LAS CRISIS POLÍTICAS EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS 1983 - 2023

Cintia Rodrigo y Sebastián Mauro
Compiladores

UNCAUS
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CHACO AUSTRAL

UNCAUS
Editorial

LAS CRISIS POLÍTICAS EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS 1983 - 2023

Cintia Rodrigo y **Sebastián Mauro**
Compiladores

UNCAUS
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CHACO AUSTRAL

Las crisis políticas en las provincias argentinas (1983-2023) / Cintia Rodrigo; Sebastián Mauro; Augusto, Abdulhadi [et al.]. Compilación de Cintia Rodrigo; Sebastián Mauro. - 1a Edición compendiada. – Sáenz Peña: UNCAUS, 2025.
514 p. ;15 x 22 cm.

ISBN 978-631-90482-5-4

1. Crisis Política. 2. Provincias Argentinas. I. Rodrigo, Cintia II. Rodrigo, Cintia, comp. III. Mauro, Sebastián, comp.
CDD 320.82

UNCAUS
Editorial

Director: **Manuel G. García Solá**
Comandante Fernández 755
Pcia. Roque Sáenz Peña, Chaco (3700)
República Argentina
editorial@uncaus.edu.ar
Edición: **Yamila Luz Naufal**
Diseño e ilustración de tapa: **Victoria Mome**

ÍNDICE

Prefacio 7
Germán J. Pérez
Introducción 11
Cintia Rodrigo y Sebastián Mauro

Parte I. Amenazas a la estabilidad política y reequilibrio

Capítulo 1. Coaliciones y cambio detrás de la crisis del 2001 en Misiones: la emergencia de un proyecto con vocación provincialista 41
Augusto Abdulhadi y Gabriel Díaz Nanni
Capítulo 2. Crisis política y privatización de los bancos públicos en Mendoza 79
Virginia Mellado
Capítulo 3. La debilidad política y las amenazas a la estabilidad del gobierno de la provincia de Chaco durante el proceso inflacionario desde fines de los años 80 y principios de los años 90 (1987- 1991) 119
Fernanda Maidana
Capítulo 4. Estabilidad y crisis en gobiernos subnacionales.
El caso de la provincia del Chubut en 2021 151
Analía Orr
Capítulo 5. Inestabilidad sin ruptura en Neuquén: amenazas al orden del movimiento popular neuquino 185
Gabriel Rafart y Francisco Camino Vela
Capítulo 6. Coyuntura de amenaza a la estabilidad política y consolidación del predominio radical en Río Negro 217
Jimena Pesquero Bordón

Parte II. Crisis políticas y caídas

Capítulo 7. Crisis política subnacional, gobierno mayoritario y acción colectiva: el caso de Jujuy en los años 90 253
Penélope Vaca Ávila
Capítulo 8. *A Vanrell no lo bancamos de ninguna manera.*
Crisis, fragmentación partidaria y juicio político al vicegobernador: Santa Fe en 1990 293
Hugo D. Ramos

Capítulo 9. Santa Cruz: la provincia del poder amenazado (1958-1990) 339
Juan Vilaboa, Pamela Sosa y María Valeria Álvarez
Capítulo 10. La tragedia de cromañón y la crisis en dos tiempos de la Ciudad de Buenos Aires 377
Iael Spátola y Sebastián Mauro
Capítulo 11. El saadismo en su laberinto: de la inestabilidad a la eclosión 401
Andrea Ariza y José Ariza
Capítulo 12. Crisis y estabilidad en Santiago del Estero: entre intervenciones federales y partidos predominantes (1993-2021) 443
Hernán Campos y Victoria Ortiz de Rozas
Conclusiones 485
Sebastián Mauro y Cintia Rodrigo

