dispuesta constitucionalmente, estipulando que aquella fuerza que triunfe en los comicios obtendrá automáticamente veintiocho de los cincuenta diputados que la componen. Los veintidós restantes se decidirán proporcionalmente entre los demás partidos, alianzas o frentes que obtienen representación parlamentaria.

Esta cláusula de la Constitución Provincial, sancionada en 1962, busca dotar al ejecutivo provincial de una mayoría que le permita una clara gobernabilidad en ese cuerpo.

Por ello, el triunfo de los sectores justicialistas incluidos en el Frente para Todos, en las elecciones para diputados de 2011 y de los del FPCyS en 2019 llevó a que el ejecutivo provincial, en la primera instancia del FPCyS y en la segunda de UxP, no contaran con una mayoría propia de diputados por primera vez desde la sanción de la constitución vigente.

De esta manera, tanto el gobernador socialista como el peronista, cedían la posibilidad de controlar la Cámara de Diputados obteniendo un número muy minoritario de representantes de su frente sobre los cincuenta.

Esta situación de estos “gobiernos divididos” fue altamente cuestionada dado que se argumentaba que eran producto de la decisión tomada con el nuevo mecanismo de emisión del voto que llevaba a una fragmentación de las decisiones ciudadanas y a una hiper personalización de la política. Cabe aclarar que dicho fenómeno no es una particularidad de la boleta única, sino que es una característica propia de la política de nuestros tiempos (Manin, 1998). No obstante, las decisiones sobre las técnicas de votación indujeron a que esa tendencia se reforzara.

El análisis de las votaciones para la Cámara de Senadores también es importante para evaluar los alcances del surgimiento de una tercera fuerza no tradicional en la provincia, dado que la tripartición electoral en los comicios ejecutivos no se vio reflejada en dicho cuerpo.

Dentro del FPCyS, desde las elecciones nacionales del 2011, los sistemas de alianzas a escala nacional tensionaron a esta formación. Dado que dos de sus principales expresiones, el PS y la UCR emprendían opciones diferenciadas. Esto era reforzado por la distinta inserción territorial nacional de las dos expresiones políticas.

Así, en ese momento, el radicalismo nacional buscó encontrar un aliado peronista en la provincia de Buenos Aires y conducir a sus otros socios nacionales tras esa estrategia. Por su parte el socialismo, y otros sectores desprendidos del radicalismo, procuraron constituir una expresión electoral con anclaje nacional. Por ello la apuesta socialista fue la de diferenciarse claramente de su socio radical en la provincia.

El panorama santafesino se vio reconfigurado aún más con la conformación de la Alianza Cambiemos para las elecciones de 2015. Este acuerdo alcanzado principalmente por el PRO, la UCR, la CC-ARI y otras fuerzas menores, tensionó nuevamente la estructura del FPCyS, principalmente por la vocación del PS de no incorporarse a la estrategia nacional de esos partidos. Pero también por la de la UCR que fue la de buscar una alternativa electoral diferenciada. Por ello estos comicios marcaron un reacomodamiento de fuerzas partidarias y de aglutinamiento de las coaliciones.

Por parte del socialismo, se produjeron fuertes cruces entre sus principales dirigentes por las candidaturas en el FPCyS que, habiendo tenido éxitos electorales significativos, ahora mostraba sus limitaciones para consolidar la disciplina partidaria y la fidelidad de los electores.

La UCR también actuaba con estrategias diferenciadas de sus líderes, ya que algunos apostaban a continuar con el afianzamiento del FPCyS, mientras otros, definitivamente, observaban en la coalición Cambiemos su forma de construcción política.

Ya en el PJ, se comenzaba a dar un lento reordenamiento de los sectores no kirchneristas que procuraban constituirse en una alternativa electoral en una provincia que les había dado la espalda desde las discusiones sobre la Resolución 125.

Un ejemplo clarísimo de estas tensiones y reacomodamiento se observó en las elecciones nacionales de 2015 donde la estrategia del Frente Progresista de no llevar candidaturas para el ejecutivo nacional, presentando una lista corta, con candidaturas sólo para la Cámara de Diputados de la Nación, lo condujeron a una pésima *performance* electoral. De esta manera el FPV se alzó con cuatro diputados, Cambiemos con tres, la Alianza UNA con dos y el FPCyS sólo pudo colocar un diputado nacional. La estrategia electoral nacional del ejecutivo provincial no prosperaba en relación con su búsqueda de aislar a la provincia, y localizar la contienda. De esta manera, el FPCyS se diluía como alternativa electoral en los comicios nacionales, y el socialismo no podía replicar la posibilidad que tuvo en 2011 de ser segunda fuerza nacional cuando pudo consolidar la candidatura de Hermes Binner. Como veremos esta lógica se replicó en las siguientes contiendas electorales.

Las opciones en las elecciones provinciales para gobernador de 2015 fueron diferentes, en el sentido de que el frente gobernante pudo alcanzar el triunfo nuevamente, sin embargo, la paridad entre las principales tres listas de candidatos al ejecutivo provincial fue total. Santa Fe, que había sido un territorio bipartidario o bifrentista, se encontraba dividido en tercios.

La diferencia entre ellas fue de 1,39% de los votos. La expresión electoral de la ciudadanía se dividió por ello en tercios casi perfectos, con una diferencia de casi veinticinco mil sufragios entre ellos. El FPCyS se alzó nuevamente con la gobernación, pero tanto el candidato del PRO (Miguel del Sel), como del FPV (Omar Perotti) disputaban de igual a igual la posibilidad de acceder al gobierno. Lo que se había presentado como una fuerza casi imbatible en las elecciones de 2007 y 2011, ahora debía enfrentar un nuevo escenario provincial.

Las elecciones de 2017 sólo consolidaron esta tendencia, y expusieron la antesala de cómo se dirimiría el poder provincial en 2019 con actores que buscaban reforzar sus posiciones. En ellas, nuevamente, el FPCyS no pudo consolidar su estrategia de aislamiento provincial, frente a la tendencia nacionalizadora que se vivió. Por ello, también en esta oportunidad, las opciones de Cambiemos, que alcanzó cinco diputados, y del FPV, que obtuvo tres, postergaron las ambiciones del gobierno progresista que sólo logró colocar en la Cámara de Diputados de la Nación a un miembro de su coalición.

Los comicios para la gobernación de 2019 fueron nuevamente un campo en el cual tres grandes coaliciones dirimieron sus fuerzas electorales respectivas, como ya lo habían hecho en 2015. Sin embargo, cambios significativos se produjeron en los sistemas de alianzas. El primero fue el de sectores peronistas, escindidos en su momento al PRO, ahora encontraban mayores incentivos en la fuerza de sus orígenes. A ello ayudaba que el candidato peronista Omar Perotti, se presentaba como una figura con alta competitividad electoral.

El segundo se produjo al interior de la Alianza Cambiemos que optaba por llevar como candidato al dirigente radical José Corral, lo cual producía que la disputa de votos de este frente se daría preponderantemente con el FPCyS y no con el peronismo. Este corrimiento también del PRO hacia sectores más alejados de sus anteriores aliados reutemistas reconfiguraban el mapa electoral provincial. Por último, en tercer lugar, el FPCyS que debió sostener la alianza del socialismo con uno de sus principales aliados, el radicalismo, que se fracturaba en sus estrategias electorales.

Ayudado también por el “espíritu de época” nacional, Omar Perotti (42,31%) terminó por imponerse frente al exgobernador Bonfatti (37,91%), los cuales dejaron por detrás a Corral (19,78%). Sin embargo, como ya señalamos, esta fue la segunda oportunidad en tres elecciones consecutivas en la cual la Cámara de Diputados provincial fue ganada por el principal frente de la oposición

que llevaba como principal candidato al entonces gobernador socialista Miguel Lifschitz. No obstante, el Senado provincial seguía mostrando la preponderancia del peronismo ya que esta fuerza alcanzaba la mayoría con once senadores, mientras que el FPCyS obtenía siete y Cambiemos uno.

La rápida y determinante alteración de la vida social y política que implicó la pandemia en el año 2020 tuvo también un impacto decisivo en la vida política provincial. A los fallecimientos de líderes significativos de la vida política como los exgobernadores Miguel Lifschitz y Carlos Reutemann, le siguieron la dificultad del gobierno provincial del Frente de Todos para administrar los problemas en materias sensibles como la economía y la seguridad provincial.

Por ello el resultado de las elecciones nacionales de 2021, en las que se eligieron diputados nacionales y senadores nacionales mostró un marcado retroceso del oficialismo provincial que perdía once puntos porcentuales en dos años (31,36%, cuatro diputados, un senador). Pero también, como desde 2015, del FPCyS que tampoco podía hacer pie en esta oportunidad descendiendo a niveles mínimos electorales (12,25%, un diputado). Quien se alzó con el triunfo fue Juntos por el Cambio que lograba ahora duplicar sus votos de las elecciones para gobernador de dos años antes (40,32%, cuatro diputados, dos senadores).

### **Los comicios de 2023**

El humor electoral durante el año 2023 fue altamente volátil. Tanto en Santa Fe, como en el resto del país. Las campañas informales ya habían comenzado en cada uno de los distritos y para los diferentes cargos desde el año anterior. Como ha sido mencionado previamente, de nuevo las elecciones provinciales deberían ser desdobladas de las nacionales dadas las disposiciones constitucionales provinciales. Por lo tanto, no se producirían cambios significativos en los cronogramas electorales que periódicamente había tenido la provincia.



Pero la constatación política más significativa se producía a partir de los aprendizajes que las elecciones precedentes tenían sobre las fuerzas políticas. Al pluralismo moderado (pero con dos fuerzas predominantes) propio de la década de los años 80 se pasó bajo la aplicación de la ley de lemas a un bialiancismo que se extendió en la provincia durante casi veinte años. No obstante, como vimos, durante la segunda década del siglo XX se presentó a la ciudadanía una tercera fuerza altamente competitiva que se consolidó durante tres elecciones ejecutivas provinciales. Este proceso tuvo, alternativamente, impacto sobre las dos coaliciones que habían alcanzado el triunfo en los comicios para gobernador. Mientras en el inicio de la década el perjudicado era el peronismo, dada la fuga de dirigentes y votos hacia el recientemente formado PRO, desde mediados de la década el perjuicio recayó sobre el FPCyS que recibió el impacto de la constitución de la coalición nacional Cambiemos.

En el peronismo, por lo tanto, el aprendizaje lo conducía a tratar de aglutinar nuevamente los diferentes sectores que lo componían, como lo había hecho cuatro años antes, y así ordenarse para maximizar sus posibilidades electorales en un contexto de fuerte crítica al gobierno nacional peronista, que ya se encontraba en retirada. Y provincial, por el desarrollo de sus políticas públicas (insistimos que el tema de la seguridad pública se destacaba sobre los demás).

Entre los partidos de la oposición la enseñanza de las elecciones pasadas también se observaba. Desde la coalición Cambiemos habían percibido los límites de su estrategia electoral pasada, en la cual el corrimiento hacia una preponderancia de candidaturas del radicalismo había sido acompañado por una disminución de la competitividad electoral. Desde el FPCyS, se comprendía que las opciones de no incentivar la alternancia partidaria, con un monopolio de las candidaturas socialistas para el ejecutivo provincial, habían tensionado y favorecido la salida de exaliados. Además, se sumaban las fallidas estrategias de aislamiento electoral provincial para los comicios nacionales.

A partir de ello, dos polos se fueron conformando. Por un lado, el gobernador Perotti no lograba impulsar a sus candidatos, por lo que el entonces senador Marcelo Lewandowski lograba imponerse en las preferencias peronistas. En el otro bando, quien fuera ministro de Seguridad de la provincia en el mandato de Miguel Lifschitz, Maximiliano Pullaro, un militante del radicalismo, lograba aglutinar fuerzas que iban desde el Pro hasta el socialismo. De esta forma, más por necesidad electoral que por cercanía ideológica, se terminaban volviendo a conformar dos bloques opositores en la provincia, como lo habían hecho en la década de los años 90.

Las primarias de Santa Fe se fijaron para el 16 de junio. Siete fueron las fuerzas-frentes que se presentaron: Unidos para Cambiar Santa Fe, Juntos Avancemos, Viva la Libertad, Frente de Izquierda y de Trabajadores, Coalición Cívica, Escucharte y Moderado. Sólo tres de ellos presentaban internas abiertas: Unidos (tres candidaturas), Juntos (cuatro candidaturas) y Frente de Izquierda (dos candidaturas). Por su parte, La Coalición Cívica, luego de meses de acercamiento, decidía no integrarse en el frente con Pullaro, y así no incorporarse a esa coalición. Realizados estos comicios, quedaron definidas las candidaturas. Unidos para Cambiar Santa Fe, con el triunfo de Pullaro, obtuvo el 63,12% de los votos y, en segundo lugar, Juntos Avancemos, con el triunfo de Lewandowski, el 27,96%.

No obstante, el candidato que parecía tener una cierta afinidad ideológica con el candidato nacional Javier Milei no sobrepasaba los cuatro puntos porcentuales. Sin embargo, en las elecciones para diputados provinciales la paridad era mayor. Allí, Unidos para Cambiar Santa Fe llegaba al 37,47%, Juntos Avancemos 31,30 y Unite por la Libertad y la Dignidad obtenía 12,17%.

Estos comicios colocaban a Maximiliano Pullaro y a Gisella Scaglia como los candidatos con mayores posibilidades de alcanzar la gobernación de Santa Fe en las elecciones generales.

Pocos días antes de cumplirse dos meses de dichos comicios, el 13 de agosto se realizaron las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para los cargos nacionales. En ellas, en el distrito Santa Fe, el triunfo fue para La Libertad Avanza con el 36% de los votos, que desplazaba a Juntos por el Cambio al segundo lugar con el 32,70% (Bullrich) y dejando a Unión por la Patria en tercer lugar con el 21,84% (Massa). En la categoría diputados nacionales los porcentajes de las fuerzas eran muy similares.

¿Qué había sucedido para que se produjera este cambio tan importante en las preferencias electorales de la población? ¿Por qué no se había previsto?

Todas las valoraciones que se realizaban precedentemente a estos comicios centraban su punto de comparación con las diecinueve elecciones provinciales previamente realizadas. Ellas comenzaron en febrero. En la primera, en La Pampa (que fueron no obligatorias) hubo una participación del 13% del electorado. Las otras 18 elecciones tuvieron como característica su obligatoriedad. En los distritos que votaron separado, casi en su totalidad (a excepción de Tucumán), vieron disminuir la participación. Así, hasta las PASO nacionales la afluencia del electorado no alcanzaba el 69%. Comparativamente, fue un porcentaje muy bajo respecto del 78,64% que es el promedio desde el inicio de la democracia en 1983, aunque es muy próximo al de las PASO legislativas de 2021.

Si recordamos algunos porcentajes de participación precedentes, encontramos que en las PASO nacionales de 2011 la participación fue del 78%. En las de 2015 del 75%. En las de 2019 del 76%. Pero en las PASO legislativas de 2021 sólo al 67%. En estas últimas PASO de 2023 el porcentaje fue de 69%. Por su parte, el voto en blanco aumentó un 3% respecto de 2019. Además, en las provincias la participación disminuyó un 5%. Aquellos distritos que adelantaron sus comicios sumaron casi la mitad del padrón electoral, unos 17.189.528 electores de un total habilitado de 35.394425.

De estas cantidades y porcentajes podemos desprender dos motivos generales para no participar. En primer lugar, la oposición a las opciones electorales del espacio político que habitualmente ese ciudadano votó. En segundo lugar, la desafección política con la democracia. Diferentes, pero con un mismo resultado en esas PASO, le quedaba a las fuerzas políticas intentar incorporarlos y volver a fidelizarlos para los próximos comicios.

En las elecciones provinciales se dio una clave de interpretación de los mismos. Como promedio fue notable la pérdida de votos de Unión por la Patria en relación con Juntos por el Cambio que aumentó su caudal. En las 15 elecciones provinciales de este año que fueron generales (14 que eligieron gobernador y Corrientes) el peronismo y sus aliados perdieron 483.000 votos respecto de los mismos comicios de 2019 (si se suman las PASO la pérdida fue aún peor). El peronismo perdió votos en todas las provincias a excepción de Formosa. Juntos por el Cambio había sumado 690.000 votos. Además, en aquellas provincias en las cuales La Libertad Avanza presentó candidaturas, sus guarismos fueron muy bajos, tal vez la diferencia sólo se dio en Chubut donde obtuvo su candidato el 14% de los votos, siendo la última de las elecciones provinciales antes de las PASO nacionales.

Las encuestas hechas públicas tampoco se mostraron como un instrumento que permitiera prever el comportamiento electoral. Una de las dificultades fundamentales fue el nivel bajísimo de respuestas que tenían las llamadas telefónicas, las cuales no superaban el 2%, según informaron encuestadores. Esto nos muestra cómo las empresas tuvieron serias dificultades para realizarlas. Ante este escenario, ninguna consultora ubicó a Javier Milei por fuera del tercer lugar para las PASO. Además, la mayoría daba como ganadora a Patricia Bullrich en su espacio político. Todas daban como ganador a Massa. Y además, todas otorgaban a Juntos por el Cambio el primer lugar en la votación.

Sin embargo, los resultados mostraron otra situación. La Libertad Avanza obtuvo el 29,86% a nivel nacional (Milei 29,86%); Juntos por el Cambio el 28% (Bullrich 16,86% y Rodríguez Larreta 11,14%); Unión por la Patria el 27,28% (Massa 21,41% y Grabois 5,87%).

El voto mostraba que se encontraba cada vez más liberado, escindido, de las estructuras partidarias. El votante mostró la capacidad de poder elegir distintas opciones u ofertas electorales en diferentes elecciones. Eso nos habla en líneas generales de una mayor complejidad del electorado, lo cual no tendría que significar necesariamente una disminución en la fortaleza de los partidos políticos. Sin embargo, sí implicó una fuerte desnacionalización de los comportamientos electorales.

Toda democracia necesita de los partidos políticos para su funcionamiento, no obstante, está en disolución la vieja estructura organizativa de los partidos de masas basados en una militancia comprometida y disciplinada, en una subordinación establecida y en programas y plataformas. Estos principios se han convertido en formas que han dejado de tener un impacto decisivo en las elecciones en las últimas décadas.



El mapa de las PASO nacionales que observamos con los colores celeste de Unión por la Patria, amarillo de Juntos por el Cambio y violeta de La Libertad Avanza refleja la novedad de la estructura del voto en el país. Pero, ¿a quién le quitó votos Milei en esa elección? Comparando las PASO presidenciales de 2019 y las de 2023. el Frente de Todos (en esos comicios Unión por la Patria) empeoró en 20.04% su caudal electoral en relación con 2019. Juntos por el Cambio empeoró 3,16% con respecto de las mismas PASO presidenciales, no obstante, perdió 2 millones de votos respecto de las legislativas de 2021).

Si nos preguntamos dónde está el mayor nivel de pérdida en relación con las elecciones de 2019, vemos que en Juntos por el Cambio fue en las provincias de Córdoba con el 22,78%, La Rioja con el 11% Mendoza el 9% y Misiones el 7%. En el caso de Unión por la Patria fue en Buenos Aires con el 18,72%, Catamarca con el

13%, Chaco el 21%, Chubut el 28%, CABA el 9%, Corrientes el 23%, Córdoba el 21%, Entre Ríos el 11%, Formosa el 19%, La Pampa el 21%, La Rioja el 18%, Mendoza el 23%, Misiones el 29%. Y así, los demás porcentajes son 26%, 22%, 21%, etc.

Estos datos nos demuestran que en La Libertad Avanza, con su programa y su ideario, no hay sólo un voto de clase media-media alta, sino que el voto fue transversal a los sectores sociales. Por ello, hubo segmentos del electorado que votan a este espacio interpelados por la expresión “que se vayan todos” y es el reflejo del hartazgo social hacia “la casta”. Otros lo hicieron por sus posiciones sobre las políticas económicas liberales de ajuste.

Este fue el escenario en el que se realizaron las elecciones generales de cargos provinciales el 10 de setiembre de 2023. Ahora, ¿por qué estas nuevas elecciones de Santa Fe, que ocurrieron con posterioridad a las PASO nacionales, mostraron una dinámica diferenciada?

En las elecciones Santa Fe 2023, la fórmula del radical Maximiliano Pullaro y la dirigente del PRO Gisela Scaglia (Unidos para Cambiar Santa Fe) se impuso ampliamente sobre sus contendientes con el 58,47% de los votos. Su principal rival, el justicialista Marcelo Lewandowski (Juntos Avancemos), alcanzó el 30,85% de los sufragios, lo cual demostraba la fuerte crítica de la ciudadanía santafesina hacia al candidato propuesto, al gobierno saliente del gobernador Perotti, como también al gobierno nacional. En tercer lugar, se ubicaba Edelvino Luis Bodoira de Viva La Libertad (6,46%) y detrás estuvo la candidata del Frente de Izquierda, Carla Deiana (4,23%). Es de importancia observar el bajo porcentaje de votos blanco que no pasó del 4,54% y de votos nulos con el 3,51%, lo cual demuestra que la gran parte de los votantes de La Libertad Avanza habían ejercido su derecho electoral de forma efectiva para alguno de los candidatos presentados.

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 8. Santa Fe, elecciones 2023, cambio de época con una nueva mayoría provincial

<b>Santa Fe</b> <b>Gobernador y Vice</b> 10 de setiembre de 2023	
--	--

<i>Electores Hábiles</i>	2.813.695	
<i>% de Votantes</i>	68,22	
<b>Fórmulas - Partidos / Alianzas Electorales</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
Pullaro-Scaglia (UNIDOS PARA CAMBIAR SANTA FE <sup>a</sup> )	1.031.964	58,47
Lewandowski-Frana (JUNTOS AVANCEMOS <sup>b</sup> )	544.468	30,85
Bodoira-Sánchez (VIVA LA LIBERTAD <sup>c</sup> )	113.985	6,46
Deiana-Acosta (FRENTE DE IZQUIERDA Y DE TRABAJADORES UNIDAD <sup>d</sup> )	74.651	4,23
<i>VOTOS POSITIVOS</i>	1.765.068	91,95
<i>VOTOS EN BLANCO</i>	87.209	4,54
<i>VOTOS NULOS</i>	67.348	3,51
<b>TOTAL VOTANTES</b>	<b>1.919.625</b>	

En el caso de los diecinueve senadores que debían ser electos, dieciocho buscaron permanecer en sus cargos que habían desempeñado en los cuatro años previos. De las primarias había surgido que había once senadores con una reelección casi segura después de los votos obtenidos, y siete bancas se encontraban “en riesgo”, prácticamente todas ellas peronistas. De esta forma, ese domingo se ponía en juego la mayoría justicialista en la Cámara Alta que ostentaba desde 1987. De esas siete bancas disputadas, sólo dos lograron ser retenidas. Uno fue Rubén Pirola, que fue reelecto en el departamento Las Colonias. El otro fue Raúl Gramajo, del departamento 9 de Julio, que se presentó con el Frente Unite. Las otras cinco restantes fueron victorias de Unidos para Cambiar Santa Fe por sobre Juntos Avancemos, logrando imponerse en el Senado



tras treinta y seis años de mayoría de un mismo partido político.