Sobre las autoras y autores 503

PREFACIO

Por su prosapia conductista y funcionalista la ciencia política se imaginó como un saber empírico analítico destinado a descifrar las regularidades, los equilibrios y las rutinas que sustentaban un orden político determinado: la sociedad industrial de masas, integrada mediante dispositivos de propiedad social y organizada según el principio del pluralismo representativo. La sociología, en cambio, más de un siglo antes, había nacido perpleja frente a la velocidad e intensidad de los cambios producidos por el advenimiento de la sociedad industrial y sus efectos sobre la integración social y política. La primera se enfrenta al desafío de analizar las bases de sustentabilidad de un orden al que supone definitivo, la segunda conjetura cómo sería posible recomponer una inteligibilidad a un espacio social desarticulado. El presente es un libro de sociología política en ese sentido profundo: proyecta sus análisis sobre el filo delgado en el que el orden y la crisis se solicitan y se repelen.

De tal suerte, cada prisma epistemológico acuñó sus metáforas para analizar el fenómeno resbaloso de las crisis: por el lado de la ciencia política, la crisis indica un defecto, una disfunción, una inestabilidad; por el de la sociología, la crisis es parte de un proceso, una transición, un conflicto inmanente que se agrava y se despliega. No es sencillo sortear esta paradoja ante la que nos coloca la naturaleza ambivalente de la noción de crisis. Resultado de un evidente trabajo colectivo, el libro atraviesa esta encrucijada enfrentando el problema mediante la elaboración de un sofisticado dispositivo metodológico que combina elementos de la política comparada con ingredientes de la sociología de los procesos políticos. El gradiente estabilidad/inestabilidad se sopesa

con aspectos institucionales combinados con datos producidos por la propia investigación acerca de los ciclos de protesta social; el palacio y la calle se entretejen como claves de interpretación a lo largo de toda la indagación de las crisis políticas subnacionales.

Esa alquimia les permite a los autores y las autoras de los trabajos desmarcarse de dos tentaciones concurrentes: asociar las crisis políticas con la interrupción de mandatos, por un lado, y desdeñar los casos de coyunturas críticas, entendidas como *amenazas a la estabilidad política*, que no resultan en alteraciones en los planteles de gobierno, por el otro. Vale decir, las crisis políticas no se definen por sus efectos sino por los procesos que las constituyen. Tal operación metodológica es un hallazgo del libro que enriquece los análisis empíricos en la medida en que las crisis políticas en los niveles subnacionales son presentadas en cada caso dando lugar a la dimensión contingente que connota la noción de crisis, cuya intensidad, extensión y eventual resolución depende, en gran medida, del comportamiento estratégico de los actores políticos y sociales en cada caso específico. De allí la especial sensibilidad que se advierte en los análisis respecto de la dimensión temporal de las crisis políticas; si una crisis es una forma de dislocación de un orden, su recomposición, con o sin rupturas institucionales, solo puede realizarse mediante una nueva narrativa capaz de instituir una representación de la comunidad política como espacio relativamente estable de relaciones de poder y autoridad.

Completa el cuadro de este libro innovador y desafiante el aspecto *multinivel* de los análisis que pone en juego la complejidad de los procesos de toma decisiones en los niveles subnacionales, agravados y trastocados en las coyunturas críticas. Es fascinante recorrer los procesos en cada capítulo para advertir cómo los escenarios críticos alteran las expectativas y los márgenes de decisión de los distintos actores en y entre niveles de gobierno. Pero la propuesta no se limita a ofrecer un conjunto articulado de análisis interesantes, sino que, como conclusión, Cintia Rodrigo

y Sebastián Mauro, compiladora y compilador del volumen, nos ofrecen lo que podríamos llamar una teoría de alcance medio acerca de las crisis políticas en los niveles subnacionales, capaz de establecer fases, transformaciones y desenlaces que habiliten el ejercicio comparativo más allá de la intuición informada.

En resumen, un libro ambicioso que cumple con lo que promete: un análisis comparado de las crisis políticas subnacionales sostenido en un complejo y efectivo dispositivo metodológico y conceptual. Pasen y lean.

Germán J. Pérez,

Mar del Plata, 25 de febrero de 2025.