En la categoría de diputados provinciales los resultados fueron también favorables para Unidos para Cambiar Santa Fe que alcanzaba el 33,05% de los votos con la socialista Clara García como primera candidata de la lista. Igualmente, el dato de interés fue que los guarismos mostraban una pérdida de más de veinticinco puntos porcentuales en relación con la fórmula ejecutiva del mismo frente. En segundo lugar, se ubicó Juntos Avancemos, pero que tampoco podía repetir los guarismos del candidato a gobernador, aunque en este caso por algo menos de dos puntos porcentuales. De esta manera, el gobernador saliente, como cabeza de lista, ingresaba a la Cámara de Diputados.

El dato lo dio el frente Unite por la Libertad y la Dignidad que, aunque no llevaba candidatos para el ejecutivo provincial, y encabezado por la dirigente Amalia Granata, obtuvo el 19,89% de los votos. Desde ya que la *performance* de ese espacio que incluía a dirigentes evangélicos había sido importante en comicios precedentes, pero en estos, y ayudado por el sistema de votación de la boleta única santafesina, lograba alcanzar un tercer lugar altamente competitivo respecto de las otras dos fuerzas mayoritarias.

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 8. Santa Fe, elecciones 2023, cambio de época con una nueva mayoría provincial

Por ello, la Cámara de Diputados se conformaba con veintiocho lugares para la primera fuerza y diez diputaciones para la primera minoría del justicialismo. Los doce lugares restantes correspondieron siete para Unite, tres para el Frente Amplio Progresista (desprendimiento del socialismo) y dos para Viva la Libertad. Se observa también que en esta categoría electoral los guarismos de votos en blanco y nulos no difirieron significativamente con los comicios ejecutivos.

<b>Santa Fe</b> <b>Diputados Provinciales</b> 10 de setiembre de 2023	
---	--

<i>Electores Hábiles</i>	2.813.695		
<i>% de Votantes</i>	68,22		
<b>Partidos / Alianzas Electorales</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>	<b>Cargos</b>
			<b>50</b>
UNIDOS PARA CAMBIAR SANTA FE <sup>a</sup>	573.639	33,05	28
JUNTOS AVANCEMOS <sup>b</sup>	484.161	27,90	10
UNITE POR LA LIBERTAD Y LA DIGNIDAD	345.551	19,91	7
FRENTE AMPLIO POR LA SOBERANIA	132.278	7,62	3
VIVA LA LIBERTAD <sup>c</sup>	128.884	7,43	2
IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN	70.980	4,09	
<i>VOTOS POSITIVOS</i>	<i>1.765.068</i>	<i>90,41</i>	
<i>VOTOS EN BLANCO</i>	<i>106.791</i>	<i>5,56</i>	
<i>VOTOS NULOS</i>	<i>77.341</i>	<i>4,03</i>	
<b>TOTAL VOTANTES</b>	<b>1.919.625</b>		

De esta manera se aprestaba la provincia para los comicios generales nacionales. En ellos no sólo se dirimían en el distrito las candidaturas ejecutivas, sino también los cargos de diputados nacionales. En ellos nuevamente La Libertad Avanza fue quien obtuvo el mayor porcentaje de votos, sin embargo, lo hacía perdiendo tres puntos y medio respecto de las primarias. Además Unión por la Patria lograba el segundo lugar con un aumento significativo de votos en casi un ocho por ciento. Por su parte, Juntos por el Cambio era desplazado al tercer lugar perdiendo casi seis puntos porcentuales.

<p><b>Santa Fe</b></p> <p><b>Presidente y Vice</b></p> <p>22 de octubre de 2023 (Primera Vuelta)</p> <p>19 de noviembre de 2023 (Segunda Vuelta)</p>	
--	--

	Primera vuelta		Segunda vuelta	
<i>Electores Hábiles</i>	2.855.483		2.828.754	
<i>% de Votantes</i>	73,14		74,96	
<b>Fórmulas - Partidos / Alianzas ElectORAles</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
Milei - Villarruel (LA LIBERTAD AVANZA)	664.607	32,52	1.282.012	62,83
Massa - Rossi (UNIÓN POR LA PATRIA)	607.088	29,70	758.396	37,17
Bullrich - Petri (JUNTOS POR EL CAMBIO)	549.363	26,88		
Schiaretti - Randazzo (HACEMOS POR NUESTRO PAIS)	184.337	9,02		
Bregman - Del Caño (FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES UNIDAD)	38.550	1,89		

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 8. Santa Fe, elecciones 2023, cambio de época con una nueva mayoría provincial

VOTOS POSITIVOS	2.043.945	97,87	2.040.408	96,22
VOTOS EN BLANCO	19.267	0,92	45.876	2,16
VOTOS NULOS	25.153	1,20	34.261	1,62
TOTAL VOTANTES	2.088.365		2.120.545	

Respecto de los diputados nacionales electos los guarismos fueron casi un calco en las tres principales fuerzas políticas que se presentaban, lo cual mostraba una virtual tripartición del electorado entre ellas, ya que muy atrás quedaban otras opciones que no llegaban al diez por ciento de los votos. Evidentemente la oferta electoral permitía una amplia posibilidad de que el electorado se sintiese representado por las opciones ya que tanto el voto blanco, como el voto nulo, fueron porcentualmente insignificantes.

<p><a href="#">Santa Fe</a></p> <p><b>Diputados Nacionales</b></p> <p><a href="#">22 de octubre de 2023</a></p>	
---	--

Electores Hábiles	2.855.483		
% de Votantes	73,14		
<b>Partidos / Alianzas Electorales</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>	<b>Cargos</b>
			7
LA LIBERTAD AVANZA <sup>a</sup>	649.809	32,34	2
UNION POR LA PATRIA <sup>b</sup>	584.589	29,10	2
JUNTOS POR EL CAMBIO <sup>c</sup>	541.534	26,95	2
LA FUERZA DE SANTA FE <sup>d</sup>	184.680	9,19	1
FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES UNIDAD <sup>e</sup>	48.469	2,41	
VOTOS POSITIVOS	2.009.081	96,23	

VOTOS EN BLANCO	53.197	2,55	
VOTOS NULOS	25.442	1,22	
TOTAL VOTANTES	2.087.720		

Los comicios ejecutivos se encaminaron de esta manera a la segunda vuelta electoral entre los dos principales contendientes de las elecciones de octubre. La provincia de Santa Fe nuevamente mostró su apoyo a la candidatura de La Libertad Avanza, incluso en un porcentaje mayor al que había obtenido el gobernador Pullaro. La política santafesina y argentina había cambiado en un año altamente convulsionado.

### Conclusiones

En las últimas décadas, en Argentina, se produjo una modificación de la “base material de lo representable” (Smulovitz, 2004, pp. 82-83). Esto sugiere que el problema se encuentra en que los ciudadanos son otros, y por ello buscan otras formas de expresión, de representación.

La ciudadanía no acepta ser organizada ni incluida automáticamente en colectivos tradicionales más genéricos. Por ello, la legitimidad de sus peticiones se encuentra en la posibilidad de constituir nuevos liderazgos. En ellos, los ciudadanos obtienen una ventaja estratégica que les permite hacer escuchar sus demandas y encontrar respuestas al menos discursivas.

No obstante, esta situación no se produjo de forma idéntica en las elecciones provinciales respecto de las nacionales. Por ello, si se toma la media nacional de la fragmentación de las elecciones a gobernador se observa que siempre esta es menor a la nacional, situándose desde 1983 por debajo de tres partidos efectivos en cada distrito. Para la literatura, este punto es un claro indicador de que la lógica de la competencia electoral obedece a diferentes patrones en el nivel nacional y en el nivel provincial.

Así, el proceso de provincialización del voto puso en cuestión las instituciones del centralismo y verticalismo partidario, incrementándose, de esta manera, las presiones localistas respecto de la distribución de recursos económicos y organizativos.

Por ello podemos comprobar, a partir del caso de Santa Fe, dos dimensiones que se destacan también en otras provincias. La primera es la territorialización de la política de partidos. Esto implica comprender que, la disgregación federal del sistema de partidos, nos muestra cómo el voto para los mismos cargos se distribuye entre distintos partidos en distintas provincias. La consecuencia de una mayor disgregación es la diferenciación entre los sistemas de partidos de las distintas provincias argentinas (Calvo y Escolar, 2005).

La segunda dimensión observada es la nacionalización o desnacionalización de los partidos y del sistema de partidos. Esta nos permite evaluar la probabilidad, o no, de que los principales partidos en competencia obtengan proporciones semejantes, o no, de votos para distintos comicios para cargos de diferentes categorías. Por lo tanto, en un sistema de partidos altamente nacionalizado, la proporción de votos de los partidos más importantes no difiere mucho entre la nación y las divisiones territoriales, lo cual fue observado en algunas de las elecciones de la provincia. Esto trae como resultado un proceso en el cual los temas de la agenda pública priorizan la importancia de las cuestiones de índole nacionales y se reduce la importancia de la territorialización. En estos casos el electorado se orientó nacionalmente.

Sin embargo, en los casos opuestos, la territorialización de la competencia electoral fue lo que predominó y resultó de la coincidencia entre la disgregación y la desnacionalización del sistema de partidos. Así, Santa Fe fue otra de las provincias que contribuyó a los cambios del sistema de partidos de nivel nacional.

De esta manera, las alteraciones en la estructura de partidos a nivel nacional no necesariamente implicaron una reformulación

abrupta de la distribución del poder partidario en los ejecutivos provinciales, en las legislaturas provinciales y en la legislatura nacional. Además, como pudimos ver, estas tendencias se buscaron consolidar por medio de la utilización de las reformas institucionales que permitieron aislar las arenas subnacionales de las nacionales y así preservar los sistemas partidarios provinciales. Entre ellas predominaron los cambios en los sistemas electorales y el aislamiento de los comicios provinciales respecto de los nacionales.

Por ello, el sistema partidario de Santa Fe se ha comportado, en diferentes momentos, con una lógica segmentada, en el que los partidos o frentes provinciales obtuvieron proporciones distintas de votos en los comicios locales respecto de las elecciones nacionales realizadas en el distrito.

También, hemos considerado las lógicas a través de las cuales se expresan en un distrito sus fuerzas electorales. Observamos cómo, en gran parte del período surgido con la transición a la democracia, la provincia mantuvo un esquema predominantemente bipartidista. En otros términos, se ubicó en la media nacional de la fragmentación de las elecciones a gobernador que siempre fue cercana a dos partidos efectivos en el distrito. Sin embargo, fue durante la década pasada que se produjo un cambio decisivo en el mapa político provincial con la aparición de una nueva fuerza electoral con posibilidades ciertas de conseguir la gobernación.

No obstante, las elecciones de 2023 reflejaron la tendencia a la rearticulación de dos grandes polos electorales en el distrito.

Por ello se constata que en Santa Fe los patrones nacionales de comportamiento de la competencia electoral se diferenciaron de los observados en la arena provincial, con una baja congruencia entre estos diferentes sistemas de partidos. No obstante, ambos niveles, que poseen diferentes patrones de comportamiento político, interactuaron entre sí condicionándose.

## **Política Subnacional: federalismo, región y provincias**

Capítulo 8. Santa Fe, elecciones 2023, cambio de época con una nueva mayoría provincial

---

De esta manera, el aumento de la importancia de la territorialización en las elecciones provinciales santafesinas no impidió la renacionalización del electorado en los comicios para cargos nacionales, como fue en las elecciones nacionales de 2023.



## Bibliografía

Bianchi, M., Lodi, M. de L., Mutti, V. G., *et allí* (2013). *Boleta Única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*, UNR Editora, Rosario, agosto.

Calvo, E., Escolar, M.(2005). *La nueva política de partidos en la argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Prometeo-Fundación Pent, Buenos Aires.

Cheresky, I. (2003). Las elecciones nacionales de 1999 y 2003. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación, en Cheresky, I., Blanquer, J. M., *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999- 2001*, Homo Sapiens Ed., Rosario.

Cox, G. (1997). *Making votes count strategic coordination in the world's electoral systems*, Cambridge University Press, Cambridge.

Došek, T. (2011). “La nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina: explorando diversos índices de medición”, ponencia, *X Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP, Córdoba, 27- 30 de julio.

Duverger, M. (1969). *Los partidos políticos*, F.C.E., México.

Echegaray, F. (1993). *¿Adiós al bipartidismo imperfecto? Elecciones y partidos provinciales en la Argentina*, Nueva Sociedad, N° 124, marzo-abril.

Escolar, M., Abal Medina J. M. (coord.), (2014). *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.

Freidenberg, F., Suárez C. J.(2014). *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del Rey, La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina 1995- 2003*, Prometeo-Pent, Buenos Aires.

Leiras, M. (2013). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. En *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Eds.: Falleti, González y Lardone (pp. 25-71). Buenos Aires: Educa.

Malamud, A.(2004). El bipartidismo argentino: Evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 14, ICP, Montevideo.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid.

Mutti, V. G. (2023). La aparición de terceras fuerzas en las elecciones de Santa Fe en 2011. Su correlato con la política partidaria de Argentina, en Mutti, V. Gastón; Torres, Aníbal, Coordinadores, *Sistema de partidos y elecciones en la democracia argentina contemporánea. Actores, dinámicas y reglas en la política multinivel* (Agosto), UNR Editora, CIPS, Rosario.

Nohlen, D. (1996). *La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos*, IIDH/CAPEL, 3ª Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Julio), México.

Nohlen, D. (2009). *Sistemas electorales fundamentos y alcances*, <http://dspace.universia.net/bitstream/2024/209/1/Sistemas+electorales+fundamentos+y+alcances.pdf>.

Smulovitz, C. (2004). “El malestar de la representación”, en *Revista Iberoamericana de Análisis Político. El Debate Político*, FLACSO, Universidad Torcuato Di Tella, San Andrés, FCE, año 1 N° 1.

Tow, A. (2012). *Atlas de elecciones en Argentina*, <http://andytow.com/atlas/>.

## Capítulo 9

### Sucesión y disputa por el liderazgo en el peronismo de la provincia de Santa Fe (1995-1997)

*María Cecilia Lascurain*<sup>142</sup>

#### Introducción

La provincia de Santa Fe es una de las dos únicas provincias argentinas en la que está prohibida la reelección inmediata del gobernador. En el concierto de los estudios sobre reelección subnacional, la literatura se ha abocado al análisis —agregado o de casos— de las provincias que admiten la reelección inmediata del gobernador, sea limitada o indefinida (Almaraz, 2010; Cardarello, 2012; Lucardi, 2006). Dominado por la disciplina politológica, este *corpus* de trabajos se ha preguntado principalmente por las condiciones que hicieron posible el cambio de las normas constitucionales que habilitaron la reelección de los mandatos —allí donde no existía— y por los efectos de estas transformaciones sobre los sistemas políticos provinciales (en especial, sobre el sistema de partidos y la competencia interpartidaria).<sup>143</sup>

<sup>142</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Litoral (CONICET-IHUCSO/UNL).

<sup>143</sup> Esta literatura es “heredera” de las reflexiones sobre la reelección y sucesión política presidencial que empezaron a generarse en América Latina hacia finales del siglo XX y principios del XXI (al respecto, consultar Cardarello, 2012). Para el caso específico de Argentina, la referencia es Serrafiero (1997).

Otro conjunto de trabajos, se ha interesado en el estudio y la comparación en profundidad de ciertos casos, haciendo foco en las múltiples formas que adoptan las prácticas políticas (formales e informales) por parte de las elites en aquellas provincias que habilitan la reelección inmediata del titular del Poder Ejecutivo. Aquí podemos mencionar el análisis de diversas temáticas como el control de la sucesión por parte de “familias políticas” (Behrend, 2011), el desarrollo y consolidación de una élite de “recién llegados” (Sosa, 2018), o la sustitución de un líder y una élite por otra en un peronismo gobernante (Maidana, 2016).

Como surge de esta breve presentación de la literatura existente, la cuestión de la reelección de los gobernadores viene asociada al problema de la sucesión política. Esto es, según sea que las normas institucionales habiliten o no la reelección en el cargo (y, además, el tipo de reelección: mediata, inmediata o prohibida, y si es indefinida o por única vez) se abrirá un formato y una dinámica sucesoria.

En este trabajo nos centramos en el análisis del proceso de sucesión política en una provincia que no admite la reelección inmediata del gobernador y vicegobernador. En efecto, ambos deben esperar al menos un periodo para volver a ser elegidos en dichos cargos (artículo 64 de la Constitución de Santa Fe), permitiéndose, sin embargo, la reelección mediata. La pregunta de la que partimos entonces es: ¿qué características adopta el proceso de sucesión política en un distrito sin reelección inmediata? Y, luego, ¿qué formas admite la disputa política en tal escenario? ¿Cuál es la configuración de la lucha interlíderes por el control de los ámbitos de decisión política?

Para responder estas preguntas, en las próximas páginas analizamos, en primer lugar, las características del proceso de sucesión política que se dio en Santa Fe en el año 1995, en el que el gobernador y líder del Partido Justicialista (PJ) local —Carlos

Reutemann<sup>144</sup>— fue sucedido en el cargo por otro peronista, Jorge Obeid, quien había sido previamente seleccionado por parte del líder como posible sucesor suyo.<sup>145</sup> Entendemos como “sucesión política” al proceso que atraviesa, en primer lugar, la selección de un candidato afín al líder político y que comparte (en todas o en alguna categoría) las listas electorales con aquel y, en segundo término, la resolución del proceso electoral de manera favorable al líder, esto es, que el partido de gobierno gana la elección y el candidato triunfante tiene la aprobación por parte del líder.<sup>146</sup>

En segundo lugar, indagamos en la dinámica de conflicto desplegada entre Jorge Obeid y Carlos Reutemann y reflejada, particularmente, en las elecciones legislativas del año 1997. Si bien las disputas entre ambos líderes empezaron a vislumbrarse a poco de asumido el cargo de gobernador por parte de Obeid, aquel proceso electoral es especialmente ilustrativo del modo en el que un liderazgo dominante al interior de una fuerza política busca revalidar su posición estando fuera del cargo principal del gobierno, frente a la disputa que le presenta su rival.

---

<sup>144</sup> Reutemann era un empresario y exautomovilista que ingresó a la actividad política al ser convocado por el presidente Menem en 1991, en un contexto de crisis y cuestionamiento de la dirigencia justicialista que gobernaba la provincia. Luego de dos años al frente de la gobernación, se afilió al PJ y alcanzó la presidencia del partido a nivel provincial a través de elecciones internas. Desde entonces, se constituyó como líder del peronismo santafesino, desplegando un marcado personalismo en la forma de conducir la fuerza y sustentado en una potente legitimidad popular. Sobre este proceso, ver Lascurain (2020).

<sup>145</sup> Reutemann gobernó en 1991-1995 y 1999-2003 y Obeid lo hizo en 1995-1999 y 2003-2007.

<sup>146</sup> Carlos Reutemann intentó sin éxito modificar la Constitución provincial para incorporar la reelección del primer mandatario, en sintonía con el proceso de reforma Constitucional nacional del año 1994 que habilitó la reelección del presidente, y con las reformas impulsadas en otras provincias en este sentido (Cardarello, 2012). Sobre el intento (fallido) de Reutemann para reformar la Constitución, consultar Rinaldi (2019).

El análisis (de tipo exploratorio) nos permite advertir algunas primeras conclusiones. Primero, que los líderes en regímenes de no reelección (inmediata) adoptan estrategias de sucesión en las que, al tiempo que buscan controlar el proceso a partir de la selección de una figura que les es afín, establecen mecanismos de control (directo o indirecto) del sucesor una vez que este está en el gobierno. En este sentido, en algunas coyunturas se mantendrán cercanos o aliados al sucesor, mientras que en otras buscarán distanciarse e incluso confrontar abiertamente con aquel. Segundo, que el conflicto entre el líder y el sucesor no aparece como extremo o total: de parte del líder subordinado habrá siempre un margen de reconocimiento hacia el líder, especialmente cuando este tiene posibilidades e incentivos para volver a ocupar el máximo cargo gubernamental en un próximo periodo. Tercero y más general, que en este tipo de regímenes es esperable la constitución de un juego democrático relativamente abierto y de circulación y recambio de las élites, no solamente entre las distintas fuerzas partidarias sino hacia el interior de cada una de ellas. La polarización entre dos fracciones del PJ en las elecciones a concejales en la ciudad de Santa Fe en 1997 es un ejemplo claro en este sentido.

Las fuentes de datos que se utilizaron fueron fuentes primarias (relevamiento de diarios locales, específicamente, *El Litoral* de la ciudad de Santa Fe y *La Capital* de la ciudad de Rosario y algunos diarios nacionales —*Clarín* y *Página 12*—), entrevistas<sup>147</sup> propias realizadas a algunos actores protagonistas de la época y bibliografía secundaria sobre el tema.

### **El proceso de sucesión política entre Carlos Reutemann y Jorge Obeid: elegir un sucesor sin “dejar descendencia propia” (1995)**

---

<sup>147</sup> Las entrevistas fueron realizadas en el marco de la tesis doctoral titulada: Partido, identidad y representación. *El peronismo en la provincia de Santa Fe (1991-1995)*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2018.

*La campaña y el resultado final: acusaciones cruzadas en el peronismo provincial*

Antes de adentrarnos en el proceso de selección del sucesor, empezaremos por el final. Presentaremos primeramente algunos elementos generales de la contienda electoral vinculados a las disputas internas dentro del peronismo provincial.

Las elecciones de 1995 en Santa Fe presentaron una serie de particularidades que influyeron y le dieron forma al proceso de sucesión política. Ese año se desarrollaron elecciones nacionales en las que se eligió —el 14 de mayo— presidente y diputados nacionales. El primer mandatario nacional, Carlos Menem, buscaba revalidar su mandato a través de la posibilidad de reelección que la Reforma Constitucional del año anterior le había habilitado. Dichas elecciones, pese a haberse desarrollado en un contexto social y económico crítico (suba creciente del desempleo, en especial, entre las ramas industriales, y crisis económica producto del “efecto Tequila”), otorgaron al peronismo encabezado por Menem cuatro años más de gobierno.