INTRODUCCIÓN:
Estudiar crisis políticas en contextos subnacionales

Cintia Rodrigo y Sebastián Mauro

> "¿Puede explicarse una crisis? …Los economistas difieren sobre los valores de las variables que señalan el umbral y la terminación de las crisis (…) pero no acerca de la idea misma de crisis (…). La ciencia política, en cambio, no ha logrado formular criterios funcionalmente equivalentes a éste (…). Sin un concepto claro de crisis, el ejercicio de explicar una crisis no tiene rumbo" (Bonvecchi, 2006, pp. 530-531).

El presente volumen se propone analizar y comparar las coyunturas de crisis políticas en las provincias argentinas desde la transición democrática. ¿Qué factores pueden explicar la variación subnacional en los patrones de estabilidad política? ¿Cómo responden las instituciones políticas provinciales ante las crisis? ¿Es posible identificar características recurrentes en el desarrollo de las crisis, como las problemáticas que las originan, las estrategias empleadas para afrontarlas o los tipos de resolución alcanzados?

El estudio de las crisis políticas plantea desafíos más complejos de lo que podría suponerse a primera vista. ¿Qué entendemos por crisis política? ¿Cómo se define su inicio y su fin? En el próximo apartado, se exploran brevemente estas preguntas, mientras que los apartados siguientes se centran en una operacionalización del concepto y en una caracterización general de las amenazas a la estabilidad política en las provincias argentinas.

¿Qué es una crisis política?

> "El término 'crisis', omnipresente en las discusiones sobre política, sociedad e historia, rara vez se define explícitamente. ¿Qué estamos haciendo cuando decimos que hay una crisis? ¿Qué función cumple el concepto? ¿Qué supuestos estamos poniendo en juego cuando usamos el término crisis?" (Milstein, 2015, p. 141, traducción propia).

Importado desde otros géneros discursivos, el uso del término *crisis* para referirse a un determinado tipo de experiencia política se remonta a los inicios de la modernidad (Koselleck, 2006; Gilbert, 2019). Describir su evolución y complejidad excede ampliamente los objetivos de esta Introducción. Sin embargo, con el propósito más modesto de evidenciar la dificultad de operacionalizar el concepto, adoptaremos la definición ofrecida por Pasquino en el *Diccionario de Política*. Según este politólogo italiano, una crisis es:

> "un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, un giro repentino y a veces incluso violento e imprevisto en el módulo normal según el cual se desarrollan las interacciones dentro del sistema considerado. Una crisis se caracteriza generalmente por tres elementos. En primer lugar, por la situación repentina y a menudo imprevisible; en segundo lugar, por su duración, a menudo limitada; y, por último, por su impacto en el funcionamiento del sistema" (Pasquino, 2004, p. 219).

Aunque esta definición adopta explícitamente una perspectiva sistémica, identifica elementos comunes a diversas aproximaciones al concepto de crisis (Kuhn, 2019; Gramsci, 2014; Tilly, 1995; Pasquino, 1981; Almond et al. 1973; Koselleck, 2007; Ricoeur, 1988): se trata de *un período de tiempo excepcional* en el cual se *interrumpen las expectativas legítimas sobre el comportamiento* de los agentes, *sin certezas* sobre su desarrollo futuro y significación histórica (es decir, si se trata de una suspensión momentánea o de un cambio definitivo).

Independientemente de las corrientes teóricas, cualquier definición del término incluye esta dimensión temporal excepcional, caracterizada por un ritmo alterado del tiempo, la incertidumbre sobre el futuro y la interrupción de rutinas cotidianas que, en tiempos normales, se perciben como naturales e incuestionables.

Esta última condición, fundamental para definir el concepto de crisis, presenta un problema que es al mismo tiempo teórico y metodológico. Si, acordando con las críticas a las perspectivas sistémicas (Giddens, 2004; Hay, 2008), las pautas institucionalizadas de interacción nunca se encuentran plenamente naturalizadas, ¿cuáles son los umbrales de contestación que distinguen un período normal de uno crítico? Si aceptamos la premisa de que, en su reproducción cotidiana, las instituciones siempre enfrentan desafíos y transformaciones, ¿cómo podemos elaborar estándares para identificar dónde y cuándo una crisis está teniendo lugar? Los estudios empíricos han tendido a lidiar con este problema de dos modos.