Cuatro meses después, el 3 de septiembre, tuvieron lugar las elecciones provinciales de gobernador, diputados y senadores. El cuadro socio-económico provincial manifestaba una continuidad con las grandes variables nacionales. Hacia 1995, Santa Fe era la provincia que había alcanzado el récord nacional de desocupación: 21% (*CL*, 4/9/95). En plena crisis del Tequila, la ciudad de Rosario (principal ciudad de la provincia por cantidad de población y por dinamismo económico) experimentó una caída muy fuerte del comercio, sector que empezó a tener problemas graves de liquidez y de capacidad de pago (*LC*, 12/3/95). En ese marco, el propio ministro de Hacienda de la provincia puso en duda por primera vez el pago de los salarios (*EL*, 24/3/95). Como resultaba esperable, el drama laboral se situó como un aspecto central de la campaña a gobernador (Mutti, 2003), en sintonía con la campaña que había desarrollado Menem y que había presentado al tema del “desempleo” como la principal “amenaza” que enfrentaba el

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 9. Sucesión y disputa por el liderazgo en el peronismo de la provincia de Santa Fe (1995 - 1997)

---

gobierno (Canelo, 2001).<sup>148</sup>

Con vistas a definir los candidatos a cargos legislativos nacionales (diputados nacionales y senador), el Partido Justicialista de Santa Fe realizó elecciones internas el 5 de marzo, en las que Reutemann se postuló (y ganó) como candidato a senador nacional y su sector, *Creo en Santa Fe*, obtuvo los tres primeros lugares en la lista de candidatos a diputados nacionales. El cuarto lugar quedó para la oposición interna, liderada por el rosarino Carlos Bermúdez (por entonces, presidente de la Cámara de Diputados provincial). Los resultados de la elección general mostraron a la fórmula presidencial Menem-Ruckauf como ganadora en la provincia por el 46,82% de los votos y el PJ renovó las 4 bancas que ponía en juego con el 34,43% de los votos.<sup>149</sup> Por su parte, Reutemann accedió a su banca como senador nacional una vez que finalizó el gobierno.

El panorama, sin embargo, se presentó más incierto y disputado al interior del justicialismo frente a las elecciones provinciales. Recordemos que entre 1990 y 2004 rigió en la provincia la Ley de Lemas para la postulación a cargos ejecutivos y legislativos, tanto provinciales como municipales y comunales.<sup>150</sup> El PJ se presentó a las elecciones en alianza con otros partidos: la Unión del Centro

---

<sup>148</sup> Según INDEC-IPEC y la Encuesta Permanente de Hogares (1991-1995), en los aglomerados de Santa Fe y Rosario la tasa de desocupación abierta no había dejado de crecer desde 1993 (14,9% y 11,8%, respectivamente), llegando a picos muy altos en 1995 (20,6% y 18,2%, respectivamente).

<sup>149</sup> Ingresaron al Congreso nacional Jorge Obeid (por entonces, intendente de la ciudad de Santa Fe, capital provincial), Luis Rubeo y María del Carmen Benzo, por parte del sector reutemannista y Alfredo Speratti, por la lista de minoría.

<sup>150</sup> La ley de Lemas o sistema de “doble voto simultáneo y acumulativo” consistía en la elección en un mismo acto electoral del candidato (“sublema”) a ocupar el cargo y del partido (“lema”) en el cual este se inscribía. Era “acumulativo” porque se sumaban los votos que obtenían todos los candidatos (“sublemas”) para el partido por el cual se presentaron. El ganador era el candidato más votado del partido que había obtenido la mayor cantidad de sufragios, pudiendo darse el caso de que no fuera el candidato individualmente más votado entre las distintas fuerzas partidarias o lemas (Borello y Mutti, 2003).



Democrático (UCEDE) y el Partido del Progreso Social (PPS),<sup>151</sup>a través del lema homónimo, dentro del cual se postularon seis sublemas. Los dos sublemas principales estuvieron representados por la línea oficial *Creo en Santa Fe*, cuyo candidato a gobernador era Jorge Obeid, y por *Todos por Santa Fe*, lista encabezada por el intendente de la ciudad de Rosario, Héctor Cavallero. Este último sublema estuvo apoyado por el presidente Menem y, a nivel provincial, por el diputado Carlos Bermúdez.

A lo largo de la campaña electoral estas dos fracciones del PJ llevaron adelante una estrategia de fuerte confrontación que llegó a exponerse incluso públicamente en varios actos y declaraciones de los candidatos. En la inauguración de una escuela en una ciudad vecina a la capital provincial, por ejemplo, el intendente local y primer candidato en la lista de diputados provinciales de Cavallero acusó a su par de Santa Fe (Obeid), allí presente junto con el gobernador y otros candidatos de *Creo en Santa Fe*, de “intentar impedir el ingreso de remises a Santa Fe, fuente de trabajo para toda esta zona” (Ángel Piaggio, en *EL*, 1/8/95). Y agregaba: “el gobernador siempre será bienvenido en Santo Tomé y los demás son un agregado de ocasión, ya que a nosotros nos hubiera gustado que los que ahora vinieron estuvieran presentes en otras oportunidades, cuando realmente los necesitábamos” (Ángel Piaggio, en *LC*, 2/8/95, p. 5).

El repetido escenario de hostilidad interna condujo a que el secretario general de la Presidencia, Alberto Kohan, decidiera viajar a Santa Fe para intentar hacer bajar el nivel de confrontación. En declaraciones a la prensa local, el funcionario nacional afirmaba: “uno de los objetivos [es] poner paños fríos dentro del lema justicialista y, particularmente, a las duras estocadas que vienen lanzándose los integrantes de las listas de Obeid y Cavallero” (Alberto Kohan, en *EL* 15/8/95).

---

<sup>151</sup> El PPS fue un desprendimiento del Partido Socialista Popular (PSP) liderado por Héctor Cavallero en 1991, que se presentará en las sucesivas elecciones en alianza con el PJ. Liderando el PSP quedará Hermes Binner.

## Política Subnacional: federalismo, región y provincias

Capítulo 9. Sucesión y disputa por el liderazgo en el peronismo de la provincia de Santa Fe (1995 - 1997)

---

No obstante los intentos de pacificación, la intensidad de la compulsión se desplegó en su máximo nivel el día de la elección. Terminada la votación, el sistema informático que computaba los votos se interrumpió, motivo por el cual debió esperarse al escrutinio definitivo para oficializar los resultados.<sup>152</sup> Sin embargo, lo que se presentó como una “dificultad informática” tuvo un fuerte componente de disputa política, especialmente entre estas dos fracciones del peronismo. En efecto, el sublema encabezado por Obeid obtuvo 327.706 sufragios, sólo 33.000 votos más que el sublema representado por Cavallero (*EL*, 11/10/95, p. 12).<sup>153</sup> Frente a este escenario, el oficialismo provincial apuntó contra funcionarios del Ministerio del Interior y contra el propio gobierno nacional por haber adelantado un resultado favorable a Cavallero, mientras que desde este último sector se presentaron denuncias judiciales cuestionando al gobernador por el modo en el que se había llevado adelante el proceso electoral (mesas impugnadas, fajas truchas, etc.).

El clima de confrontación finalizó luego de un mes de realizadas las elecciones, cuando se oficializó el resultado definitivo que determinó una victoria para el candidato Obeid. El propio gobernador se involucró directamente en la discusión post-electoral al afirmar que “estamos al borde del abismo [y habrá que] contar si es necesario voto por voto porque acá lo que hay que preservar es la democracia” (*EL*, 7/9/95). Finalmente, Obeid fue proclamado nuevo gobernador de Santa Fe en virtud de la ingeniería electoral que permitía el sistema de Lemas: este candidato había sido la figura más votada dentro del lema peronista que —en conjunto— constituyó el lema ganador. Sin embargo, el dirigente individualmente con mayor cantidad de votos había sido

---

<sup>152</sup> La empresa Encotesa fue la encargada de llevar adelante el escrutinio provisorio y responsable de la “caída” del sistema que contabilizaba los votos (*todos los diarios*, 7/9/95).

<sup>153</sup> La oposición política representada por la Alianza Santafesina también impugnó el resultado provisorio y reclamó el “recuento voto por voto” (*EL*, 5/9/95, p.1).

el radical Horacio Usandizaga, que había superado a Obeid en más de 130.000 votos.<sup>154</sup>

### **La selección del sucesor**

Vayamos ahora al punto de inicio del proceso electoral, que comienza con la selección de los candidatos que disputarán la elección. En particular, y en virtud de nuestro interés, al devenir de la selección del sucesor del gobernador Reutemann.

Tal y como afirma la literatura especializada en el tema de la sucesión, la presencia de un liderazgo consolidado hacia el interior de una fuerza política le otorga a este recursos, incentivos y mayores oportunidades relativas para continuar ejerciendo dicho liderazgo a partir de la ocupación de sucesivos cargos de gobierno. En países presidencialistas como Argentina y cuya Constitución habilita la reelección inmediata del presidente por un periodo (y sin limitaciones por parentesco), los ejecutivos procuran permanecer en el cargo y, en caso de estar impedidos para hacerlo, buscan controlar el proceso de su sucesión (Serrafero, 2015).

Estas afirmaciones valen, en el marco del esquema federal argentino, para los ejecutivos provinciales. Más aún, la configuración diversa del mapa constitucional subnacional da lugar a la existencia de provincias que permiten la reelección inmediata de los gobernadores por una o dos veces y, en cinco de ellas, de forma indefinida (Cardarello, 2012).

¿De qué manera se enfrentó Carlos Reutemann a la imposibilidad de revalidar su liderazgo político a través de un segundo mandato

---

<sup>154</sup> Tomando al conjunto del sistema partidario, la elección mostró un resultado polarizado entre el PJ y el lema Alianza Santafesina. Este último frente, integrado, principalmente, por la Unión Cívica Radical (UCR), el Partido Demócrata Progresista (PDP) y el PSP, obtuvo el 44,61% de los votos contra el 47,81% del PJ. Como indica la literatura, este sistema partidario “bipolar” predominará en la provincia hasta, por lo menos, el año 2015 (Calvo y Escolar, 2005; Ramos, 2011).

consecutivo en la gobernación de la provincia? ¿Qué dilemas se le presentaron y bajo qué parámetros definió quién sería su sucesor? En otras palabras, ¿qué entendía este líder por “sucesor” suyo?

Como mencionamos, a lo largo de 1994 Reutemann intentó sin éxito reformar la Constitución provincial para introducir la cláusula reeleccionista. Así, a partir del mes de mayo de 1995 y una vez finalizado el proceso electoral nacional, el gobernador puso en marcha el mecanismo para elegir la fórmula gubernamental que competiría representando al oficialismo. La dupla inicial seleccionada estuvo integrada por Rolando Echeverría —por entonces, senador provincial por el departamento San Lorenzo, ubicado al sur de la provincia, exintendente de la localidad de Roldán y hombre de vasta trayectoria en el justicialismo santafesino (*LC*, 23/6/02)— como candidato a gobernador y por Julio Gutiérrez, diputado provincial por el departamento La Capital y persona de confianza de Reutemann, como candidato a vice (*EL*, 6/5/95, p. 1).<sup>155</sup> Al mismo tiempo, Reutemann se ubicó como cabeza en la lista de diputados provinciales, a modo de candidato “testimonial” (pues era candidato a senador nacional), con vistas a reforzar los votos hacia unos candidatos que tenían bajo nivel de conocimiento entre la población, según lo relata la prensa local (*EL*, 6/6/95, p. 1). Asimismo, el gobernador renunció a su cargo como presidente del PJSF, en un gesto de separación del cargo partidario con respecto a la actividad de campaña, y “para que todos los candidatos tengan el mismo apoyo” (Reutemann, en *EL*, 6/6/95, p. 12) porque —recordemos— el lema del PJ estaba integrado por varios partidos. Sin embargo, cinco días después del anuncio de la fórmula, los medios locales publicaron una información acerca de una “cuantiosa” deuda de Echeverría con el Banco de Santa Fe. Frente a la publicidad de esta noticia, el gobernador resolvió “bajar” inmediatamente la fórmula y

---

<sup>155</sup> Según nos relató el propio Gutiérrez en una entrevista, su vínculo con Reutemann se había forjado a partir de relaciones familiares que mantenían en común y vínculos profesionales producto de la profesión de escribano de Gutiérrez.

presentar, luego de cinco días, la encabezada por Obeid-Gualberto Venesia (*EL*, 11/6/95, p. 11 y 16/6/95, p. 1).

En efecto, en una época en la cual la “imagen” de los candidatos constituye un componente central en la construcción del vínculo de representación (Manin, 2006), el bajo conocimiento público de los candidatos, por un lado, y la ausencia de otros atributos especialmente valorados en la era de la “personalización” de la política —tales como la “capacidad de gestión”, la “identificación” con la ciudadanía, o los atributos éticos y morales de los políticos— (Cheresky, 2006), por otro, influyeron para que el líder virara su estrategia y revisara la conformación de la fórmula.<sup>156</sup>

La configuración de la nueva oferta de candidatos —compuesta por Jorge Obeid y por el diputado nacional procedente de la ciudad de Rosario, Gualberto Venesia— buscó contrarrestar los déficits que había presentado la fórmula anterior. Por un lado, Obeid —de larga militancia peronista—<sup>157</sup> podía mostrar atributos de gestión en la municipalidad de la ciudad de Santa Fe desde el año 1989, cuando asumió para reemplazar al entonces intendente, quien había renunciado al ser acusado de cometer una serie de irregularidades en la administración del municipio (*LC*, 26/7/89). Obeid era en ese momento presidente del Concejo Deliberante y uno de los principales impulsores de la acusación al intendente

---

<sup>156</sup> Echeverría fue acusado, luego de su presentación como candidato, del delito de “evasión fiscal” (*EL*, 13/6/95, p.1). Dada la importancia del atributo de la “honestidad” y la “anticorrupción” en el formato representativo construido por parte de Reutemann (Lascurain, 2021b), aquella acusación pública parecía directamente destinada a socavar la candidatura del senador provincial.

<sup>157</sup> Obeid fue militante y dirigente peronista desde su juventud. Fue delegado titular de la Regional II de la Juventud Peronista mientras era estudiante en la Universidad Nacional del Litoral. En 1974 se exilió en Perú por persecución política y, al retornar el régimen democrático, fue concejal de la ciudad de Santa Fe (1987-1989), intendente interino luego de la renuncia de Carlos Martínez e intendente electo (1991-1995). Se desempeñó de manera alterna como gobernador y diputado nacional hasta su fallecimiento, en 2014 (1999-2003 y 2007-2014). Dentro del PJ tuvo numerosos cargos, tanto a nivel provincial como nacional.

justicialista Carlos Martínez. En 1991, ganó la intendencia bajo el sublema *Creo en Santa Fe*, recientemente creado para llevar a Reutemann como candidato a gobernador por el PJ.

En efecto, el atributo de la “gestión” aparecía como un criterio relevante en el proceso de selección del sucesor. Destaquemos, asimismo, que el otro sublema competitivo del PJ estaba encabezado por el intendente de Rosario, Cavallero, y por el intendente de la ciudad de Rafaela (una de las más importantes de la provincia) y que, además, poseía el apoyo explícito del presidente de la Nación. Como afirma Silvia Robin:

La relación entre Obeid y Reutemann fue siempre conflictiva; provenientes de tradiciones y culturas políticas diferentes, el gobernador se vio en la necesidad de aceptar la candidatura de Obeid en 1995 porque era el único dirigente justicialista que podía mostrar una gestión exitosa en una ciudad importante. A partir de ese momento la lucha por el liderazgo siempre estuvo presente (Robin, 2007, p. 73).

El propio Reutemann reconocía en Obeid la virtud del “trabajo” como intendente. Decía: “Recuerdo cuando fui a verlo en el terraplén French para que sea candidato a gobernador. Venía de una gestión en la intendencia de Santa Fe y tuvo que trabajar muchísimo cuatro años (Reutemann, citado en Damianovich, 2001, p. 538).

Pero el atributo de la gestión venía indisolublemente asociado a otro: el de la “honestidad” y la “transparencia”. En efecto, se podía identificar a la figura de Obeid con los valores de la honestidad y la lucha contra la corrupción. Como nos relataba un dirigente cercano a su figura:

[Reutemann] llegó con el tema de cortarles las manos a los choros. Y Obeid fue lo mismo en [la ciudad de] Santa Fe (...) Obeid ingresa en la municipalidad justamente con la bandera contra la corrupción. O sea que los dos entran a la política grande con la misma bandera (DA, entrevista propia, 30/3/16).

En este punto señalemos también que Cavallero había accedido a la intendencia rosarina enarbolando la bandera de la honestidad. Un lema de campaña suyo rezaba: “El 26 de noviembre van a triunfar los valores de la moral, la honestidad y la vocación de servir al pueblo” (LC, 24/11/89).

Ahora bien, ¿qué significó para Reutemann tener que elegir un “sucesor”? ¿Cómo se posicionó frente al candidato “bendecido”? Desde el inicio de la campaña, el gobernador reconoció al intendente de la ciudad de Santa Fe como “su” candidato. Sin embargo, en virtud de su larga trayectoria dentro del peronismo, Obeid poseía un liderazgo y una estructura político-partidaria que respondía a su figura y que precedía a la emergencia del liderazgo reutemannista. Como afirman Hugo Ramos y Mariano Vaschetto: “la relación Reutemann-Obeid estuvo signada por el reconocimiento del segundo al liderazgo provincial del primero, pero sin que ello haya implicado una automática adhesión a sus decisiones o la renuncia a construir una base de poder político-electoral propia” (Ramos y Vaschetto, 2019, p. 4).

En efecto, Obeid apoyó desde el inicio la campaña de Reutemann para la gobernación en 1991, constituyéndose en uno de los principales “armadores” de la candidatura del exconductor de autos en el ámbito de la ciudad de Santa Fe y sus alrededores (Lascurain, 2020). Sin embargo, se distinguía claramente de los reutemannistas “duros”; esto es, tanto de aquellos que en ese contexto habían “ingresado” a la actividad político-partidaria con Reutemann (personas de confianza del futuro gobernador) como de otros que provenían de partidos no peronistas y que se incorporaron a las principales áreas del gobierno.<sup>158</sup>

Teniendo en cuenta estas consideraciones, podemos afirmar que la figura elegida como sucesora del líder no era plenamente “uno propio”. Así lo describía un dirigente del núcleo reutemannista:

---

<sup>158</sup> Una descripción de los sectores que ocuparon los puestos más relevantes en los gabinetes de Reutemann se puede consultar en Lascurain (2022).

Obeid era el candidato de Reutemann pero no era el candidato de Reutemann. En realidad, Reutemann tenía esta particularidad: nunca quiso dejar descendencia propia. A él le convenía más que fuera Obeid que, que fuera uno propio. Si era propio, él se comprometía con la gestión; si era otro, Obeid, era su continuidad; si le iba mal, era problema de Obeid (*GJ*, entrevista propia, 11/10/16).

En estas palabras podemos observar con claridad el *quid* de la cuestión en las sucesiones dentro de regímenes de no reelección inmediata. Ante la imposibilidad por parte de un gobernador de continuar contando con los recursos (políticos, institucionales y económicos) que otorga este cargo a las personas que lo detentan (Almaraz, 2010), los incentivos para promover un candidato e identificarse plenamente con una hipotética gestión de gobierno de este disminuyen. Al mismo tiempo, la posibilidad de volver al cargo luego del *impasse* de un periodo gubernamental ofrece iguales incentivos para aspirar a controlar el proceso de sucesión e incluso el gobierno del “heredero”.

En relación con el control del proceso sucesorio, Reutemann llevó adelante varias estrategias. En primer lugar, como todo líder partidario, buscó influir directamente en la conformación de las listas. Con respecto a la nómina de candidatos a diputados provinciales, una estrategia —ya mencionada— fue encabezar de manera “testimonial” la lista para traccionar detrás de su figura la totalidad de los votos del sector propio, *Creo en Santa Fe*. Otra estrategia, asociada a esta, consistió en la elaboración de una única lista para el sublema oficialista, con el impedimento de que haya acuerdos o combinaciones con otros sublemas (*EL*, 6/7/95, p. 7). Es así que Reutemann definió en su totalidad quiénes serían los integrantes y el orden de estos en las listas, pues Obeid se encontraba aún en una posición subordinada como para poder colocar figuras de su confianza. Como nos afirmó un entrevistado: “en el Senado, los senadores de Reutemann eran todos, porque la lista de Obeid la hizo Reutemann, o sea que la Legislatura la manejaba Reutemann”



(DA, entrevista propia, 30/3/16). La nómina de diputados contó con una sola persona del riñón de Obeid, Rubén Mehaud, por entonces presidente del Concejo Deliberante de Santa Fe, en el segundo lugar (*EL*, 13/7/95, p. 5).<sup>159</sup>

En relación con el control del gobierno del sucesor, el líder buscó influir en dos ámbitos principales: el gabinete de ministros y la Legislatura. En cuanto al primero, Reutemann colocó personas de su confianza en áreas clave para el manejo de los recursos económicos de la provincia como el ministerio de Obras Públicas (donde posicionó a quien era el director provincial de Obras Hidráulicas, el ingeniero Juan José Morín) o la Lotería provincial.<sup>160</sup> En el ámbito de la Legislatura, el devenir de los acuerdos y disputas dentro del bloque justicialista fue sinuoso y cambiante, en tanto expresó los posicionamientos del líder del partido, por un lado, y del gobernador electo, por el otro. De hecho, los conflictos empezaron a asomar antes de la asunción de Obeid como primer mandatario provincial, una de cuyas manifestaciones fue la designación de las autoridades de la Cámara de Diputados. Si bien no nos detendremos en la dinámica de las disputas dentro del Poder Legislativo, el acaecer de las relaciones entre los dos liderazgos tendrá un impacto directo en ese ámbito a lo largo de toda la gestión de Obeid. El punto de inflexión serán las elecciones de medio término del año 1997, cuando el bloque oficialista terminará fracturándose.

---

<sup>159</sup> Los lugares restantes estuvieron integrados por: María Angélica Gastaldi, Juan Carlos Mercier (ministro de Hacienda y Obras), Esteban Borgonovo, Ileana Bizzotto (ministra de Salud), José Chipolini y Mario Esquivel.

<sup>160</sup> Producto del “techo” que representó el caudal electoral de Obeid, el gabinete también se distribuyó entre las diversas fracciones (sublemas) del justicialismo. Así, el gabinete inicial, por ejemplo, estuvo integrado por Omar Perotti (candidato a vicegobernador de Cavallero) como ministro de la Producción; Roberto Rosúa (candidato a vicegobernador por el sublema de Raúl Carignano) como ministro de Gobierno; en el Ministerio de Hacienda, una persona allegada a Oscar Lamberto, candidato a gobernador; y en Educación designó a María Rosa Stanoevich, allegada a Julio Gutiérrez, del riñón reutemannista. Al estricto sector obeidista pertenecían sólo dos carteras: la Secretaría General de la Gobernación y la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social.

### **La disputa líder-sucesor: las elecciones legislativas del 26 de octubre de 1997**

Dos años después de aquellas elecciones, el panorama político-partidario presentaba elementos novedosos. En 1997 las elecciones legislativas se realizaron de manera unificada entre los niveles nacional, provincial y municipal. El gobierno nacional ponía en juego su fortaleza en la Cámara de Diputados, luego de la crisis del modelo neoliberal de los años 1995-1996 y del proceso de agudización de la situación social, en especial, en relación con la desocupación y la pobreza (Beccaria, 2003; Lindemboim, 2010). En paralelo, la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, el frente opositor conformado entre la UCR y el Frente País Solidario (FREPASO), venía fortaleciéndose luego de que el FREPASO obtuviera el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 1995 y —acuerdo electoral con el radicalismo mediante— se perfilara como ganadora en la contienda legislativa que se avecinaba. En efecto, en aquella ocasión, en la provincia de Santa Fe el FREPASO —aunque por unas pocas décimas porcentuales— salió ganador en la categoría presidencial, siendo esta la única provincia donde triunfó el nuevo frente opositor además de la Ciudad de Buenos Aires.

A nivel provincial, estrictamente, no se renovaban cargos; la disputa se concentraba en los ámbitos locales: concejos deliberantes y algunas presidencias de comuna en ciertas localidades del interior. Ahora bien, como suele ocurrir con las elecciones legislativas o “de medio término”, estas tienen un doble rol o propósito: por un lado, un rol “institucional” relacionado con elegir nuevos diputados o senadores y renovar los cuerpos legislativos; por otro lado, un propósito de tipo “político” vinculado a validar (o no) la gestión de los Ejecutivos y la fortaleza de los liderazgos que los encabezan. Este segundo propósito fue explicitado en el discurso de algunos candidatos oficialistas durante la campaña electoral. El presidente Menem, en efecto, acusaba a la oposición de “paralizar (...) muchas de las cosas que no se hicieron” porque “no votan una sola ley de Reforma del Estado” (*EL*, 14/10/97). El primer candidato a

diputado nacional por Santa Fe del PJ, Oscar Lamberto, afirmaba en un sentido similar: “hay que hacer una reforma tributaria, capacitar a los desocupados, trabajar por la educación y completar la Reforma de la Constitución” (*EL*, 9/10/97, p. 9). Precisamente, el gobierno requería del sostenimiento o del aumento del apoyo legislativo para impulsar o implementar una serie de políticas pendientes. Por otro lado, y bajo este mismo rol “político” de los comicios legislativos, estas elecciones fungieron como termómetro de la proyección política de otro liderazgo de relevancia en el peronismo de la época: el del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde. Según afirmaba el dirigente: “si yo gano y gano bien (...) ya está totalmente garantizada mi candidatura dentro de mi partido. Nadie me va a venir a disputar, seguramente” (*CL*, 2/10/97).

En la provincia de Santa Fe, estas elecciones de “medio término” también operaron como ordenadoras de la disputa entre los liderazgos peronistas locales pero en un sentido diferente al que lo hicieron, por ejemplo, en las jurisdicciones nacional y bonaerense. Aquí, las condiciones políticas eran diferentes. Por un lado, y por los motivos que desarrollamos en la primera parte de la ponencia, quien era el líder local de la fuerza no ocupaba en ese momento un cargo ejecutivo de gobierno. Reutemann era senador nacional y su banca en el Congreso no estaba en juego; sin embargo, en función de sus pretensiones políticas y de liderazgo, se involucró directamente en la campaña. ¿Qué forma adoptó la participación del líder en el proceso electoral, en general, y en la campaña, en particular? ¿A quién posicionó como su principal adversario?

Como desarrollamos en la primera parte del trabajo, el proceso de constitución de los liderazgos está fuertemente condicionado en Santa Fe por la renovación obligada del titular del poder Ejecutivo cada cuatro años. Este condicionamiento institucional es reconocido y narrado por los propios actores. Un entrevistado, por ejemplo, al hacerle la pregunta por las características de la “interna” peronista del año 1997, afirmó:

Eso fue un intento de Obeid de tomar distancia (...) Mirá, esto que te acabo de decir, en la provincia de Santa Fe, tenés que relacionarlo con el sistema institucional de no reelección. Entonces vos decís, ¿yo voy a ser el jefe de qué? Si me tengo que ir a los cuatro años, y si me va mal, no gobierno los tres que me quedan (...) (LM, entrevista propia, 11/10/16).

También, como mencionamos previamente, las disputas entre ambos dirigentes (y sus respectivos sectores dentro del PJ) empezaron a vislumbrarse a poco de asumido el gobierno por parte del sucesor. Dichas disputas, sin embargo, se circunscribían a la pelea por cargos y lugares de decisión dentro de las estructuras gubernamentales y no eran, en general, discrepancias en torno a los objetivos generales de gobierno o políticas de fondo. En efecto, en cada ocasión en la que se le consultaba a Obeid por “la relación con Reutemann” este se ocupaba de aclarar que “[él] pertene[cía] a un sector político que est[aba] conducido por Reutemann, de manera que [él] gob[ernaba] pero [Reutemann] e[ra] el que conduc[ía]” (EL, 2/12/95).

Pese a este reconocimiento, el liderazgo de Reutemann debió enfrentar desafíos por parte de quien ocupaba ahora el máximo cargo de gobierno en la provincia. La Legislatura fue uno de los ámbitos privilegiados en el que se manifestaron los desacuerdos entre estos dos dirigentes. En este sentido, en el contexto de asunción del gobernador en diciembre de 1995, se sucedieron una serie de disputas en torno a la designación de las autoridades de la Cámara de Diputados. El peronismo tenía la mayoría legislativa con 28 bancas sobre 50, con un bloque unificado en el cual sin embargo ya podían identificarse ciertos alineamientos internos. En ese marco, un diputado perteneciente al sector reutemannista (Jorge Giorgetti) intentó hacerse con la presidencia del cuerpo<sup>161</sup> aunque, finalmente, la persona promovida por el gobernador electo (Rubén Mehauod) fue votada por unanimidad como presidente de la Cámara (EL, 6/12/95).

---

<sup>161</sup> Ver la nota: “Diputados: el juego de la silla” (EL, 3/12/95, p. 5).

Ahora bien, en ocasión de una nueva renovación de autoridades de las Cámaras, el conflicto inter-líderes, que se había mantenido latente durante el primer año de gestión de Obeid, volvió a resurgir. En mayo de 1997 el obeidismo no logró hacer reelegir a Mehauod al frente del Cuerpo y, tras un periodo “de virtual acefalía”, surgió la designación de Daniel Castro, un diputado del sector de Obeid cuya postulación operó como prenda de conciliación (*CL*, 2/5/97). Este fue, en efecto, el prelude de la interna que se desplegará públicamente en las elecciones del mes de octubre.

Volvamos al escenario electoral. A nivel nacional, el justicialismo ponía en juego la renovación de cuatro bancas en la Cámara de Diputados pertenecientes a la provincia, para lo cual se confeccionó una lista de unidad encabezada por el diputado Lamberto. Sin embargo, el eje de las disputas en el justicialismo provincial se situó en las elecciones locales y, en particular, en las elecciones para la renovación de concejales en el Concejo Deliberante de la capital santafesina. En efecto, y a partir de un desacuerdo en la distribución de lugares y en la integración de la lista de concejales, el gobernador Obeid decidió presentar una lista propia y competir frente a la que respondía al liderazgo de Reutemann.<sup>162</sup> Las nóminas estaban encabezadas por Marcelo Álvarez (secretario de Obras Públicas de la ciudad) por parte de *Santa Fe Crece*, y por José Weber (ex ministro de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio durante el gobierno de Reutemann) en la lista que apadrinaba el senador nacional, que llevó el nombre de *8 de Septiembre* en alusión al día del año 1991 en el que Reutemann fue electo gobernador.

La confección de dos sublemas del PJ para los comicios legislativos de la ciudad (lo que, en términos de los actores, se tradujo en la conformación de una “interna” entre Reutemann y Obeid) tuvo impactos en distintos niveles. El más evidente y significativo tuvo que ver con el desafío y puesta a prueba de

---

<sup>162</sup> En rigor, la lista *Santa Fe Crece* se presentó en las localidades de toda la provincia pero el epicentro de la disputa lo constituyó la ciudad de Santa Fe, territorio político del exintendente y ahora gobernador Obeid.

la legitimidad del liderazgo reutemannista. En efecto, la capital santafesina constituía por excelencia el territorio político tanto de Obeid como de Reutemann y, por lo tanto, la conformación de una lista obeidista constituía un desafío directo al liderazgo de este. Un dirigente muy cercano al exgobernador nos relataba del siguiente modo el grado de compromiso que — pese a tratarse de una “listas de concejales” — Reutemann le imprimió a estas elecciones. Nos decía:

Entonces esa fue una gran pelea donde Reutemann pelea contra Obeid y contra Rosatti, que era el intendente de Santa Fe, y lo obligan a Reutemann a caminar toda la ciudad por las listas de concejales. Se tuvo que meter en cuanto barrio. Fue una campaña fuerte porque se jugaba su liderazgo. Yo me acuerdo una vez, él estaba en Roma con Menem, era senador, volvió, viajó toda la noche, llegó a Buenos Aires a la mañana, se vino en auto y al mediodía estábamos haciendo la campaña por el barrio San Lorenzo, Centenario, Chalet. El tipo estaba fundido y sin embargo se metió en la campaña (*GJ*, entrevista propia, 11/10/16).

Reutemann desplegó un verdadero formato de “proximidad” (*Annunziata*, 2012) muy típico en su modalidad de presentarse ante la ciudadanía tanto en los momentos electorales como durante el ejercicio de los cargos públicos (*Lascurain*, 2021). En este sentido, otro entrevistado nos relataba:

En [la] campaña (...) nos enteramos que él andaba por Yapeyú [un barrio de sectores populares] comiendo salame, picadas de salame, con la gente; y ahí dijimos: ‘bueno, si este loco hace esto, ¿cómo le ganamos?’ Él, el trabajo sólo le daba un resultado impresionante, andaba solo, no era un tipo de actos públicos, no le gustaba eso (...) (*LM*, entrevista propia, 11/10/16).

En efecto, según relatos de la prensa, la identificación con la figura de “El Lole” (tal como apodaban a Reutemann) se daba principalmente en los barrios periféricos de la ciudad, donde se asentaban los sectores sociales bajos de la población. Se lee, por

ejemplo, que “en los barrios; allí se hizo sentir más el poder de convocatoria de Reutemann. El Centro, como siempre, fue más distante” (*EL*, 20/10/97, p. 10). Asimismo, y en línea con el formato de cercanía, los candidatos de ambas fracciones del PJ desplegaron caravanas y recorridos por la ciudad a los que le imprimieron cierta simbología peronista tradicional aprovechando, además, la proximidad temporal con las celebraciones por el 17 de octubre. En este sentido, ambos sectores incluyeron la palabra “lealtad” para la convocatoria a sus respectivas caravanas, según se observa en los afiches publicados en la prensa.

Ahora bien, con respecto a la figura de Reutemann, estas elecciones tuvieron un segundo plano de resonancia que se situaba por fuera del ámbito local y de las características de una campaña por cargos municipales. Nos referimos al rol “político” de los comicios de tipo legislativo. En este sentido, el exgobernador buscó poner a prueba no solamente la receptividad de su imagen entre el electorado santafesino (estando ya fuera de los cargos públicos provinciales) sino —en un mismo nivel de importancia y como un objetivo manifiesto reconocido por el propio Reutemann— para “testear” una posible candidatura presidencial para el año 1999. Este era, por lo tanto, un objetivo dirigido “hacia adentro” de la fuerza partidaria propia. A pocos días de las elecciones, el senador nacional declaraba ante la prensa local:

Hay mucha gente que dijo que yo fui mascarón de proa en el ‘91. Hoy llega el momento de la verdad. De paso, para una eventual proyección nacional. Un resultado no favorable para mí no es bueno en la proyección nacional. Si no gano, diría que es para repensar el futuro (...) No descarto que también hay un soporte de Duhalde al poder político de Santa Fe para tener el conflicto que tenemos ahora. Generar un conflicto de tipo político en mi provincia para dividir las aguas (*EL*, 23/10/97, p. 11).

En esta declaración, el principal líder del peronismo santafesino asociaba el devenir de los resultados en la elección local al futuro proceso de selección de candidatos dentro del PJ para la presidencia de

la nación. Dicho de otro modo, un efecto deslegitimador de su liderazgo a partir de un posible fracaso electoral, hubiese abortado de plano sus pretensiones de disputar una probable candidatura presidencial.

En función de estos elementos podemos advertir, entonces, cómo las distintas escalas político-partidarias se imbricaban y asociaban unas con otras. Ya mencionamos que para otro dirigente peronista con pretensiones presidenciales como lo era el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Duhalde, el resultado de estas elecciones legislativas iba a ser leído en función de su posicionamiento como candidato privilegiado para las presidenciales del año 1999. En un sentido similar, Reutemann significó —desde una posición institucional diferente— las elecciones legislativas municipales como un termómetro para una futura disputa interna a nivel nacional.<sup>163</sup>

Los resultados en la ciudad de Santa Fe fueron contundentes: del total de 12 bancas que se renovaban en el Concejo Deliberante, la lista reutemannista obtuvo 5 lugares contra 2 que logró el sector que representaba al gobernador Obeid y al intendente de la ciudad, Horacio Rosatti (*EL*, 27/10/97, p. 1).<sup>164</sup>

<sup>163</sup> Debido al contexto de relativo agotamiento del modelo menemista y a una creciente lesión en la imagen pública del presidente luego de ocho años de gestión (y que tenía al discurso anticorrupción como tópico discursivo principal de la Alianza FREPASO-UCR), varios gobernadores peronistas buscaron “despegar” los resultados electorales en sus distritos de la gestión nacional. Con esa meta, un grupo de ellos decidió alinearse con la figura de Duhalde y su futura candidatura presidencial (casos de Obeid en Santa Fe, Arturo Lafalla en Mendoza y Jorge Busti en Entre Ríos) pero, paradójicamente, sus listas salieron derrotadas. Por oposición, muchas de las listas del PJ alineadas con Menem lograron ganar en sus provincias (La Rioja, Jujuy, La Pampa y Corrientes) [Zicari, 2016]. En ese marco, Reutemann —otro de los posibles “presidenciables”, aunque no era gobernador en ese momento— decidió concentrar su estrategia electoral en la contienda municipal polarizando contra el obeidismo y desalineando así su figura de la compulsa por los cargos legislativos nacionales. En este sentido es que se negó a encabezar la lista de diputados nacionales del PJ, pese al pedido explícito por parte de Menem para que lo hiciera (ver nota: “Bajar a diputado nacional era una falta de seriedad total”, *EL*, 28/10/97, p. 6).

<sup>164</sup> El resto de las bancas se distribuyó entre la UCR (3 lugares), el FREPASO (1 lugar) y el PDP (1 lugar).



Para el sector liderado por el gobernador Obeid, el desafío de competir contra una lista reutemannista concluyó en un rotundo fracaso no sólo electoral sino, principalmente, político. Su intención de habilitar un escenario en el cual negociar y relacionarse con el líder del peronismo local en un plano de mayor equidad quedó plenamente abandonada. De aquí en más, el “sucesor elegido a dedo” por Reutemann no haría más que replegarse sobre su propio sector y aceptar las condiciones impuestas por quien se perfilaba como el conductor indiscutible del PJSF. En este sentido, un entrevistado del riñón obeidista nos relataba:

Nos aplastó. Con un candidato que era José Weber, de la nada, con una consigna: ‘Weber es Reutemann’, con eso. Pero nos pasó por encima. Después, la sumatoria en el interior, está todo lindo; pero eso no vale. Una campaña impresionante, laburamos como locos, acá, en el interior, en todos lados. Acá perdimos, fue espantoso... Entonces perdimos, y eso nos obligó a replegarnos (LM, entrevista propia, 11/10/16).

El desenlace de la disputa tuvo sus efectos a nivel institucional. Como ya adelantamos, en la Cámara de Diputados de la provincia el bloque oficialista se había fracturado en el mes de mayo frente a la decisión del gobernador de presentar una lista propia en los comicios municipales. El peronismo había quedado, así, dividido en tres subgrupos: 17 diputados de Obeid, 8 de Reutemann y 3 de Héctor Cavallero. Por su parte, el senador provincial reutemannista Julio Gutiérrez opinaba ante la prensa:

La ruptura del bloque no es un cisma. Sabíamos cuando asumimos que veníamos de distintos sublemas y orígenes pero considerábamos que institucionalmente podíamos funcionar en conjunto. Hubo frecuentes desencuentros con el Poder Ejecutivo y colmó nuestra paciencia la actitud de Jorge Obeid de abandonar *Creo en Santa Fe*. Generó el sublema Santa Fe Crece y así evitó una lista consensuada de unidad para Santa Fe (...) La ruptura, el alejamiento, nos han sido impuestos (...) Reutemann [es nuestro] único referente (EL, 19/9/97, p. 11).

Unos meses después de las elecciones, ante un nuevo proceso de nombramiento de autoridades en la Cámara de Diputados, el sector reutemannista logró holgadamente colocar a Jorge Giorgetti al frente del cuerpo legislativo, luego de que seis exdiputados obeidistas votaran a su favor (*P12*, 29/4/98). Asimismo, desde la fracción que respondía al senador nacional reclamaban cambios a nivel ministerial que, sin embargo, no sucedieron.

Por último, la estrategia electoral de Reutemann tuvo efectos en relación con los resultados para los cargos legislativos nacionales. Como mencionamos, el exgobernador decidió desplegar todo su potencial electoral en el escenario de las elecciones municipales y descuidar las preferencias del electorado en torno a los puestos nacionales. Esta decisión provocó acusaciones cruzadas con los candidatos del peronismo que integraban aquella lista, que lo responsabilizaban de “no [poner] suficiente interés en la campaña” (Oscar Lamberto, en *EL*, 28/10/97, p. 6). Las críticas apuntaban directamente al Lole: “no es que no haya peronistas en Santa Fe, porque hubo votos para concejales. Acá no hay ola, hay una cuestión local” (*idem*). En efecto, el PJSF colocó sólo 3 de los 4 diputados que tenía en el Congreso nacional, siendo superado por la Alianza que colocó 5 diputados. Por primera vez en doce años, el peronismo santafesino perdía una elección. Además, en este nivel también Obeid se vio derrotado: su candidato a diputado nacional ocupaba el cuarto lugar en la lista. En la interpretación de los actores, el 22% de los votos en blanco en la categoría de diputados indicaba que no todos los votos de Reutemann habían acompañado la lista que encabezó Lamberto (*EL*, 27/10/97, p. 8).

### **Reflexiones finales**

En la presente ponencia tuvimos como propósito indagar en las formas que adquiere la disputa política en un distrito provincial que no admite la reelección inmediata del gobernador (aunque sí la reelección mediata). Así, buscamos dar cuenta de la manera en la que

las reglas institucionales constituyen una especie de barrera (aunque no fija, inmóvil) a la conformación de liderazgos “eternos” o duraderos en el tiempo desde el momento en el que —de erigirse algún tipo de liderazgo relevante— este debe adoptar estrategias y cursos de acción que le permitan retener en alguna medida el control de los recursos (políticos, económicos e institucionales) *por fuera* del cargo de gobierno. Partimos entonces de la premisa de que las normas institucionales (en este caso, la cláusula constitucional de no reelección) condicionan el accionar y las estrategias de los dirigentes políticos, especialmente, de aquellos que se encuentran en las posiciones de mayor jerarquía institucional y, por lo tanto, ocupan los ámbitos de decisión política.

En el trabajo exploramos, en particular, el proceso de sucesión política dentro del justicialismo de la provincia de Santa Fe entre los años 1995 y 1997. En estos años, el gobernador y líder del peronismo, Carlos Reutemann, finalizó su gestión como primer mandatario provincial y designó un sucesor, Jorge Obeid, que gobernó la provincia hasta 1999 cuando aquel fue elegido, nuevamente, como gobernador. Además, debemos mencionar que el análisis del caso adquiere una especial relevancia puesto que ambos dirigentes se alternaron en el gobierno en dos oportunidades, ya que al finalizar el segundo mandato de Reutemann, Obeid volvió a ser electo gobernador.

¿Qué características adquirió el proceso sucesorio? Y, luego, ¿qué formatos adoptó la relación inter-líderes a lo largo de estos años?

El primer elemento a mencionar es que Reutemann había logrado construir, desde el inicio de su primer mandato en 1991, un poder hegemónico dentro del justicialismo provincial. Para 1995, era el “conductor” del peronismo santafesino, tal como lo entendían los propios dirigentes peronistas locales (Lascurain, 2020). El hecho de estar imposibilitado constitucionalmente para disputar un mandato inmediatamente posterior al que había terminado no fue obstáculo, sin embargo, para que, una vez que

pudo volver a postularse al cargo, lograra hacerse de él en una elección histórica para el PJSF. En efecto, para 1999 Reutemann se consolidaría como líder indiscutido de la fuerza y como un dirigente cuyas definiciones y movimientos tendrían un impacto determinante sobre todo el sistema partidario provincial a lo largo de varios años más (Ramos, 2011).

En este escenario, el excorredor de automovilismo se vio ante la necesidad de elegir un sucesor en 1995 al cual “transfundirle” su potente carisma, en el sentido weberiano del término. Tal como analizamos en la primera parte del trabajo, las diversas estrategias llevadas adelante por el líder fueron exitosas en el sentido orientado a seleccionar un sucesor que compartiera —si no todos— algunos de los atributos más distintivos de su liderazgo (“capacidad de gestión” y “honestidad”), como así también en vistas a lograr la victoria del PJ en la contienda electoral.