Los trabajos que tributan en el campo de la sociología política han privilegiado el estudio de las interacciones dentro de las situaciones de crisis. Esta perspectiva subjetivista ha contribuido a ampliar nuestro conocimiento sobre cómo los actores movilizan distintas categorías y narrativas sobre el contexto en el que operan, y entran en conflicto por imponer sus representaciones,

describiendo un ciclo que va desde la emergencia de una situación problemática hasta su tratamiento y estabilización. El problema de esta perspectiva es que, mientras se enfocan en los conflictos sobre qué es lo que está en crisis, pierden de vista la pregunta sobre qué hace que la situación bajo estudio sea efectivamente una crisis, dando por válido acríticamente el discurso de los actores (Alexander, 2019). En otros términos:

> "La mayoría de estos textos tienen en común la premisa incuestionable de que hay una crisis, y que la existencia de una crisis es lo que hace oportuna la investigación. La crisis se presupone como un objeto, listo para ser entendido" (Capoccia & Kelemen, 2007, p. 343, traducción propia).

Por el otro lado, la política comparada ha abordado el estudio de las situaciones de crisis en términos de *coyunturas críticas*, es decir, como el momento previo a un quiebre o cambio de régimen (Linz, 1978; Hall, 1990) o, como analizaremos en este volumen, como instancia anterior a la interrupción de un mandato constitucional (Valenzuela, 2004). Si bien este enfoque proporciona una definición objetiva, presenta un sesgo de selección al excluir situaciones en las que, en lugar de desencadenar un cambio institucional, la crisis resulta en el reequilibrio del sistema vigente.

Desde nuestra perspectiva, la articulación entre estos dos enfoques puede ofrecer una teoría más robusta. Por un lado, la estrategia objetivista de la política comparada permite superar la selección acrítica de casos típica del enfoque subjetivista. Por otro, la sociología política aporta herramientas conceptuales que cuestionan la dicotomía entre estabilidad y crisis, propia de los estudios objetivistas. En este sentido, autores como Dobry (1988)

proponen una continuidad entre las dinámicas de interacción en períodos de estabilidad y crisis, lo que permite trascender las limitaciones de ambas perspectivas. Esta integración teórica permite identificar coyunturas de amenaza a la estabilidad política que pueden, o no, derivar en interrupciones de gobiernos o transformaciones de régimen.

En el siguiente apartado discutiremos la articulación entre ambas perspectivas y consideraremos las implicancias de reducir dicho modelo a la escala subnacional. La reducción de escala vuelve visible un conjunto de factores (principalmente vinculados a la interacción multinivel) que suelen quedar ocultos en la literatura tradicional, centrada en la escala nacional. Mientras que la literatura suele concentrarse en la interacción de jugadores ubicados en la misma escala, la reducción de escala obliga a poner el foco en la intervención de actores que juegan en arenas diferentes, dando lugar a múltiples escenarios posibles.

Luego de la discusión metodológica, aplicaremos el modelo a la Argentina y presentaremos nuestra estrategia de selección de casos. Finalmente, haremos un breve resumen de las partes y capítulos que componen el presente volumen.

Amenazas a la estabilidad política en el nivel subnacional: una propuesta

Nuestro modelo iniciará con el punto de partida de la literatura citada. Denominaremos *estabilidad* a una situación duradera de organización de las relaciones políticas en un territorio determinado, debido a la vigencia sostenida de las reglas legítimas del régimen democrático representativo (Dobry, 1988; Gaxie, 2004). En otros términos, un sistema político estable es un sistema político institucionalizado, donde imperan pautas regularizadas de interacción conocidas, practicadas y aceptadas

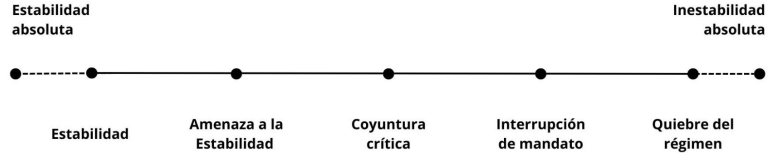
por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ellas (O'Donnell, 1996).

Por otro lado, denominaremos crisis a las coyunturas en las que estas pautas regularizadas de interacción son objeto de una contestación significativa, lo que genera incertidumbre tanto sobre su aceptación generalizada como sobre su vigencia futura. Tal como señalamos en la primera parte de esta Introducción, todas las instituciones enfrentan distintos niveles de contestación en su desarrollo cotidiano. En este sentido, la estabilidad absoluta y la inestabilidad absoluta representan extremos ideales dentro de un espectro en el que se despliegan las dinámicas políticas en contextos empíricos.

Los momentos del continuo estabilidad-inestabilidad

Considerando estas definiciones, es posible formular la existencia de un continuo entre contextos de mayor estabilidad y coyunturas de mayor inestabilidad. Dado que aún no hemos avanzado en la operacionalización de las categorías propuestas, los momentos de este *continuum* solo pueden identificarse conceptualmente.

Figura 1. Momentos del continuo estabilidad-inestabilidad.



Fuente: Elaboración propia.

En el contexto de una democracia liberal, el momento más cercano a una situación de inestabilidad absoluta es el quiebre del régimen. La política comparada ha prestado especial atención a la inestabilidad democrática en América Latina, con fuerte influencia de la tesis desarrollada por Linz (1978). Según esta teoría, el principal obstáculo para la estabilidad democrática en la región es el diseño presidencialista, cuyas características (mandato fijo y elección directa tanto del Presidente como del Parlamento) habilitan la posibilidad del gobierno dividido sin ofrecer salidas institucionales al bloqueo mutuo entre poderes.

Sin embargo, la Tercera Ola de democratización, que marcó el ciclo democrático más largo en la historia de América Latina, obligó a reevaluar esta tesis. Aunque los presidencialismos de la región dejaron de enfrentar interrupciones frecuentes del régimen, continuaron experimentando bloqueos que derivaron en alteraciones de los mandatos constitucionales (Helmke, 2020; Hochstetler, 2008; Llanos & Marsteintredet, 2010; Pérez Liñán, 2009; Serrafero, 2014; Valenzuela, 2004). Renuncias anticipadas en contextos de alta conflictividad social, juicios políticos y otros eventos extraordinarios delinearon un nuevo patrón de inestabilidad política que, dentro de nuestro continuo, se posiciona en un nivel de intensidad menor al del colapso total del régimen democrático[1].

Como señalamos anteriormente, equiparar crisis con alteración de mandatos limita el análisis de situaciones donde la estabilidad está amenazada, pero la resolución no conduce al quiebre del gobierno o del régimen. Para abordar estas situaciones intermedias, proponemos dos variables identificadas en la política comparada sobre crisis presidenciales: *la falta de apoyo parlamentario* y *los ciclos de protesta social*.

[1] Corresponde señalar que en los últimos años esta literatura volvió a revisar la relación entre quiebre presidencial y golpe de estado, que había sido dejada de lado en su primera formulación (ver Llanos & Marsteintredet, 2023; Pérez Liñán, 2023; Marsteintredet & Malamud, 2021).

Respecto de la primera variable, Linz subrayó la relevancia del gobierno dividido en los sistemas presidencialistas. Siguiendo esta línea, estudios comparativos han identificado el apoyo legislativo como clave para explicar las interrupciones presidenciales. Pérez Liñán (2009) introdujo el concepto de *escudo legislativo*, que no se refiere a la capacidad de formar coaliciones mayoritarias, sino al control del número mínimo de legisladores necesario para bloquear iniciativas de juicio político. Sin este escudo, los gobiernos se vuelven vulnerables a intentos de destitución anticipada. En esta Introducción nos centramos en casos de gobiernos minoritarios, aunque en el volumen también analizamos escenarios de mayorías faccionalizadas (por ejemplo, en Jujuy) y de oficialismos sin escudo legislativo (como en la Ciudad de Buenos Aires).