Otra de las particularidades que mostró el análisis de la sucesión es que, si bien el líder buscó controlar dicho proceso al elegir un “heredero” de su preferencia, al mismo tiempo, mostró cierta reticencia a identificarse plenamente con él. Esta situación quedó cada vez más clara a medida que el gobierno de Obeid avanzó en el tiempo. En efecto, ambos dirigentes mantuvieron los límites de sus propios sectores intrapartidarios y —tal como afirma la literatura sobre el caso—, siempre se comportaron dentro de un marco de “amistad pública y [de] rivalidad latente” más que como aliados puros (Ramos y Vaschetto, 2019, p. 4).

Precisamente, tal como desarrollamos en la segunda parte de la ponencia, esa rivalidad latente tuvo un (y sólo un) momento de abierta manifestación: las elecciones a concejales en la ciudad de Santa Fe en el año 1997. El estudio de este proceso electoral (que transcurrió de manera simultánea a las elecciones legislativas nacionales) nos permitió ver que: 1) el “sucesor” intentó, sin ningún éxito, disputar el liderazgo de su mentor, y 2) que el líder aceptó el desafío para demostrar con contundencia que no había “lugar para dos” en la conducción de la fuerza.

Pasado el desafío, los posicionamientos de estos dos sectores internos del peronismo (que constituían la casi totalidad del espectro partidario interno) se orientaron a apuntalar, aún más, la figura del líder: primero, hacia una trunca candidatura presidencial de Reutemann y, luego, hacia una nueva postulación a la gobernación. Queda para una futura indagación el estudio del proceso de transición desde el gobierno del sucesor hacia un nuevo mandato del líder; no obstante ello, la experiencia estudiada aquí nos permitió identificar el modo en el que un conjunto de líderes y dirigentes políticos son sometidos y —a la vez— buscan transponer los límites y posibilidades a su accionar en un contexto normativo que los obliga a salir y entrar periódicamente a los altos cargos de gobierno.

## **Bibliografía**

Almaraz, G. (2010). Ambición política por la reelección en las provincias, en *Revista SAAP*, Volumen 4, N° 2, 191-226.

Annunziata, R. (2012a). ¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La *representación de proximidad* en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina, en Cheresky, I. y Annunziata, R. (comp.). *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, Prometeo.

Beccaria, L. (2003). Las vicisitudes del mercado laboral argentino luego de las reformas, en *Boletín Informativo Techint*, N° 312, mayo-agosto.

Beherend, J. (2021). Dinastías políticas y democracia: una propuesta conceptual, *Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos* Volume 9, N° 3, 174-189, setembro-dezembro.

Borello, R. y Mutti, G. (2003). La ley de lemas en la provincia de Santa Fe, en *Actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*, Rosario, Argentina.

Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo Editorial. Buenos Aires.

Canelo, P. (2001). ¿Dónde está el enemigo?: la rearticulación menemista de los clivajes políticos y la disolución del antagonismo social. Argentina, 1989-1995, informe final del Concurso Culturas e identidades en América Latina y el Caribe, Programa Regional de becas CLACSO. Disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/10524>

Cardarello, A. (2012). El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007), *Revista SAAP*, vol. 6, N° 1, mayo, 153-194.

Cheresky, I. (2006). La política después de los partidos. En Cheresky, I. (comp.), *La política después de los partidos*. Prometeo, Buenos Aires.

Damianovich, A. (2001). *A caballo del tigre. Memorias de la Casa Gris. El gobierno de Jorge Obeid en Santa Fe (1995-1999)*, Homo Sapiens.

Escolar, M. y Aval Medina J. M. (coord.), (2014). *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*. Editorial Prometeo.

Lascurain, M.C. (2020). El peronismo santafesino en los primeros años 90. Emergencia y consolidación del liderazgo de Carlos Reutemann, en Quiroga, Hugo y Sosa Sállico, María de los Milagros (coord.) (2020): *Política y políticas públicas en la provincia de Santa Fe. Estudios plurales tras el retorno de la democracia*. UNL Ediciones.

Lascurain, M.C. (2021b). Sobre los modos de la representación de proximidad en la Argentina contemporánea: la proximidad ‘no intimista’ en el liderazgo de Carlos Reutemann en la provincia de Santa Fe (1991-1995)”. *Astrolabio* (26), 343–372, enero-junio 2021.

Lascurain, M.C. (2022). ¿Un Gabinete de Outsiders? Confianza, Expertise Técnica y Partidización en la Élite Ministerial de la Provincia de Santa Fe, Argentina (1991-1995). *Global Journal of Human-Social Science: F. Political Science* 22(8), 51-72.

Beccaria, L. (2003). Las vicisitudes del mercado laboral argentino luego de las reformas, en *Boletín Informativo Techint*, N° 312, mayo-agosto.

Lucardi, A. (2006). “Fortaleciendo al gobernador: la reelección en las reformas constitucionales provinciales argentinas (1983-2006)” [Tesis de licenciatura, Universidad de San Andrés].

Maidana, M. F. (2016). Los cholos y los negros. Sustitución de elites dirigenciales en el Partido Justicialista de Salta (P.J.) en los años 1995 a 2011. *PolHis. Revista Bibliográfica Del Programa Interuniversitario De Historia Política*, (17), 276-312.

Malamud, Andrés (2004). *El Bipartidismo Argentino: Evidencias y Razones de una Persistencia (1983-2003)*. Pontificia Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Manin, B. (2006). *Los Principios del gobierno representativo*, Alianza.

Mutti, G. (2003). Agendas electorales de los comicios para gobernador en la provincia de Santa Fe en la década de los años 90; en Petracca, A. et. al: *Cambio institucional y agenda pública. La provincia de Santa Fe en los años noventa*. UNR Editora.

Ramos, H. (2011). Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003, *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 1, 157-187.

Ramos, H. Y Vaschetto, M. (2019). La emergencia del kirchnerismo en Santa Fe (2003-2005). En G. Mutti Y A. Torres (Comps.). *Procesos electorales en perspectiva multinivel* (pp. 279-300). UNR Editora.

Rinaldi, M. (2019). El origen del reutemannismo y la dinámica organizacional del PJ santafesino (1990-1991). *Colección*, 30 (2), 45-87.

Robin, S. (2007). "Régimen electoral y sistema de partidos: la influencia de la ley de lemas sobre el sistema de partidos en la provincia de Santa Fe". [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Rosario. Tesis no publicada].

Serrafero, M. (1997). *Reelección y sucesión presidencial: poder y continuidad: Argentina, América Latina y EE. UU.* Editorial de Belgrano.



Serrafero, M. (2015). El control de la sucesión: reelección y limitaciones de elección presidencial por parentesco en América Latina. *Revista de estudios e pesquisas sobre as Américas*, V.9 N1.

Sosa, P. (2018). Ordenar la provincia. Sobre el carisma de Néstor Kirchner en Santa Cruz (1991-1996). *Perfiles latinoamericanos*, Vol. 26, N° 51, 37-61.

Zícari, J. (2016). De la derrota a la presidencia. La trayectoria política de Eduardo Duhalde entre 1999 y 2001. *Trabajos y Comunicaciones (44)*, e 019.

## Capítulo 10

### Posibilidades y límites de una aproximación comparativa en el estudio del reclutamiento de elencos políticos en NEA y NOA (1983-2015)

*Fernanda Maidana*<sup>165</sup>

Este trabajo analiza características de una aproximación comparativa en el estudio del reclutamiento<sup>166</sup> de las provincias de NEA y NOA explorando el sentido, sus posibilidades y dificultades y delinea las dimensiones o los ejes de indagación. Asimismo, busca ajustar aspectos del plan de trabajo elaborado inicialmente, se detiene en las particularidades de los casos, los aportes de la antropología y el recorte espacial.

---

<sup>165</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional del Chaco Austral (CONICET/UNCAUS).

<sup>166</sup> La bibliografía señala que el reclutamiento se compone de dos instancias: el momento en el que progresivamente se ve reconocida la competencia de alguien en particular a ejercer un rol (Nay, 1998), su transformación en elegible (Seligman, 1964) sobre la base de ciertos requisitos formales e informales (Camp como se citó en Lodola, 2016); y el de la selección, como proceso en el cual los candidatos potenciales son elegidos para una candidatura o un cargo. No obstante, dado que resulta difícil determinar dónde finaliza una y comienza la otra, se lo considera un proceso único (Siavelis y Morgenstern, 2009).

En los últimos años es posible observar un importante crecimiento de las investigaciones de escala subnacional en América Latina, con el resurgimiento de una línea de trabajo que reconoce la importancia de las dinámicas políticas locales y valoriza la investigación a partir de estudios de caso, y la comprobación empírica (Suárez Cao, Batlle y Wills Otero, 2017). Desde otros enfoques, se destaca el potencial del uso de esta escala que permite dar cuenta de especificidades locales, relaciones de distintos niveles y discontinuidades de los procesos políticos (Ferrari y Mellado, 2016). Sin embargo, aunque crecen los estudios de caso centrados en la política provincial en Argentina, se advierte que no lo hacen del mismo modo en todo el territorio dado el predominio de abordajes sobre Buenos Aires (Sosa y Ortiz de Rozas, 2022, p.21).

Sumado a este crecimiento, es posible identificar el incremento de investigaciones sobre el reclutamiento de elencos político en el país en los últimos años desde la preocupación por caracterizarlos sociológicamente (Mellado, 2018). La escala regional en la que se basa mi propuesta inicial obedece a que, este desarrollo de trabajos sobre el tema y que analizan las dinámicas políticas-partidarias locales, alienta la posibilidad de la comparación de casos a partir de “recortes de provincias del conjunto nacional” (Chiaramonte, 2008, p.13) y como modo de incorporar “otras perspectivas de análisis” (p.15). Teniendo en cuenta, asimismo, la necesidad de ampliar los estudios que aborden las provincias y de implementar un tipo de inferencias que las considere.

De este modo surge la delimitación de las regiones NEA y NOA, si bien no como objetos en sí mismos, sujetos históricos o conformando procesos de regionalización (de la región del Norte Grande), sino en tanto recortes espaciales arbitrarios de la región-plan para desarrollar desde allí el trabajo con las fuentes y observar las variaciones espaciales y temporales de ciertos fenómenos. Ante la pregunta, ¿qué particularidades ofrece esta delimitación regional frente a otras para pensar el reclutamiento de elencos políticos? Como justificación provisoria, en un primer

acercamiento encontraba en la literatura características comunes en la historia política y de años recientes. De la propuesta de Favaro y Cao (2005), y su caracterización de atributos de los estados subnacionales y la especificidad de los ex Territorios Nacionales es posible desprender que en NOA y en Corrientes los sectores de la oligarquía muestran un importante papel como elite gobernante que perdura en el tiempo; en tanto que, por el contrario, los ex Territorios del NEA provincializados en los años 50 del siglo XX carecieron de oligarquías y cuentan con una clase política que surge en las primeras décadas del siglo pasado, y grupos dominantes consistentes en una burguesía comercial sin tradición y de “origen plebeyo” (p. 11).

En años recientes, desde la reapertura de la democracia, podemos ver que algunas de estas provincias ‘viejas’ muestran características de un reclutamiento restringido —en pluralismo y competencia—, en el que seguirían siendo importantes sectores tradicionales y familias políticas con poder económico y social (Behrend, 2016 y 2007; Ortiz de Rozas, 2011a y 2011b; Maidana, 2015 y 2016). En tanto que, los estudios sobre características de los elencos políticos que se disponen para los ex Territorios Nacionales del NEA, circunscriptos a la provincia de Chaco, muestran mayor apertura con la presencia importante de un funcionariado de trayectoria “pública pura” en los gabinetes iniciales del periodo 1983-2015 (Castellani, 2018b, p.24, y 2018a), y de “perfiles ocupacionales de tipo público” en los legisladores del periodo 2007-2021 (Canelo, 2022, p.20).

Sin embargo, pese a que estas referencias sugieren tendencias diferentes en el reclutamiento que podían vincularse con fenómenos de su historia política, sólo permiten justificar provisoriamente el recorte. En un trabajo anterior sobre las investigaciones realizadas en el tema (Maidana, 2023) observo que las investigaciones existentes ofrecen indicios de la complejidad del fenómeno, con variaciones a lo largo del periodo en una misma provincia y —es posible inferir— tendencias contrapuestas al interior de ambas

regiones; y, asimismo, muestran la necesidad de atender las vacancias y aguardar nuevos avances empíricos y teóricos (con más andamiajes de los que disponemos hasta ahora) que permitan evaluar en mejores condiciones la viabilidad de la escala regional en una aproximación comparativa con estos u otros supuestos. Por lo tanto, en este trabajo me centro en las características y los ejes de indagación que se podrían tener en cuenta a partir de desarrollos futuros.

### **El uso de la comparación en el estudio del reclutamiento**

Respecto a los avances en el estudio del reclutamiento, Julien Navarro y Giulia Sandri (2017) señalan que existe un déficit teórico y empírico general en su conocimiento y comprensión, con investigaciones que muestran limitaciones en el alcance y en las dimensiones del análisis. Los estudios destacan, asimismo, que se trata de trabajos mayormente centrados en gobiernos parlamentarios europeos y de Estados Unidos, que generalmente “no consideran los sistemas presidenciales multipartidistas que predominan en América Latina” (Siavelis y Morgentern, 2009, p.90). Con respecto a la comparación, es señalada igualmente la falta de un abordaje teórico común que considere el nivel empírico (Siavelis y Morgenstern, 2009; Navarro y Sandri, 2027). En función de esta vacancia surge una literatura desde la ciencia política en la primera década de 2000 sobre aspectos de los sistemas latinoamericanos en perspectiva comparada (Freidenberg y Alcántara, 2009) que propone algunas herramientas y se encuentra en desarrollo.

Sobre lo que estas dificultades representan para el estudio del país, desde la ciencia política Prats (2012) observa que no es posible entender el caso argentino con las perspectivas y argumentos establecidos para el “cuadrante noroccidental” (p. 113), dado que consideran realidades muy diferentes. Muestra que, al contrario de lo que concluye esa literatura, la descentralización a

nivel organizativo de los partidos políticos y la mayor inclusión en los selectorados y candidatos en Argentina no propician una mayor democratización de los procesos de selección de candidatos. Asimismo, considerando las particularidades del país, se identifica desde esta área de conocimiento que los fenómenos de la política provincial nos interpelan desde sus especificidades, y hacen necesario “encontrar conceptos o categorías adecuadas” (Behrend, 2012, p.19), que sean “pertinentes” y que consideren los procesos históricos y contextos diferentes (Vaca Ávila, 2019, p. 12).

Este reconocimiento de la inadecuación e inaplicabilidad de categorías, perspectivas y argumentos contruidos para contextos empíricos tan diferentes, forma parte de un cuidado y una vigilancia especial que propone la antropología con la teoría importada, los modelos extranjeros y la pretendida universalidad de los conceptos propios y de otras disciplinas. Desde la propuesta del estudio de ‘la política’ centrada en los diversos significados nativos y las configuraciones que asume en contextos empíricos específicos, al margen de definiciones “legales o modélicas” (Palmeira y Barreira, 2006, p.10, trad. propia; NUAP, 1998), se plantea la necesidad de su contraste con los conceptos nativos (Peirano 1995) buscando “visiones alternativas” (p. 16). A partir de los avances de esta línea de investigación, antropólogos del país destacan que la centralidad dada a las perspectivas nativas<sup>167</sup> aumenta nuestra capacidad para comprender el alcance de las categorías y modelos teóricos importados y permite, además, su desnaturalización (Balbi y Boivin, 2008).

Aunque en Argentina los estudios antropológicos de fenómenos de ‘la política’ recién comienzan a desarrollarse desde fines de los 80 y principios de los 90, se observa su importante impulso a partir de la influencia de la antropología de la política de Brasil desde el Núcleo de Antropología de la Política (NUAP) (Frederic

---

<sup>167</sup> Se entiende por perspectivas nativas universos de referencia que comparten sujetos situados socialmente, consistentes en articulaciones de prácticas y sentidos que organizan su actividad; resultado de un esfuerzo heurístico de los etnógrafos (Balbi, 2020).

y Soprano, 2008), a través de trabajos empíricos que dan cuenta de su especificidad y en vistas a ofrecer llaves descriptivas de interpretación de aplicación más general (Palmeira 2006 y 1996). En estos desarrollos Frederic y Soprano (2008) observan una inclinación especial, entre otras, hacia el estudio del peronismo con investigaciones que cubren distintas dimensiones y que vale la pena considerar, sobre los conflictos políticos entre familias y las luchas en los orígenes del peronismo en Salta (Neiburg, 2003b), la génesis social del mito de origen a partir de los acontecimientos del 17 de octubre de 1945 (Neiburg, 1995), los intelectuales en las disputas por definirlo (Neiburg, 1998; Neiburg 2003a), la lealtad como valor moral y su persistencia en la forma de ‘hacer política’ peronista (Balbi, 2007), la categoría nativa de traición en dirigentes del peronismo de Entre Ríos (Boivin, Rosato y Balbi, 2003), la modificación de la división del trabajo político y la profesionalización en dirigentes y militantes peronistas del conurbano bonaerense (Frederic, 2004), las formas de sociabilidad y la dinámica interna partidaria en el peronismo misionero (Soprano, 2003), el peronismo y el movimiento piquetero (Quirós, 2008 y 2011), y el ‘trabajo político’ y la producción de obras por políticos mayormente peronistas (Gaztañaga, 2008 y 2010). En el caso de investigaciones propias sobre carreras de dirigentes, sucesión política y entendimientos y valores que permiten justificar la elección para cargos y candidaturas en el peronismo salteño (Maidana, 2010; 2015; 2016; 2018; 2022).

Volviendo al reclutamiento y la posibilidad de llevar adelante un abordaje comparativo que atienda las cuestiones referidas, podemos entender mejor por qué la definición de los comparables no constituye sólo un problema metodológico, sino que es también epistemológico (Schnegg, 2014). Tal como sostiene Barth (2000) —que propone comparar descripciones de los fenómenos y no los propios objetos descriptos—: las premisas teóricas sobre las que se basen esas descripciones restringirán nuestras operaciones comparativas, por lo que debemos estar atentos a las restricciones que el cuadro de referencia teórico y los presupuestos ontológicos

de una descripción dada imponen sobre sus posibilidades de uso (p. 190). Asimismo, podemos reconocer la importancia de reflexionar sobre cómo construimos las dimensiones en cuestión y la necesidad de buscar definiciones y clasificaciones que sean localmente significativas (Schneegg, 2014, p. 70), y que no resulten “ajenas y externas a los contextos sociales” (Gaztañaga y Koberwein, 2021, p. 105). En esta dirección, adhiero a la propuesta de Gaztañaga y Koberwein de pensar la comparación en tanto propósito “epistémico, ético y político de una antropología situada” (2017, p. 104).

Respecto a cómo se piensa la comparación en la antropología,<sup>168</sup> debemos considerar la falta de consenso de lo que significa comparar (Gaztañaga y Koberwein, 2021), que las aproximaciones refieren a perseguir comparaciones en muchas direcciones y para diferentes fines (Stam y Shohat, 2009) y de una pluralidad de métodos (Gringrich y Fox, 2002). Incluso es pensada desde objetivos más amplios que los que podemos encontrar en otras disciplinas: desde la propuesta de Gaztañaga y Koberwein “se trata de encarar la comparación no como si fuera un modelo metodológico o una técnica (...) sino de imaginar e intentar implementar creativamente formas analíticas y teórico-metodológicas que nos ayuden a pensar críticamente el uso que hacemos de las herramientas de producción de conocimiento” (2021, p. 108).

En función de esto, a diferencia de lo que señalan las restricciones y recomendaciones de otras disciplinas y de la “tesis irreductible de que solo se puede comparar lo comparable” (Detienne, 2001, p. 42), desde la antropología se propone comparar incomparables

---

<sup>168</sup> En antropología se considera la comparación como la “columna vertebral” de la disciplina (Gringrich y Fox, 2002, p.i, trad. propia), siendo que el dilema por el que se desarrolla -buscando explicar la diversidad cultural y la unidad humana y dar sentido a las diferencias culturales- genera una tradición que permite entenderla como siendo “inherentemente comparativa” (Handler, 2009, p. 628, trad. propia), o bien, configurando la “naturaleza comparativa de mucho de nuestro pensamiento” (Schneegg, 2014, p. 57, trad. propia).



(Detienne, 2001 y 2006), comparar diferencias inconmensurables (Handler, 2009) y hasta la comparación disyuntiva (comparar lo diferente con lo diferente, de Sian Lazar, 2012); esta última, además, “permite discutir la naturaleza de las diferencias reales y aparentes entre los casos” (Gaztañaga y Koberwein, p. 107). Es decir, existe una tradición de aproximaciones que nos provee de apoyo ante la posibilidad de ensayar su implementación sin utilizar la misma métrica y ante comparables, incluso, muy heterogéneos.

### **La comparación del reclutamiento de elencos políticos en el NEA y NOA**

En un trabajo anterior (Maidana, 2023) señalaba que una agenda de trabajo requiere considerar las vacancias temáticas y temporales en las provincias de NEA y NOA. Inicialmente, en función de atenderlas, propuse como estrategia de relevamiento partir del estudio de caso ya realizado en el peronismo salteño, desarrollar la investigación en la provincia de Chaco como caso intrínseco (en función de comprender en profundidad todas sus dimensiones [Arce, 2010]) y realizar aproximaciones iniciales en las restantes provincias a partir de fuentes primarias y secundarias (tomando sólo partidos gobernantes con repetición de mandatos continuos en años recientes), a fin de establecer caracterizaciones mínimas y en un sentido instrumental, “como medio para poder decir algo en un nivel más general” (Arce, 2010, p.6), dado que los dos casos estudiados en profundidad permitirían iluminar los abordajes restantes.

La literatura define el reclutamiento como un tema “difícil” para investigar y analizar y para lo cual es necesario contar con mucho conocimiento del partido y de la dinámica política local (Field y Siavelis, 2009, p. 64). Pude constatar esta dificultad al estudiar aspectos asociadas a la carrera, los cargos y las candidaturas del peronismo salteño: que se trata de fenómenos de la dinámica política-partidaria a los que no es posible acceder de modo directo

debido a la imposibilidad de observar aspectos o instancias cuya visibilidad es restringida y reservada a unos pocos participantes, y su conocimiento, por esto mismo, es siempre mediado, externo y fragmentado. Estas limitaciones, que afectan los alcances analíticos y reflexivos y configuran una dimensión de fragilidad difícil de sortear, pueden verse agravadas o atenuadas según particularidades de los contextos empíricos, en torno a: las formas en que los/as dirigentes entienden los cargos y las candidaturas y la comunicación política en torno a estos, que evidencian sentidos y narrativas diferentes; las políticas respecto a la información de organismos gubernamentales y de los partidos políticos; y la forma cómo se producen crónicas y noticias de los medios de comunicación sobre temas de política.