La protesta social es el otro factor clave en la inestabilidad presidencial (Helmke, 2020; Hochstetler, 2008; Llanos & Marsteintredet, 2010; Pérez Liñán, 2009). Generalmente, se interpreta como el veto de la sociedad civil ante decisiones de los gobiernos, en respuesta a corrupción, crisis económica u otros problemas percibidos como negativos.

Sin embargo, Hochstetler (2008) y Pérez Liñán (2009) restringen su análisis a protestas multisectoriales que exigen la renuncia del gobierno, lo cual presenta dos limitaciones. En primer lugar, asumen que solo las demandas de destitución tienen impacto en la estabilidad, ignorando otras formas de protesta significativas[2]. En segundo lugar, se limitan a identificar mecanismos causales inmediatos, dejando fuera los ciclos prolongados de protesta que también afectan la estabilidad (Pierson, 2003).

[2] Por ejemplo, las movilizaciones por el esclarecimiento de la tragedia de Cromañón en CABA nunca tuvieron un carácter multisectorial y ni siquiera tuvieron apoyo masivo de la opinión pública (Mauro, 2011); mientras que muchas salidas anticipadas fueron el desenlace de conflictos laborales, como atraso en el pago de sueldos (Rodrigo, 2013).

Además, el supuesto de entender a la protesta social como indicador de un divorcio entre sociedad civil e instituciones es problemático, ya que la protesta es una práctica cotidiana en regímenes democrático-liberales[3]. La literatura sobre movimientos sociales argumenta que los ciclos de protesta tienen múltiples causas y objetivos (Abers & Von Bülow, 2011; Auyero et al., 2009; Calvo & Moscovich, 2017).

En consecuencia, en este trabajo se propone analizar la variación de los ciclos de protesta social y su relación con la alteración de los mandatos subnacionales, prescindiendo de recortar actores, demandas o repertorios específicos, en la convicción de que dicho recorte implicaría afirmar *a priori* una relación entre protesta social-crisis-interrupción de mandato.

Retomando nuestro argumento, llamaremos *situaciones de amenaza a la estabilidad política* a aquellos contextos en los que los gobiernos no cuentan con las mayorías parlamentarias necesarias para pasar leyes y enfrentan ciclos ascendentes de protesta social. Estas situaciones de amenaza pueden ser más o menos profundas (en tanto el apoyo parlamentario se reduzca por debajo del escudo legislativo o se mantenga en términos de gobierno minoritario), más o menos intensas (dependiendo del carácter multisectorial de la protesta, de la violencia de sus repertorios, de la viabilidad de sus demandas, etc.), y pueden dar lugar a desafíos directos a la autoridad presidencial o tender al reequilibrio.

[3] En este sentido, Moscovich (2013) confirma para el caso de las provincias argentinas, una hipótesis ya asumida por la literatura de movimientos sociales: los ciclos de protesta pueden estar motivados por estrategias de negociación en una agenda progresiva, en lugar de orientarse por una posición defensiva y antagónica respecto del gobierno.

La introducción de la perspectiva multinivel

Los modelos teóricos discutidos en los apartados previos han sido elaborados para operar en una única escala de análisis, la nacional. Dado un sesgo fundacional del estudio científico de los fenómenos sociales (la tesis según la cual una sociedad moderna se encuentra integrada territorialmente y diferenciada funcionalmente), la operación de aislar las dinámicas políticas nacionales respecto de otras escalas suele aparecer como aproblemática (Keating, 2021), mientras que re-escalar los mismos conceptos al nivel provincial o local exige demostrar la autonomía (siempre relativa) del nivel subnacional con respecto a los otros niveles de producción de lo político (Eaton, 2020; Giraudy et al., 2019 y 2021).