En el caso salteño, una vez sorteados los límites en la colaboración advertida por trabajadores y militantes (“no te van a contar”) y realizado las entrevistas, era posible reconocer en líderes y dirigentes del oficialismo una forma de presentación personal de las carreras en un lenguaje estandarizado —en apariencia— en el que el esfuerzo retórico se destinaba a generar dentro del habla políticos virtuosos, a cumplir en esos actos de comunicación con las constricciones y el modelo de acción del rol, y a contestar la visión generalizada en el centro del país de los/as dirigentes del Interior como premodernos, con modos de acción tradicionales y autoritarios. Por su vez, los relatos de la prensa nacional y la “independiente” local ofrecían una mirada crítica que los distanciaba de los significados, aspiraciones y metáforas dominantes de la democracia. Por entonces,<sup>169</sup> mostraban una gran preocupación por invisibilizar las acciones de gobierno susceptibles de ser denunciadas como poco democráticas o transparentes, clientelistas y corruptas que los medios de comunicación nacionales mostraban afanosamente. También esta preocupación se refería a evitar ser vistos como políticos participando de una cierta mercantilización de la práctica política, o preocupados sólo por los cargos o por sus intereses políticos personales.

---

<sup>169</sup> Realicé el trabajo de campo durante los años 2004 y 2005, y 2010 a 2011.

Por otra parte, una gran cantidad de medios de la prensa gráfica<sup>170</sup> producía crónicas a partir de chismes, rumores y confidencias mayormente obtenidos en interacciones mediadas por la confianza, la amistad o formando parte de vínculos económicos con dirigentes, funcionarios y trabajadores próximos a los líderes locales, que también daban cuenta de que la circulación de esa información era regulada, circunscripta y reducida; por lo que los esfuerzos de los periodistas, cronistas y colaboradores de los medios, cuando de eventos políticos se trataba, se orientaban a alcanzar un conocimiento que era escurridizo, fragmentario y que no estaba disponible.

En las aproximaciones exploratorias realizadas recientemente para el caso de la provincia de Tucumán, pude identificar preocupaciones y dinámicas similares de la comunicación política, y que la indagación académica era vista con sospecha, por ser equiparada a la de los medios críticos, o bien carente de interés para la empresa política. Asimismo, que los/as legisladores/as raramente brindaban entrevistas (nuevamente fui advertida del “no te van a contar”), al igual que otros/as dirigentes con cargos electivos, y que era entendido que se trataba de información considerada “íntima” o “privada”. En los propios organismos gubernamentales la información disponible era restringida y, generalmente, sólo facilitada con el permiso de la autoridad principal<sup>171</sup> y cumpliendo con ciertos pasos y canales burocráticos (aunque esto no constituía una garantía de conseguirla). Al igual que en el caso de Salta, las crónicas sobre estos temas del principal diario de la provincia<sup>172</sup> eran construidas a partir de información

<sup>170</sup> Fundamentalmente, los semanarios publicados entre 2007 y 2011 que analizaban temas de la política provincial: *Nueva Propuesta*, *El Cronista de Salta*, *El Expreso*, *Redacción*, *Crónica del Noa*, *Cuarto Poder* y *El Intransigente* (desde 2008). En Maidana (2013) caracterizo los límites y posibilidades del trabajo con estas fuentes.

<sup>171</sup> La provincia de Tucumán, como la de Formosa y San Juan, no posee ley de acceso a la información pública.

<sup>172</sup> Diario *La Gaceta*.

mediada por relaciones de confianza y desde objetivos específicos de la disputa política (denuncia, operaciones políticas y publicidad, entre otros), también como chismes, rumores y confidencias.

Distinto fue el caso de la provincia de Chaco donde, por el contrario, legisladores/as del oficialismo mostraban interés en la investigación y colaboración a brindar entrevistas, con una evidente apertura para conversar de esos aspectos, en función de sus recuerdos, experiencias, intereses y objetivos de la comunicación. La disposición para las entrevistas y hablar de estos temas era también, en general, de otros/as dirigentes, militantes y funcionarios/as; incluso para brindar información del partido y aquella proveniente de organismos gubernamentales. Asimismo, esta era dispuesta en los sitios digitales y en archivos, como la Hemeroteca de la Legislatura (con una clasificación de crónicas de la prensa local según cajas temáticas), y hasta se facilitaban datos para el estudio de carreras y características de los elencos políticos: la Escuela de Gobierno, organismo provincial, realizaba investigaciones sobre los perfiles sociológicos de funcionarios, legisladores e intendentes que publicaban en redes para el acceso general.

Las crónicas de la prensa gráfica y digital mostraban igualmente relatos de definiciones, situaciones y disputas sobre los cargos y candidaturas narrados por los propios participantes (raramente como chismes, rumores y confidencias), de declaraciones radiales o realizada al medio gráfico, discursos y conferencias. En los años indagados, 2003 a 2023, los/as dirigentes y líderes describen con detalle situaciones partidarias, acontecimientos, conflictos y disputas vinculados a la selección para cargos y candidaturas en las que se encontraban implicados, y refieren abiertamente a aspiraciones, intereses, acuerdos y compromisos vinculados con estos. En este sentido, las narrativas muestran entendimientos que los comprenden en el funcionamiento “natural” de la vida política y de la dinámica partidaria.

En lo que referí hasta aquí, podemos ver que existen especificidades locales que afectan los contextos empíricos para el acceso y las posibilidades de investigación que introducen otra complejidad a la heterogeneidad inherente a los casos y que se torna necesario considerar. Se trata de provincias con particularidades de su pasado político reciente y diferentes reglas electorales y partidarias, sistemas políticos, dinámicas, tradiciones, idiosincrasias y prácticas políticas; aspectos que configuran el reclutamiento de elencos que, incluso, se transforma a lo largo de esos años. Del mismo modo, debemos atender a los sentidos en torno a los cargos y candidaturas, las narrativas que se despliegan y la visibilidad que la comunicación política le otorga; la forma de construcción de crónicas de los medios gráficos y las políticas de acceso a la información de los organismos gubernamentales y de los partidos. Siendo que esto último puede facilitar o tornar más difícil su investigación.

Si sopesamos las implicancias de esta constatación, es necesario ponderar que existen restricciones evidentes para lograr —en el relevamiento propuesto— un máximo de homogeneidad y exhaustividad en la información necesaria para todos los casos, obteniendo una desigual y/o insuficiente cobertura de aspectos de las dimensiones del reclutamiento. De este modo, es posible advertir que esto limita la posibilidad de realizar inferencias de carácter general en el futuro afectando la implementación de la comparación de escala regional, y restringe su uso a la escala provincial y en los casos en los que haya sido posible atenuar las dificultades en los relevamientos y/o con dimensiones y aspectos que se hayan logrado atender.

Retomando la caracterización de la aproximación comparativa propuesta, comprende una preocupación empirista, cualitativa y descriptiva; unidades de comparación que no constituyen entidades homogéneas y estables, sino diferenciadas y cambiantes; y el objetivo de dar cuenta de variaciones temporales y espaciales atendiendo a los detalles y a la especificidad de los casos (Balbi, 2017,

p, 63), buscando construir un campo de variabilidad. En esto último sigo a Barth (2000), que propone que la diferencia y la diversidad pueden ser conceptualmente transformadas en un campo de variabilidad, llevando progresivamente a la construcción de un conjunto de dimensiones de variación, para facilitar la descripción de cualquier forma observada (p. 193).

Respecto a la inconmensurabilidad, “la situación de fenómenos que son ostensiblemente imposibles de medir o comparar en términos de la misma métrica” (Handler, 2009, p. 627, trad. propia), desde la antropología se plantea que “producir sentido a partir de diferencias culturales inconmensurables ha sido, y permanece, central al proyecto intelectual” de la antropología (p. 629, trad. propia), ya que existe una tradición en la disciplina que hace uso de la comparación ante comparables muy heterogéneos y una gran disparidad de posibilidades.

Lo que sigue a continuación busca destacar resultados de investigaciones de provincias del NEA y NOA que permitirían la construcción de ejes de indagación y de objetos comparables. Detienne (2001) propone construir los objetos de comparación a través de “escoger una entrada en forma de categoría”, que no sea ni demasiado general ni demasiado específica (p. 46), y Gaztañaga y Koberwein (2001) consiguen hacer dialogar casos aparentemente inconmensurables (“construyendo un horizonte de comparabilidad que permita su tratamiento relacional” [p. 107]), al abstraer un eje de sus análisis particulares. Argumento que la pertinencia de esta selección se sostiene en la relevancia que evidencian en las dinámicas políticas locales, dadas ciertas preguntas de investigación y abordajes conceptuales que permiten captar aspectos y dimensiones del reclutamiento (de modo directo e indirecto): reglas e instituciones informales; relaciones personalizadas, lealtad e intercambio; y atributos sociales y recursos (y sus transformaciones).

## Reglas e instituciones informales

Con frecuencia es referido que en las investigaciones realizadas por la ciencia política la dimensión más explorada del reclutamiento sería la del funcionamiento formal y de las reglas escritas que rigen el proceso (Norris, como se citó en Navarro y Sandri, 2017). En esta dirección, se destacan las falencias de centrar los análisis en las reglas formales, ya que presuponen reacciones uniformes y/o ignoran variables contextuales (Siavelis y Morgenstern, 2009), y de no considerar adecuadamente cómo las instituciones se combinan con mecanismos organizativos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales y recursos “no estrictamente partidistas” (Freidenberg y Alcántara, 2009, p. 16).

El reconocimiento de las limitaciones de estas aproximaciones y de que muchas de las reglas que estructuran la vida política no son formales, lleva a incorporar factores que se suman o interactúan con el entorno institucional (Helmke y Levitsky, 2004; Siavelis y Morgenstern, 2009) considerando su papel complementario (Navarro, 2016) o, incluso, central para su funcionamiento (Helmke y Levitsky como se citó Siavelis, et al., 2022; Squarcioni, 2017). O'Donnell (1996) destaca su profundo arraigo y alta institucionalización en las nuevas poliarquías,<sup>173</sup> y Helmke y Levitsky (2004) identifican su importancia en las democracias de América Latina, adoptando la denominación de instituciones informales e incluyendo fenómenos que irían desde las normas legislativas y burocráticas hasta el clientelismo y el patrimonialismo. No obstante, pese a los avances y el aporte de estas y otras investigaciones de la ciencia política, en la literatura del institucionalismo continúa siendo predominante la atención centrada en las instituciones formales (Navarrete, 2016).

---

<sup>173</sup> Al respecto, Azari y Smith (2012) defienden la relevancia de su estudio también en democracias establecidas, para lo cual proponen un abordaje teórico específico y analizan instituciones informales de Estados Unidos.

Desde esta crítica, considerando la diversidad de configuraciones de reclutamiento, Nay (1998) plantea la necesidad de dar cuenta de las creencias, las convenciones, las normas tácitas y los valores que lo orientan. Se apoya en el trabajo del sociólogo político Mattéi Dogan (en Nay, 1998) y lo muestra con el análisis de un caso en Francia. Para el politólogo los estudios de los sistemas electorales en países anglosajones no observaron especialmente la influencia que ejercen las normas y las reglas informales propias a cada país (o espacio político) estructurando la elección de quienes seleccionan. Asimismo, en años recientes Vandeleene y Van Haute (2021) refieren al vacío en la literatura sobre criterios informales de los partidos en la selección de candidatos.

Para Argentina, Behrend (2007) igualmente muestra que las instituciones informales (como el caso del “juego cerrado” que encuentra en algunas provincias) pueden ser predominantes con relación a las formales, y propone analizar bajo qué condiciones las elites políticas logran mantenerse en el poder más allá de elementos estructurales e institucionales favorables, destacando la intervención de factores contextuales e idiosincráticos, que “son específicos y deben ser reconocidos de forma particular a cada caso” (Behrend, 2021, p.19).

En el “juego cerrado” una familia, o un reducido grupo de familias prominentes (con prestigio social, autoridad política y poder económico) domina la política de la provincia, controlando el acceso a las posiciones superiores del gobierno, el Estado provincial, los medios de comunicación y las oportunidades de negocios. Estas prácticas de política de familias en el poder, suponen acuerdos de elite y competencia limitada con falta de alternancia en el poder o alternancia a su interior. Las familias desarrollan una estructura de control que les permite permanecer en el poder, con baja rotación y por medio de sistemas políticos organizados con instituciones estables, prácticas políticas estructuradas, diarios de noticias, votantes y un sistema judicial (que también controla). La autora indica que la clausura opera con relación a quienes pueden acceder



y participar en política y cómo es ejercido el poder, y con la política nacional, ya que los gobernadores buscan mantener el juego político cerrado y aislado de la política nacional (con ese objetivo, por ejemplo, controlarían el diseño de las listas electorales).

En el caso de la provincia de Corrientes, sus protagonistas son miembros de la clase alta y clase media alta, que mayormente fueron a la universidad —formados como abogados— y son propietarios de tierras en actividades de agricultura o cría de ganado y que tienen relevancia o controlan la economía provincial. Así también, la politóloga refiere a que pertenecen a una red de familias que participaron en política por décadas e, incluso, durante un siglo y que el juego cerrado se fortalece después de la reapertura de la democracia en 1983, ya que las familias lograron desarrollar una clientela electoral y votantes leales.

Freidenberg y Levistky (2007) observan que existen partidos de países de América Latina que cuentan con importantes organizaciones partidarias que son informales; el Partido Justicialista (PJ) sería uno de estos partidos. En estas organizaciones, muchas decisiones que afectan las carreras políticas dependen de liderazgos personalistas o de caciques regionales, es decir, no son determinadas por el aparato partidario sino por los contactos personales con el líder y con las redes de patronazgo —de contacto, familias o amigos—.

Para estos autores, el PJ se convierte en un partido sostenido en el patronazgo durante las décadas de 1980 y 1990. Las carreras políticas de sus dirigentes pasan a responder a estas redes (de relaciones personalizadas, de patronazgo y clientelismo), que están institucionalizadas y que forman la estructura informal de la organización, pese a que se incorpora un sistema de elecciones internas para seleccionar a sus líderes y a sus candidatos en 1987. Por otra parte, se señala que tales características organizacionales le posibilitaron “una mayor circulación de dirigentes, capacidad para absorber a extrapartidarios, para modernizarse, para adaptarse fácilmente a los cambios y para realizar virajes programáticos”

(Levita, 2019, p. 5). Vale referir que el PJ tiene una importante presencia en el periodo 1983-2015 como partido predominante en tres provincias (Salta, Tucumán y Formosa), y dentro de un sistema bipartista en otras tres (Chaco, Jujuy, Catamarca), de las nueve provincias de las regiones NEA y NOA (recordemos que entre 1988 a 2012 La Rioja no es parte de NOA, por lo que no está incluida en el periodo considerado).

Al respecto de la Unión Cívica Radical, Freidenberg y Levitsky (2007) identifican una mezcla de características formales e informales (partido importante en Chaco, Corrientes, Misiones, Jujuy y Santiago del Estero). En sentido similar, Balbi (2018) muestra prácticas partidarias y de dirigentes radicales que, con frecuencia, ignoran normas e instituciones formales. No obstante, la literatura suele destacar que, a diferencia del PJ “posee un alto nivel de institucionalización y de competencia por elecciones internas”, aunque esto favorece a “líderes poco competitivos y fomenta fugas y escisiones” (Castillo, como se citó en Levita, 2019, p. 6; Prats, 2012). Al respecto de las elecciones internas, se observa la disminución de las internas partidarias en los últimos años en todos los partidos del país, en paralelo al fortalecimiento de liderazgos personales y la selección de candidatos por medio de sus elites partidarias (Tula y De Luca, como se citó en Levita, 2019).

En función de enfatizar el carácter informal de los partidos y de sus procedimientos de selección, resulta conveniente también considerar las investigaciones realizadas para Corrientes y Jujuy de Vaca Ávila (2019). La politóloga constata el bajo grado de institucionalización formal de los partidos de esas provincias más allá del signo político, e indica que estos se apartan de los procedimientos estatutarios, que muestran poca disciplina en sus expresiones programáticas, que carecen de jerarquías internas sólidas y estructuradas y que evidencian bajo grado de ideologización. Asimismo, observa el poder aglutinador de los líderes carismáticos, la importancia de la competencia facciosa y la proliferación de frentes o alianzas entre partidos.

## **Las relaciones entre políticos, la lealtad y los intercambios**

Desde abordajes de la ciencia política se destaca que el estudio de reglas no escritas y/o instituciones informales no es novedoso, dado que fueron objeto central de estudio en el campo de la antropología al buscar dar cuenta de cómo funcionan (Helmke y Levitsky, 2004; O'Donnell, 1996). Vale referir que antropólogos y antropólogas llevan décadas estudiando fenómenos de 'la política' y profundizando en preocupaciones que las comprenden, dentro del Estado y en relación con las reglas formales; y que, al respecto, se considera una contribución decisiva la extensa tradición de etnografías sobre patronazgo y clientelismo político realizadas desde 1950 (Thomassen, 2008) en distintas áreas geográficas y culturales (sociedades mediterráneas del Sur de Europa, Norte de África y Medio Oriente, México y Centroamérica, Sudeste Asiático y Japón), y desde análisis comparativos.

Entre aquellos que estudiaron el Sudeste Asiático surge la constatación de la necesidad de cuestionar la asociación entre política y grupo en el caso de los países considerados 'en desarrollo', puesto que "las relaciones personales desempeñan una parte más importante en la organización de la actividad política de la que los grupos organizados con base en afinidades de clase, profesión o ideología" (Landé en Palmeira y Barreira, 2006, p. 138). La política como ámbito de relaciones personalizadas también se encuentra en otros contextos empíricos, como en los estudios del Núcleo de Antropología de la Política (NuAP) que influenció de forma marcada líneas de investigación desarrolladas por antropólogos en Argentina (Frederic y Soprano, 2008).

Desde la antropología argentina, Germán Soprano (2003) en una etnografía del Partido Justicialista de la provincia de Misiones observa las distintas formas en que se organizan y socializan sus integrantes en el proceso de formación de grupos, agrupaciones, líneas internas y sublemas. Sostiene que el análisis de la política partidaria resulta comprensible dando cuenta de la dinámica de facciones y relaciones personalizadas de alianza y clientela. Estas

últimas serían consideradas fundamentales en el ejercicio de la política.

El antropólogo muestra que las formas de organización y socialización partidaria se constituyen a partir de la producción de redes políticas de relaciones personalizadas, estructuradas en torno a la figura de un líder, con individuos de igual y de desigual status (político, social, económico y/o cultural). Se desprende de su etnografía, que las alianzas y los resultados de las disputas entre facciones partidarias y los vínculos de intercambio se reflejan en la distribución de cargos en el Poder Ejecutivo y de candidaturas en el Poder Legislativo; asimismo, destaca el requisito de alineamiento y lealtad hacia las figuras políticas centrales.

De forma similar, a partir del peronismo salteño Maidana (2010) identifica una cadena de interdependencias recíprocas formando entramados duraderos, que articula posiciones, cargos, recursos y relaciones personalizadas. Se detiene en la influencia que ejercen los pares o políticos de posición superior y observa que la decisión del líder partidario —y gobernador— incide en gran medida en las posibilidades de carrera de los legisladores, intendentes y funcionarios políticos del P.J., y en que eran determinadas por la lealtad (la ‘lealtad peronista’) al mandatario y la orientación de sus actividades políticas en función de sus intereses y, en segundo lugar, por su base electoral o desempeño en la función pública. Las demostraciones de lealtad en el desempeño de los cargos eran exigencias y medios para la promoción entre los años 1995-2005, suponían comportamientos que construían merecimiento; tendían a regular la competencia y rivalidad (de apoyo, de defensa, de renunciamiento a las aspiraciones personales, etc.) y a construir previsibilidad en las relaciones de líderes y seguidores. La ocupación de cargos electivos y de jerarquía era entendida como un factor determinante para la carrera política, tanto por la disposición de medios para distribuir en la base electoral como por las posibilidades de autopromoción.

Marina Farinetti (2020) analiza la persistencia del juarismo en Santiago del Estero y su derrumbe en 2004, desde una mirada sociológica propone considerarlo como forma de dominación que funcionaba con mecanismos de castigo y de generación de temor; sostiene que su eficacia dependía de relaciones personales de lealtad y del juego político. Al respecto del reclutamiento refiere a espacios de negociación e intercambio que articulaban alianzas políticas entre dirigentes de distintos niveles territoriales y la centralización de las decisiones sobre candidaturas y recursos en manos del matrimonio Juárez. Esta última como “un juego abierto” sujeto a la decisión final de Carlos Juárez (p. 38), y en el que la decisión definitiva podía contener arbitrariedad y consideraciones sobre la competencia electoral.

Sobre la misma provincia, Victoria Ortiz de Rozas (2014, 2011a y 2011b) al analizar las características, transformaciones y los recursos de los partidos oficialistas que logran mantenerse en el poder, y la emergencia de líderes provinciales que son electos y reelectos de manera sucesiva en dos periodos (1999-2004 y 2005-2013), observa prácticas políticas que perduran respecto a la selección de candidatos, en las que el gobernador —y líder del partido oficialista— muestra un rol central en la decisión de las candidaturas tanto en los gobiernos del Partido Justicialista como en los del Frente Cívico. Identifica la importancia de contar con su aval o de funcionarios cercanos al momento de ingresar en una lista, formando parte de vínculos políticos, y que la lealtad o la confianza serían un requisito. Aunque el capital territorial se muestra como un recurso principal para acceder, ser una persona de confianza del gobernador o de alguien de su círculo íntimo resulta fundamental. Por su vez, la centralidad del gobernador se vincula con el control de recursos públicos y simbólicos de los que dependen en sus roles informales de mediadores, recursos que pueden convertir en capitales políticos.

### **Atributos sociales y recursos (y su transformación)**

Desde la sociología política se desarrolla en el país un enfoque que caracteriza el background social de los elencos, sus recursos, estilos de representación, recorridos, posiciones y vínculos con otros universos, grupos, redes y sociabilidades (Levita, 2019; Gené, Mattina, Ortiz de Rozas y Vommaro, 2018). Las investigaciones resultantes identifican en el acceso a cargos electivos de dirigentes del país el capital político, el capital militante, el sindical, el experto, el educativo, el de confianza y el mediático; asimismo, las sociabilidades familiares, religiosas, escolares y militantes, destacando una presencia más marcada de elencos masculinos, capitalinos, universitarios y abogadiles (Levita, 2019). Este abordaje parte de considerar el peso de determinantes no políticos y extrapartidarios (y de variables estructurales y propiedades sociales, económicas y culturales) para la entrada en la carrera política. Los resultados de este abordaje muestran ser prolíficos en el estudio de casos de las provincias de ambas regiones y permiten reconocer el alcance de estas caracterizaciones.

Castellani (2018a y 2018b) caracteriza el perfil sociológico de los gabinetes iniciales del periodo 1983-2015, de ministros y secretarios de gobierno de la provincia de Chaco. Sus resultados señalan la presencia de un funcionariado joven y su acceso a altos cargos jerárquicos (de 40-44 años); mayormente de la misma provincia (con casi un cuarto de la capital provincial); con baja o nula participación femenina —siendo el primer mandato de Jorge Capitanich el de mayor participación femenina (3 de cada 10 eran mujeres)—; con un nivel de formación en educación formal muy elevado (87% con título universitario y el 16% con posgrados completos, de universidades públicas de la región), y en carreras tradicionales como abogacía, ciencias económicas y ciencias médicas (64% del total, con el aumento de las ciencias económicas y sociales, las ingenierías y los estudios de posgrado en los últimos gabinetes).

Un resultado muy interesante es la identificación del predominio de un funcionario público con extensa trayectoria en la administración central (“trayectoria pública pura” [p.24]), de mucha experiencia en la gestión y que cuenta con afiliación partidaria de forma mayoritaria (81% pertenencia). Asimismo, la investigación observa que se ingresa por una combinación entre lealtad partidaria y expertise “fuerte” en el sector público (p. 5), y que los gobernadores no son proclives a elegir personal proveniente del sector privado, ya que nueve de cada diez funcionarios designados desempeñaron algún cargo estatal previamente (Castellani, 2018b, p. 5). Los de “sólo trayectoria pública” constituyen el 48% (p. 9), en su gran mayoría son trayectorias de gestión ya que un 78% no disputó antes un puesto electivo, no obstante, logran mantenerse en cargos no electivos y disputar con éxito cargos electivos.

También para la misma provincia, Canelo (2022) analiza los perfiles históricos y sociológicos de los/as diputados/as provinciales integrantes de ocho cohortes que se desempeñaron entre los años 2007 y 2021. Sus resultados muestran que la representación masculina en el total de legisladores es superior a la femenina —de un 58% y 42% respectivamente—, aunque con variaciones (en 2013 observan la mayor paridad, con un 50% de varones y mujeres); que la edad de ingreso al cargo se concentra entre los 40 y los 60 años (60%), y que el lugar de proveniencia es la provincia de Chaco en un 91%, (y de la mayoría de las ciudades más densamente pobladas). Encuentran que poseen un alto nivel educativo: el 43% con título universitario y el 20% con un nivel de posgrado alcanzado, en su gran mayoría, de formaciones tradicionales (médicos, contadores, profesores y abogados).

Respecto a los perfiles ocupacionales destacan que son “de tipo público” (p. 20), ya que el 92% desempeñó un cargo inmediatamente previo en alguna función pública como diputado provincial y nacional, concejal municipal, ministro provincial, secretario provincial, senador nacional, presidente de entes autárquicos provinciales, intendente, gerente de ente nacional en la provincia

y trabajador de la administración pública. Destacan que se trata de un grupo con experiencia y de carreras políticas con estabilidad.

Ortiz de Rozas (2014, 2011a y 2011b) al preguntarse sobre los recursos que los dirigentes aportan al partido en Santiago del Estero, caracteriza los capitales que disponen, sus trayectorias y modos de acceso a cargos electivos municipales, provinciales y nacionales. Entre sus atributos, encuentra que las profesiones más frecuentes son las de abogado y escribano, que la proporción de los que no tienen título universitario es siempre mayor a la de los que sí lo tienen y que los empleados administrativos son un grupo importante en el jurarismo, en tanto que aumenta la proporción de comerciantes con el gobierno del Frente Cívico.

Sobre el género, destaca la alta participación de las mujeres en cargos electivos durante el gobierno peronista era alta (en 1999 del 35%) vinculada con la importancia de la Rama Femenina, siendo que se establece recién en 2000 el cupo femenino del 50% como mínimo en la Legislatura (con la reforma constitucional de 2005 pasa a ser el 50% el máximo). Sobre las trayectorias refiere que más del 70% cuenta con cargos anteriores y que la mayor parte son electivos. Para el armado de listas de diputados, destaca que uno de los principales criterios consistía en seleccionar dirigentes de las ciudades cabeceras considerando los 27 departamentos y buscando incluir representantes de los distintos departamentos provinciales.

Hernán Campos (2022 y 2019) analiza la estructura de capital político de los intendentes de Santiago del Estero en el periodo 2006-2018. Sus resultados muestran la importancia del capital territorial y la combinación con otras especies de capital, principalmente el de género y el socioprofesional. Destaca una transformación en el reclutamiento de intendentes que se expresa en las elecciones de 2014 (Campos, 2017): el cambio de gestiones municipales a partir del crecimiento de las redes radicales u otros grupos no institucionalizados del PJ y la pérdida de organización territorial del PJ. Si bien no se modifican las formas territoriales de representación política, sí evidencian un cambio de perfil en



los intendentes electos. Mientras que hasta 2010 predominaban intendentes con capital social mayormente vinculados al peronismo (empleados municipales, profesionales de la política partidaria, exsacerdotes), en 2014 la mayoría electa de la facción radical y aliados provienen de clases sociales medias o medias altas con profesiones liberales o empresarias. Asimismo, observa que es posible asociar las transformaciones de los oficios, ocupaciones y profesiones de los intendentes electos en el periodo 2006- 2018 con las transformaciones estructurales productivas de la provincia impulsadas por el Frente Cívico desde 2005.

Maidana (2010) observa los recursos y saberes para la carrera y el crecimiento político en dirigentes del PJ de la provincia de Salta. Refiere al prestigio, las relaciones de amistad, políticas y de parentesco con dirigentes políticos; el ser hombre de confianza del gobernador; la capacidad de movilización de dirigentes y punteros barriales; los recursos económicos privados; el caudal electoral, y ciertos conocimientos específicos como las capacidades técnicas-profesionales, el 'saber hablar' y el 'saber acordar'. Algunos podían ser adquiridos en el desempeño de cargos y eran más exitosos para disputar sin el apoyo simbólico del líder (como el caudal electoral propio, los recursos económicos privados y la capacidad de movilización de dirigentes y punteros barriales); no obstante, destaca que, aun disponiendo de los recursos más eficaces, estos no eran valorizados si se no se articulaban con los intereses del líder partidario y gobernador. Señala, además, que los recursos cambiaban de valor dependiendo de situaciones particulares, en relación a los individuos y a las posiciones.

Al analizar un proceso de sustitución de elites dirigenciales en el peronismo salteño a lo largo de dieciséis años (1995-2011), Maidana (2016) identifica dos procesos de redefinición del reclutamiento y de los atributos personales exigidos y la cristalización de transformaciones de las prácticas y los sentidos de 'la política' que promueven la reproducción de grupos socio-económicos altos y, por lo tanto, un resultado de elevación del derecho de entrada para

la carrera y la profesionalización políticas (y de cierre de la apertura política). En estos años observa la profesionalización política de los técnicos de confianza del gobernador en consonancia con cambios políticos globales y procesos nacionales, y con singularidades de la política y la sociedad salteña: figuras con credenciales técnico-académicas que eran designados en niveles altos de gobierno y a quienes el líder promovía y que compartían ciertos atributos sociales de clase y racialidad.

Como producto de la valorización de los técnicos frente a los políticos, la nueva generación dirigencial reemplazaba a la militancia peronista y a sus cuadros políticos. Con los técnicos se producía la relegación de valores y prácticas de la militancia (consideradas obsoletas por ellos) y la valorización de otros atributos, recursos y habilidades, la pérdida de lazos ideológicos y del compromiso personal en la actividad política, con el desarrollo de la política mediática y el distanciamiento de las elites dirigenciales con los electores. La incorporación de estos cuadros con capacidades financieras, titulaciones y atributos físicos, suponía la elevación del derecho de entrada.

### **Reflexiones finales**

El trabajo analizó características de una aproximación comparativa en el estudio del reclutamiento de elencos políticos de las provincias de NEA y NOA, explorando el sentido de esta comparación, sus posibilidades, límites y dificultades evidentes. Asimismo, propuso dimensiones o ejes de indagación, considerando las particularidades de los casos y los aportes de la antropología y en función de puntos de encuentro de las investigaciones realizadas en estas provincias que abordan directa o indirectamente aspectos vinculados al reclutamiento.

Las categorías y definiciones comprendidas en esa selección cumplen con los requisitos de resultar adecuadas y aplicables en función de haber sido pensadas y producidas desde contextos

empíricos locales y de las provincias comprendidas en la selección, y dan centralidad o consideran —en las primeras dos— los sentidos y perspectivas nativas y el papel de aspectos no estrictamente partidarios que se imbrican y articulan con cargos y candidaturas, posiciones y espacios (idiosincrasias locales, prácticas políticas tradicionales, vínculos políticos, atributos sociológicos, valores para la carrera, entre otros). En esta dirección y así propuestas, permitirían avanzar en clasificaciones localmente significativas.

En tanto aspectos a seguir considerando, como la necesidad de atender a los detalles y la especificidad de los casos debemos considerar que, aunque podamos encontrar de forma recurrente, que los cargos y candidaturas —y las propias carreras de los/as dirigentes— se articulan en relaciones personalizadas de intercambios, dependencias recíprocas y el lenguaje de la ‘lealtad’, no es posible subsumir en una fórmula sociológica o expresión general la variabilidad en las que estas articulaciones se presentan en cada caso. Para ilustrar este punto, la ‘lealtad’ como valor moral positivo peronista (Balbi, 2007) encontrada en el peronismo salteño no es la misma a la que refieren los/as dirigentes peronistas de Chaco (como tampoco la configuración de dependencias): mientras que en el caso de Salta esta categoría refiere a acciones específicas orientadas a defender y llevar adelante el proyecto político del líder que permiten justificar —ante otros dirigentes y militantes— el merecimiento de cargos y candidaturas y regular el crecimiento político, en el caso chaqueño sólo remite al compromiso de dar apoyo político, acompañar y defender el proyecto político del líder. Del mismo modo, identificar y considerar en su pluralidad los criterios, normas no escritas, valores, entendimientos y sentidos, captando las formas en las que orientan las prácticas y configuran variaciones sutiles en esos universos, nos permitirá evitar perder de vista diferencias que resultan centrales y otorgan inteligibilidad a la diversidad de configuraciones del reclutamiento.

## **Bibliografía**

Arce, E. (2010). Sentidos y usos de los estudios de caso. Una reflexión sobre los modos de construcción, abordaje y conocimiento en estudios políticos localizados. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata.

Azari, J.R. y Smith, J.K. (2012). Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies (Reglas no escritas: Instituciones informales en democracias establecidas). *Perspectives on Politics* Vol. 10 (1), 37-55.

Balbi, F.A. (2020). La inversión de la teoría en la etnografía en antropología social. *Revista del Museo de Antropología*, 13 (2), 203-214.

Balbi, F.A. (2018). El republicanismo de los radicales como valor y como amenaza para la república. Una perspectiva antropológica. *Cuadernos de Antropología Social*, 48, 7-21.

Balbi, F.A. (2017). Servidumbre y emancipación de la comparación, en F.A. Balbi (comp.). *La comparación en antropología social: problemas y perspectivas* (pp.34-71). Antropofagia.

Balbi, F.A. (2010). Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, Año 3, N° 3, 171-179.

Balbi, F. A. (2007). De leales, desleales y traidores. *Valor moral y concepción de política en el peronismo*. Antropofagia.

Balbi, F. A. y Boivin, M. (2008). La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, 7-17.

Barth, F. (2000). *O Guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Contra Capa Livraria.

Behrend, J. (2021). *Dinastías políticas y democracia: una propuesta conceptual*. *Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos*. Volumen 9 (3), 174-189.

Behrend, J. (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *POSTData* 17 (2), 11-34.

Behrend, J. (2007). *Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence*. (La Argentina democrática y el 'juego cerrado' de la política provincial: Protesta y persistencia) (Tesis de doctorado). St Antony's College University of Oxford.

Boivin, M., Rosato, A. y Balbi, F.A. (2003). Frasquito de anchoas, diez mil kilómetros de desierto...y después conversamos: etnografía de una traición. En A. Rosato y F.A. Balbi (Eds.), *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social*. Antropofagia.

Campos, H. (2022). Estructuras de capital político de los intendentes de una provincia argentina. El caso de Santiago del Estero, 2006-2018. *Estudios políticos*, N° 64, 77-94.

Campos, H. (2021). Formas de organización política territorial y disputas electorales municipales en Santiago del Estero (2005-2018). Las redes partidarias y sus entornos desde una perspectiva socio cultural de la política. *Cuestiones de Sociología*, N° 25, 1-17.

Campos, H. (2019). Redes políticas y elecciones municipales 2018 en la provincia de Santiago del Estero. En G. Torres y G. Mutti (ed.), *Procesos electorales en perspectiva multinivel: gobernanza electoral y comportamiento político en Argentina* (pp.154-166). Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Campos, H. (2017). Densidad y pluralidad organizativa: las redes políticas del Frente Cívico de Santiago del Estero en las elecciones municipales (2010-2014). *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, N° 6, 42-66.

Canelo, P. (Coord.) (2022). Análisis del perfil sociológico de los legisladores y legisladoras de la Provincia del Chaco Periodo 2007-2021. Documento de Trabajo N° 1. <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/images/nuestras-publicaciones/analisis-de-perfil-de-legisladores.pdf>

Castellani, A. (2018a). *Estudio socio-histórico de los gabinetes provinciales. Análisis del perfil sociológico de los funcionarios de los gabinetes iniciales de la provincia del Chaco entre 1985 y 2015*. Escuela de Gobierno de la Provincia de Chaco. <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/index.php/bibliotec/nuestras-publicacione/item/419-estudio-socio-historico-de-los-gabinetes-provinciales>

Castellani, A. (2018b). *Perfil de los funcionarios de gabinete provincial: Análisis de trayectorias ocupacionales previas y posteriores de Ministros y Secretarios entre 1983 y 2015*. Escuela de Gobierno de la Provincia de Chaco. <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/segundo-informe-de-gabinete-chaco.pdf>

Chiaramonte, J. C. (2008). Sobre el uso historiográfico del concepto de región. *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, año XVIII, N° 35, 7-21.

Detienne, M. (2001). *Comparar lo incomparable*. Península.

Detienne, M. (2006). Doing Comparative Anthropology in the Field of Politics. *Arion*, 13 (3), 67-84.

Farinetti, M. (2020). *La trama del juarismo: patrimonialismo y democracia en la política provincial argentina*. Eudeba.

Favaro, O. y Cao, H. (2005). Los Estados provinciales, una conceptualización provisoria, en Favaro O. (coord.) *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*. La Colmena.

[http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentinacehepycun coma /20110414103131/favaro.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentinacehepycun%20com%20a%2020110414103131/favaro.pdf)

Ferrari, M. y Mellado, V. (2016). La renovación peronista como problema de estudio. En Ferrari, M. y Mellado, V. (Comps.), *La renovación peronista: organización, partidos, liderazgos y dirigentes, 1983-1991* (pp.15-40). Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Field, B.N. y P.M. Siavelis (2009). Procedimientos de selección de candidatos en las democracias nacientes. En F. Freidenberg y M. Alcántara *Selección de candidatos, política partidaria y rendimiento democrático* (pp. 61-84). Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Frederic, S. (2004). *Buenos Vecinos, Malos Políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Prometeo.

Frederic, S. y Soprano, G. (2008). Panorama temático: antropología y política en la Argentina. *Estudios de Antropología Social*, Vol. 1, N° 1, 132-190.

Freidenberg, F. y M. Alcántara (2009). Selección de candidatos, política partidista y Rendimiento democrático: una introducción. F. Freidenberg y M. Alcántara *Selección de candidatos, política partidaria y rendimiento democrático* (pp. 13-34). Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Freidenberg, F. y Levitsky, S. (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, Vol. 46 (184), 539-568.

Gaztañaga, J. (2008). ¿Qué es el trabajo político? Notas etnográficas acerca de militantes y profesionales de la política. *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, 133-153.

Gaztañaga, J. (2010). El trabajo político y sus obras. *Antropofagia*.

Gaztañaga, J. y Koberwein, A. (2017). Etnografía, comparación y procesos regionales: el problema de la escala, en Balbi, F.A. (comp) *La comparación en antropología social: problemas y perspectivas* (pp. 95-120). *Antropofagia*.

Gaztañaga, J. y Koberwein, A. (2021). Comparar en Antropología: Esbozo de un mapa. *Intervención. Revista del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado*, Vol. 11 (2), 93-113.

Gené, M., Mattina, G., Ortiz de Rozas, V. y Vommaro, G. (2018). Los estudios sobre élites políticas en la Argentina: una historia de idas y vueltas. En G. Vommaro y M. Gené (comps.), *Las élites políticas en el Sur: un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile* (pp. 91- 152). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Gingrich, A. y Fox, R.G. (eds) (2002). *Anthropology, by Comparison*. Routledge.

Handler, R. (2009). The uses of incommensurability in Anthropology. *New Literary History*, Vol.40 (03), 627-647.

Helmke, G. y S. Levitsky (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda (Instituciones informales y Política comparativa: Una agenda de investigación). *Perspectives on Politics*, Vol. 2 (4), 725-740.

Lazar, S. (2012). Disjunctive comparison: citizenship and trade unionism in Bolivia and Argentina. *Journal of the Royal Anthropological Institute* (N.S.), 18, 349-368.

Levita, G. (2019). Instituciones, sociabilidades y nuevos liderazgos. Tres perspectivas para el estudio de las entradas a la política en la Argentina contemporánea. *POSTData*, Vol. 24, N° 2, 394-413.

Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194, 247-286.

Maidana, F. (2022). Relaciones entre políticos y niveles de actuación. Urtubey y Romero con 'los kirchner'. En Sosa, P. y V. Ortiz de Rozas (dir.) *El Kirchnerismo en las provincias argentinas*



(2003-2015) (pp. 147-132). Editorial UNL. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Maidana, F. (2018). Líderes y seguidores del Partido Justicialista (P.J.) de Salta durante el recambio de gobierno (2007 a 2011). *Revista del Museo de Antropología*, V.11 (2), 147-160.

Maidana, F. (2016) Los cholos y los negros. Sustitución de elites dirigenciales en el P.J. de Salta, 1995-2011. *Revista PolHis*, N° 17 (9), 276-312.

Maidana, F. (2015). La gobernación que no fue. Sucesión, liderazgo y rivalidades en el Partido Justicialista de Salta, 2007. *Revista Ensamblés*, Año 2 (3), 95-114.

Maidana, F. (2013). La verosimilitud y el pragmatismo en los relatos de la prensa gráfica. *Revista del Museo de Antropología*. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Vol. 6 (1), 155-166.

Maidana, F. (2010). *El ascenso y el descenso de los dirigentes del Partido Justicialista (P.J.) en los cargos de gobierno durante los años 1995-2005. Relaciones entre políticos y la política en Salta con J.C. Romero*. Editorial de la Universidad Nacional de Salta.

Mellado, V. (2018). Las élites políticas en el espejo: perfiles socioprofesionales de los elencos dirigentes argentinos (1983-1999). *Revista de Sociología e política*, 26 (66), 79-100.

Navarrete, C.A. (2016). Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal. *Perfiles latinoamericanos*, 24 (47), 283-306.

Navarro, J. y Sandri, G. (2017). Démocratiser la sélection des candidats dans les partis politiques: un effet de trompe-l'oeil? (Democratizar la selección de candidatos dentro de los partidos políticos: ¿un efecto de ilusión óptica engañosa?) *Politique et Sociétés*, 36 (2), 3-12.

Nay, O. (1998). Les règles du recrutement politique. Pour une approche institutionnaliste de la sélection politique. (Las reglas del reclutamiento político. Por una aproximación institucionalista de la selección política). *Politix*. Vol. 11 (44), 161-190.

Neiburg, F. (2003a). El 17 de octubre en la Argentina. Espacio y producción social del carisma. En A. Rosato y F.A. Balbi (Eds.), *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social*. Buenos Aires: Antropofagia.

Neiburg, F. (2003b). Intimidad y esfera pública. Política y cultura en el espacio nacional argentino. *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 170, 287-303.

Neiburg, F. (1998). *Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudios de Antropología Social y Cultural*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

Neiburg, F. (1995). El 17 de octubre de 1945: un análisis del mito de origen del peronismo. En Torre, J.C. (org.), *El 17 de octubre de 1945*. Buenos Aires: Ariel, 219-283.

NUAP, (1998). Uma antropologia da política: Rituais, representações e violência. Projetos de Pesquisa. *Cadernos do NUAP 1*. Rio de Janeiro: NAU.

O'Donnell, G. (1996). *Otra institucionalización. Política y Gobierno*, Vol. III (2), 219- 244.

Ortiz de Rozas, V. (2014). *Dirigentes representativos y capital territorial. Los partidos provinciales a través del estudio de los capitales políticos de los líderes intermedios*. Santiago del Estero (1999-2013) (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires.

Ortiz de Rozas, V. (2011a). Las formas de reclutamiento del personal político, una vía de entrada al estudio del régimen político provincial. Santiago del Estero (1999-2009). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 1 (1), 133-159.

Ortiz de Rozas, V. (2011b). El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010): Una perspectiva desde adentro de un "oficialismo invencible". *Revista S.A.A.P. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 5, 359-400.

Palmeira, M. (2006). Eleição municipal, política e cidadania. En M.Palmeira y C. Barreira, *Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/NUAP/UFRJ.

Palmeira, M. y C. Barreira (Orgs.) (2006). Introducción. En M.Palmeira y C. Barreira, *Política no Brasil*. Rio de Janeiro Relume Dumará/NUAP/UFRJ.

Peirano, M. (1995). *A favor da etnografia*. Relume Dumará.

Prats, M. (2012). Contradiciendo pronósticos: ¡No hay descentralización ni inclusión que valga! La selección de candidatos en los partidos políticos de Argentina. *América Latina hoy*, Vol. 62, 103-130.

Quirós, J. (2011). *El por qué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia.

Quirós, J. (2008). Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires. Por una visión no instrumental de la política popular. *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, pp. 113- 131.

Schnegg, M. (2014). Anthropology and Comparison: Methodological Challenges and Tentative Solutions. *Zeitschrift für Ethnologie*, 139:55-72.

Seligman, L.G. (1964). Elite Recruitment and Political Development. *The Journal of Politics*, Vol. 26, N° 3, 612-626.

Siavelis, M. y Morgenstern, S. (2009). Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina. En F. Freidenberg y M. Alcántara *Selección de candidatos, política partidaria y rendimiento democrático* (pp.85-130). Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Stam, R. y Shohat, E. (2009). Transnationalizing Comparison: The Uses and Abuses of Cross-Cultural Analogy. *New Literary History*, Vol. 40, N° 3, 473-499.

Soprano, G. (2003). *Formas de organización y socialización en un partido político. Etnografía sobre facciones, alianzas y clientelismo en el peronismo durante una campaña electoral* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Misiones.

Sosa, P. y Ortiz de Rozas, V. (2022). Introducción general. En P. Sosa y V. Ortiz de Rozas (dirs.), *El kirchnerismo en las provincias argentinas* (2003-015), (pp.19-52). Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral/Universidad General Sarmiento.

Squarcioni, L. (2017). Devenir candidat en France: règles et pratiques de sélection au PS et à l'UMP pour les élections législatives (Devenir candidato en Francia: reglas y prácticas de la selección en el PS y la UMP para las elecciones legislativas). *Politique et Sociétés*, 36 (2), 13-38.

Suárez-Cao, J.; Batlle, M. y Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Análisis Político*, 67, 3-20.

Thomassen, B. (2008). What kind of Political Anthropology? (¿Qué tipo de Antropología Política? *International Political Anthropology*, Vol 1, N° 2, 263-274.

Vaca Ávila, P. (2019). *Predominio y Alternancia en provincias periféricas* (Argentina, 1983-2015) (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de San Martín. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1171?mode=full>

Vandeleene A and van Haute E (2021) A Comparative Analysis of Selection Criteria of Candidates in Belgium. *Front. Polit. Sci.* 3:777747, 1-13.

## SOBRE LOS AUTORES/AS

**Augusto Abdulhadi** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), magíster en Desarrollo Local (UNSAM) y licenciado en Ciencia Política (UBA). Se desempeña como investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en la Escuela de Gobierno y Negocios de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS). Integra diversos proyectos de investigación sobre Política subnacional en Argentina, y más recientemente trabajó temas de Política subnacional y Sociología rural. Es profesor adjunto de Política Comparada en la Licenciatura en Estudios Internacionales de la UNCAUS y docente de grado y posgrado en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) desde 2009, actualmente en el Programa de Métodos para el curso de Introducción a la Metodología Cualitativa. Sus últimas publicaciones son: Estado y agronegocio en el norte argentino: Chaco y las disputas en torno al Fondo Algodonero (1999-2024). *Revista Cronía* (en prensa) y La política subnacional frente a la expansión sojera. El caso de Chaco (2023), *Trabajo y Sociedad* (41), 245-62.

**Julieta Gaztañaga** es doctora y licenciada en Antropología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), y magíster en Antropología Social (IDES-UNSAM). Actualmente se desempeña como profesora asociada (FSOC-UBA), profesora adjunta (FFyL-UBA) e investigadora independiente (CONICET). Se especializa en el estudio antropológico de procesos y valores políticos (federalismo, nacionalismo, regionalismo e independentismo). Ha llevado a cabo etnografía sobre trabajo político profesional y militante, procesos electorales, integración regional y grandes obras de infraestructura. Actualmente investiga soberanía y movimientos sociales en Euskal Herria. Tuvo reconocimientos académicos en Argentina y actuó en diversas instituciones extranjeras; en Francia (EHESS), Inglaterra (U. of Manchester y LSE), Chile (U.C. del

Maule), Brasil (Museu Nacional-PPGAS) y País Vasco (UPV/EHU). Participa de redes, equipos y proyectos de investigación, y dirige los proyectos UBACyT “Procesos colectivos de producción de valor en la Argentina contemporánea” y el PIP-CONICET “Totalidades sociales y la realización del valor: Antropología y Etnografía comparada de procesos políticos”. Entre sus últimas publicaciones, se destacan el libro *La productividad social de los procesos políticos. Miradas antropológicas* (coeditado con F. Balbi; Antropofagia, 2024) y los artículos *Basque Identity in the 21st Century* (BOGA: *Basque Studies Consortium Journal*; 2024, Vol. 11: Iss.1, Article 1, <https://doi.org/10.18122/boga.11.1.1.boisestate>) y *Error(s) and a Transdisciplinary Approach for Basque Studies* (*Territories*; 2023, vol. 3 <https://doi.org/10.5070/T23259325>).

**César Abel Gómez** es licenciado en Sociología, magíster en Investigación en Ciencias Sociales egresado de la Universidad de Buenos Aires y doctorando en Estudios Sociales Agrarios de la Universidad Nacional de Córdoba. En su tesis de maestría abordó las estrategias territoriales de las organizaciones indígenas de Chaco mientras que, durante sus estudios de doctorado, su formación específica se orientó a educación rural con una investigación sobre territorio y ruralidad en las Escuelas de la Familia Agrícola (EFAs). En la actualidad es profesor adjunto en la carrera de Sociología de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS) y en asignaturas de Sociología de dos carreras de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Desde 2014 es integrante del Comité Académico sobre Procesos Cooperativos y Asociativos (PROCOAS) de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) en representación de la UNNE, donde participa activamente en iniciativas de articulación interuniversitaria promovidas en el marco de los programas de movilidad académica de dicha red. Entre ellas, cabe destacar la participación como docente en cursos de extensión y de posgrado vinculados a procesos asociativos y transformaciones en los espacios rurales. Su última publicación es: Neiman, M., Gómez, C. y Alberti, A. (2024) “Trayectorias y estrategias de la agricultura

familiar ante la reconfiguración del mundo rural algodonero en la provincia de Chaco” en *Repensar la agricultura familiar*. Editorial AASRU, Buenos Aires.

**María Cecilia Lascurain** es licenciada y profesora en Sociología (UBA), magíster en Ciencia Política (UNSAM), doctora en Ciencias Sociales (UBA) e investigadora asistente (seleccionada) de CONICET. Además, se desempeña como docente de Análisis de la Sociedad Argentina en la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Estudia temas de sociología política e historia reciente, en particular, sobre élites políticas en Argentina, política subnacional, liderazgos, identidades y partidos políticos. Entre sus principales publicaciones se encuentran: *Partido, identidad y representación. El peronismo en la provincia de Santa Fe* (1991-1995), Editorial Teseo (2021); ¿Democratización de las elites? Presidentes, vicepresidentes y gobernadores argentinos entre 1983 y 2015, *Observatorio de las Elites-FLACSO* (2023); y ¿Un Gabinete de Outsiders? Confianza, Expertise Técnica y Partidización en la Élite Ministerial de la Provincia de Santa Fe, Argentina (1991-1995), *Global Journal of Human-Social Science: F. Political Science* (2022).

**María Silvia Leoni** es doctora en Historia (USAL), magíster en Política y Gestión universitaria (U. Barcelona). Se desempeña como profesora titular de Introducción a la Historia y de Historia de la Historiografía, ambas por concurso, en el Profesorado y la Licenciatura en Historia de la Facultad de Humanidades de la UNNE, y como directora del Doctorado en Historia de la UNNE e integrante del Comité Académico de la Especialización en Historia Regional (UNNE). Ha coordinado grupos de investigación en las áreas de historia política e historia de la historiografía. Es autora de libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas. Entre las últimas publicaciones, se encuentra su participación en la edición de *Historiografía argentina. Modelo para armar* (2022) y *Pasados periféricos. Historia y memoria en el Nordeste Argentino* (2022). Integra comités académicos y editoriales de revistas especializadas

nacionales y extranjeras; entre estas, dirigió Folia *Histórica del Nordeste*. Es evaluadora de carreras, investigadores y proyectos para UUNN, CONEAU y CONICET, y ha desempeñado cargos de gestión, entre ellos, en la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la UNNE (2014-2022).

**Fernanda Maidana** es doctora en Antropología Social por la Universidad de Brasilia (Brasilia, Brasil), magíster en Antropología por la Universidad Federal Fluminense (Niterói, Brasil) y licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Salta. Realizó una estancia posdoctoral en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana durante 2014 a 2019 (Foz do Iguacu, Brasil). Actualmente se desempeña como investigadora asistente de CONICET con lugar de trabajo en la Escuela de Gobierno y Negocios del Chaco Austral de la UNCAUS, y como profesora adjunta en la carrera de Licenciatura en Sociología en la misma universidad. Es integrante de la REPSA (Red de Estudios de Política Subnacional). Sus temas de trabajo comprenden el reclutamiento de elencos políticos, carreras políticas, peronismo, Estado y políticas públicas; sobre el primero dirige un proyecto de investigación. Entre sus publicaciones se destacan el libro *El ascenso y el descenso de los dirigentes del Partido Justicialista (P.J.) en los cargos de gobierno durante los años 1995-2005. Relaciones entre políticos y la política en Salta con J.C. Romero* publicado por la Universidad Nacional de Salta en 2010, y los artículos (2016) Los cholos y los negros. Sustitución de elites dirigenciales en el P.J. de Salta, 1995-2011. *Revista PolHis*, N° 17 (9), 276-312; (2018) Márgenes estatales y movilidades en las ciudades de frontera de Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguacu (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay). *Tempo da ciência* (UNIOESTE) V.25 (49), 37-67; (2022) Intervenciones estatales en educación y expansión institucional en Tierra del Fuego antes y después de la provincialización (1970-2000). *Épocas. Revista de Historia*, N° 23, 52-77.

**Sebastián Mauro** es doctor en Ciencias Sociales (UBA) y licenciado en Ciencia Política (UBA). Actualmente se desempeña



como profesor titular en la Carrera de Ciencia Política (UBA) e investigador adjunto del CONICET. Ha dictado cursos de posgrado sobre Política Subnacional en numerosas instituciones. Sus principales temas de investigación son la política subnacional, los partidos y las identidades políticas y la relación entre protesta social y política institucional. Entre sus publicaciones se destacan (en prensa) *Participatory clientelism: A socio-spatial approach to popular politics in Buenos Aires*, en *Latin American Politics and Society*. ISSN: 1531-426X (Print), 1548-2456 (Online) un artículo publicado junto con Sam Halvorsen; *Coaliciones electorales y nuevos partidos políticos en Argentina. El caso de Propuesta Republicana*”, en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México, Vol.27, ISSN 1405-1435; “Coalition Politics in a federalized party system. The case of Argentina” en Albala, A. & J. Reniú (editores) en el año 2018; *Coalition Politics and Federalism*. New York: Springer. ISBN: 978-3-319-75099-6 (e-book 978-3-319-75100-9), pág. 113-128.

**V. Gastón Mutti** es licenciado en Ciencia Política de la UNR, magíster en Ciencias Sociales con orientación en Ciencia Política y Sociología de la FLACSO-Argentina y doctor en Ciencia Política de la UNR, con cursos de doctorado en la UNED (Madrid) y la UNR. Se desempeña como profesor titular ordinario de Problemática Política de la carrera de Ciencia Política de la UNER y de Teoría de la Administración Pública II de la carrera de Ciencia Política de la UNR, y es profesor titular por extensión de funciones de Teoría Política I en la carrera de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales de la UNR. Fue docente de posgrado en la carrera de Especialización en Comercialización y en el Doctorado de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la UNR y, asimismo, en distintas Maestrías: de Ciencias Sociales de la FLACSO Argentina, de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR, de Educación de la Universidad del Salvador, de Gestión Pública de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR, y en la de Entidades de la Economía Social del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la UNR. Fue

alumno visitante del Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, becario DAAD (Alemania), investigador invitado de la Universidad de San Andrés, becario FOMEC y becario del programa AUGM Universidad Federal de Río Grande do Sul. También se desempeñó como director de la Escuela de Ciencia Política de la UNR y, actualmente, como director del Centro de Investigaciones de Políticas Subnacionales (CIPS). Sus principales publicaciones se refieren a las instituciones políticas, las nuevas formas de la política, los regímenes políticos y los sistemas de partidos en el ámbito provincial. Es director de proyectos de investigación acreditados por la UNR y fue consultor de CIPPEC, del Gobierno de Entre Ríos y del Consejo Federal de Inversiones. Por más datos se puede consultar en Internet: [www.gastonmutti.blogspot.com](http://www.gastonmutti.blogspot.com) Formas de la Política ([formasdelapolitica.com](http://formasdelapolitica.com)).

**Melina Neiman** es doctora en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, magíster en Estudios Sociales Agrarios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como investigadora independiente del CONICET con sede de trabajo en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), directora de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS), y profesora de dicha carrera y de la Licenciatura en Relaciones del Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. En el nivel de posgrado, es profesora de la Maestría en Ciencias del Trabajo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Su línea de investigación comprende los procesos de avance de la agricultura en regiones extrapampeanas y sus efectos sobre las relaciones sociales en los territorios. Sus últimas publicaciones son: (2023) *Disputas territoriales del agronegocio*. Las producciones de soja y algodón en la provincia de Chaco, Argentina, *Revista Trabajo y Sociedad* N° 41, UNSE-IDES, 227 -244; y Neiman, M., Gómez, C. y Alberti, A. (2024) “Trayectorias y estrategias de la agricultura familiar ante la reconfiguración del mundo rural algodonero en la

provincia de Chaco” en *Repensar la agricultura familiar*. Editorial AASRU, Buenos Aires.

**Hugo Ramos** es profesor y licenciado en Historia por la Universidad Nacional del Litoral (UNL), magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR) y doctor en Relaciones Internacionales (UNR). Se desempeña como profesor adjunto de las cátedras Problemática Contemporánea de América Latina (carreras de Profesorado y Licenciatura en Historia, UNL) y Economía Política (carrera de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Santa Fe), y como investigador asistente de CONICET (IHUCSO-FHUC-UNL). Además, dirige el Proyecto de Investigación CAI+D 2020 “Identidades políticas y memorias del pasado reciente en actores colectivos de Argentina y Brasil” (FHUC-UNL). Es autor de libros, capítulos de libros y artículos especializados vinculados con la historia política reciente de Santa Fe y de los partidos políticos de nuestro país en diferentes escalas de análisis.

**Cintia Rodrigo** es licenciada en Sociología y profesora de Sociología por la Universidad Nacional de San Juan, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora adjunta de CONICET desde 2016 por el Instituto de Investigaciones en Sociedades, Territorios y Culturas de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP); y profesora titular de la cátedra Teoría Sociológica II en la Facultad de Humanidades. Se especializa en sociología política, en particular en crisis políticas provinciales, elencos parlamentarios y representación política. Integra y dirige proyectos de investigación sobre crisis políticas y política subnacional en conjunto con investigadores de diferentes universidades nacionales. Es integrante desde 2015 de la REPSA (Red de Estudios en Política Subnacional en Argentina). Ha publicado el libro *Gobernadores sin gobierno* (2017) por editorial Teseo. Sus artículos más recientes son: El trabajo de representación de las legisladoras de la paridad en la Provincia de Buenos Aires,

Argentina. Estudios Políticos, (67), y (con Sebastián Mauro) Estabilidad y crisis en las provincias argentinas (1983-2019), Estudios digital (50),183-208. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/42184>

**Iván Tcach** es doctor en Ciencia Política (CEA) de la Universidad Nacional de Córdoba. Se desempeña actualmente como becario posdoctoral del CONICET. Sus temas de investigación comprenden el estudio de las identidades políticas y de la historia argentina reciente. Entre sus trabajos y publicaciones se destacan su tesis doctoral titulada “Análisis comparado de los gobiernos posneoliberales del Conosur (Néstor Kirchner en Argentina y Tabaré Vázquez en Uruguay)”, y los artículos (2022) Una hipótesis sobre la crisis de la identidad radical: entre el pacto de Olivos y el gobierno de la Alianza publicado en *Estudios Sociales*. Vol 62, N.1, Universidad Nacional del Litoral; y (2023) Génesis y construcción del kirchnerismo cordobés. CEA-UNC, *Revista Estudios*, N°50. En su investigación actual aborda los orígenes del kirchnerismo en la provincia de Córdoba (2003-2007).

**José Vezzosi** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Córdoba y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Santiago del Estero. Actualmente se desempeña como investigador asistente del CONICET en el Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (INDES-CONICET/UNSE). Es docente de Teoría Política y Teoría Social Contemporánea en la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Ha realizado su estancia Posdoctoral en el Posgrado en Historiografía en la Universidad Autónoma Metropolitana de México (sede Azcapotzalco). Sus principales temas de estudio tienen que ver con la producción simbólica de las desigualdades y diferencias en la primera mitad del siglo XX.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

Prólogo -----	7
Introducción -----	12
<b>Capítulo 1.</b> Antropología del federalismo en la Region Centro: de la norma y la utopía al optimismo político	
Introducción -----	18
Federalismo, entre la norma y la utopía -----	24
Federalismo desde el interior -----	34
Obras regionales. La materialidad del federalismo -----	41
Conclusiones -----	46
Bibliografía -----	50
<b>Capítulo 2.</b> Las construcciones regionales en el espacio del Norte Grande. El caso del NEA	
Las regiones en la historia argentina -----	55
La definición del NOA -----	58
Los dilemas en torno a la Región del Nordeste Argentino -----	61
Entre el NOA y el NEA: el Norte Grande -----	67
A modo de conclusiones -----	69
Bibliografía -----	71
<b>Capítulo 3.</b> Federalismo y desigualdad: La región como sujeto	
Introducción -----	74
El Norte también existe. El Tratado del Norte Grande Argentino -----	77
Autonomismo y cuestión federal -----	82
Pituquitos de Recoleta: universalidad y escepticismo ---	85
Federalismo político, geopolítica y geopistemología--	88
Bibliografía -----	91
<b>Capítulo 4.</b> Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019)	
I. Antecedentes -----	98
II. Los estados y las economías de las provincias argentinas -----	104
1. Peso del Estado en la economía provincial -----	104
2. Dimensión productiva -----	109

3. Una muestra para comparar la evolución de las estructuras productivas provinciales -----	117
III. Reflexiones finales -----	120
Bibliografía -----	123
Fuentes -----	124

**Capítulo 5.** Lógicas políticas en disputa detrás de la expansión del agronegocio en Chaco. Un balance de las transformaciones y el debate actual

Introducción -----	127
Teoría y debates sobre los enfoques de las transformaciones territoriales a partir de las dinámicas escalares en el marco de la globalización ----	129
El devenir histórico del modelo del agronegocio en Chaco -----	134
Las políticas en torno al algodón: Fondo Algodonero y Mercal -----	141
La ley de OTBN: disputas y debates actuales -----	147
Conclusiones -----	152
Bibliografía -----	156
Entrevistas realizadas -----	160
Fuentes de hemeroteca -----	161

**Capítulo 6.** De derrota en derrota. El devenir del kirchnerismo en Santa Fe en el período 2007-2011

Introducción -----	162
1. Algunas notas teóricas para analizar al kirchnerismo	166
2. El PJ de Santa Fe hacia finales de la primera década del Siglo XXI -----	169
3. Las elecciones provinciales del kirchnerismo -----	174
3.1. Las elecciones del año 2007 -----	174
3.2. Las elecciones del año 2011 -----	184
Conclusiones -----	195
Bibliografía -----	197
Diarios consultados -----	200

<b>Capítulo 7.</b> Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés	
I. Antecedentes -----	205
II. Los orígenes del kirchnerismo en Córdoba -----	207
1.El desconocido -----	207
2.Las primeras redes del presidente -----	213
3.Tensiones con el gobernador -----	217
Bibliografía -----	221
<b>Capítulo 8.</b> Santa Fe, elecciones 2023, cambio de época con una nueva mayoría provincial	
Una tendencia en desarrollo -----	226
Las modificaciones en el sistema partidario santafesino: convergencia o dispersión -----	234
Análisis de los comicios de 2023 -----	248
Conclusiones -----	261
Bibliografía -----	265
<b>Capítulo 9.</b> Sucesión y disputa por el liderazgo en el peronismo de la provincia de Santa Fe (1995-1997)	
Introducción -----	267
El proceso de sucesión política entre Carlos Reutemann y Jorge Obeid: elegir un sucesor sin “dejar descendencia propia” (1995)-----	270
La campaña y el resultado final: acusaciones cruzadas en el peronismo provincial -----	271
La selección del sucesor -----	275
La disputa líder-sucesor: las elecciones legislativas del 26 de octubre de 1997 -----	282
Reflexiones finales -----	290
Bibliografía -----	294
<b>Capítulo 10.</b> Posibilidades y límites de una aproximación comparativa en el estudio del reclutamiento de elencos políticos el NEA y NOA (1983-2015)	
El uso de la comparación en el estudio del reclutamiento -----	301
La comparación del reclutamiento de elencos políticos en el NEA y NOA -----	305
Reglas e instituciones informales -----	311

Las relaciones entre políticos, la lealtad y los intercambios -----	315
Atributos sociales y recursos (y su transformación) --	318
Reflexiones finales -----	322
Bibliografía -----	324
<b>Sobre los/as autores/as -----</b>	<b>333</b>



# POLÍTICA SUBNACIONAL:

## Federalismo, región y provincias

Después de un largo camino andado, finalmente podemos encontrar un consenso académico respecto a la necesidad de estudiar lo que sucede en las provincias para entender cómo funcionan nuestras democracias y la política en el país. Este libro reúne trabajos que hacen contribuciones teóricas y empíricas al conocimiento de las dinámicas políticas provinciales contemporáneas y, asimismo, reflejan avances en el campo de estudio de la política subnacional. Se trata de investigaciones realizadas desde líneas de trabajo ya desarrolladas y sobre problematizaciones y objetos de estudio novedosos, que constituyen aportes a debates teóricos actuales en sintonía con esfuerzos programáticos; cubren áreas de vacancia, amplían el alcance de las investigaciones en curso y suman estudios de caso y comparativos. A partir de distintos enfoques disciplinarios, los capítulos presentan análisis de una variedad de procesos y fenómenos vinculados al federalismo, las provincias y la región; las transformaciones en las estructuras socioeconómicas y productivas de las unidades subnacionales con relación a cambios políticos o al rol de los Estados nacional y provincial; las bases socioterritoriales para la emergencia y la consolidación del kirchnerismo en las provincias; las modificaciones del sistema de partidos provinciales en función de resultados electorales de 2023; el proceso de sucesión política y las disputas por el liderazgo en el peronismo, y el análisis comparativo del reclutamiento de elencos políticos. Esta diversidad permite apreciar los múltiples desafíos asumidos y la complementariedad de abordajes en el desarrollo de un campo de estudio imprescindible.



ISBN 978-631-90482-2-3