Por lo tanto, el estudio de las crisis políticas a nivel subnacional no puede basarse en un modelo de un único nivel, es decir, requiere incorporar las jugadas producidas por actores que operan en una escala diferente a la subnacional.

Consideremos, por ejemplo, las modalidades de interrupción de los gobiernos. Mientras que los estudios comparativos a nivel nacional se han limitado a las renuncias y destituciones por juicio político, en el nivel subnacional aparece la intervención federal como una resolución posible a situaciones de crisis. Es más, dado que en Argentina la intervención federal puede dirigirse a uno o a los tres poderes del Estado, el caso extremo podría considerarse como una interrupción del régimen político (Gibson, 2013; Behrend, 2017).

Si nos atenemos a los factores desencadenantes de protestas o pedidos de juicio político, la literatura comparativa señala a los escándalos de corrupción y a la performance económica, enfatizando el poder de veto que el parlamento o la sociedad civil puede ejercer sobre las decisiones presidenciales (Hochstetler,

2008). Mientras que los escándalos de corrupción pueden ser aislables en el nivel subnacional, la segunda variable obliga a tematizar la interacción entre niveles: un gobierno subnacional puede enfrentar duras restricciones económicas como consecuencia de políticas decididas en otro nivel de gobierno o, a la inversa, un mal administrador subnacional puede no encontrar cuestionamientos gracias al apoyo económico presidencial (Eaton, 2017). La interacción entre estos factores constituye un interrogante a ser resuelto en la investigación empírica, pero por el momento corresponde señalar que es necesario establecer los márgenes de autonomía de las dinámicas subnacionales respecto del nivel nacional (Eaton, 2020).

Estas cuestiones serán retomadas en los estudios de caso consignados en los capítulos y en el estudio comparativo de las Conclusiones. En el siguiente apartado de la Introducción, presentaremos evidencia sobre las situaciones ubicadas en el continuo estabilidad-inestabilidad en las provincias argentinas desde la transición democrática, para fundamentar la estrategia de selección de casos abordados en el presente volumen.

Las amenazas de la estabilidad en las provincias argentinas desde 1983

En el apartado anterior establecimos un modelo para el estudio de crisis políticas en las provincias argentinas. En primer lugar, siguiendo los hallazgos de la sociología política, establecimos la necesidad de descartar la dicotomía estabilidad-crisis y reemplazarla por un continuo estabilidad-inestabilidad, en el que cobraba relevancia la categoría de *amenazas a la estabilidad política*. Siguiendo el modelo de la política comparada, definimos a las situaciones de amenaza a la estabilidad política como períodos de alta movilización social y bajo apoyo parlamentario al gobierno. Finalmente, señalamos la necesidad de incorporar una perspectiva

multinivel, que contemple el rol de las autoridades nacionales en la gestación, desarrollo y resolución de situaciones de amenaza.

En el presente apartado aplicaremos el modelo al caso argentino y presentaremos evidencia comparativa sobre las situaciones provinciales en el período democrático. Para ello, hemos compilado una base de datos sobre instituciones políticas, estructura socioeconómica y conflictividad social en las provincias argentinas[4]. La base consta de 864 observaciones, considerando como unidad de análisis cada provincia durante cada año comprendido en el período 1983-2019.

A continuación, y como insumos necesarios para avanzar en el argumento presentaremos datos sobre: a) alteraciones de mandato, b) el peso parlamentario del oficialismo, c) la evolución de la frecuencia de eventos de protesta social. Finalmente realizaremos una lectura combinada de las distintas dimensiones (d).

Alteraciones de mandato subnacional

En las nueve cohortes de gobiernos subnacionales entre 1983 y 2019, un 17% de los mandatos constitucionales fue interrumpido[5]. Los tipos de alteración de mandato son variados: intervención federal, destitución por juicio político, renuncia anticipada, fallecimiento.

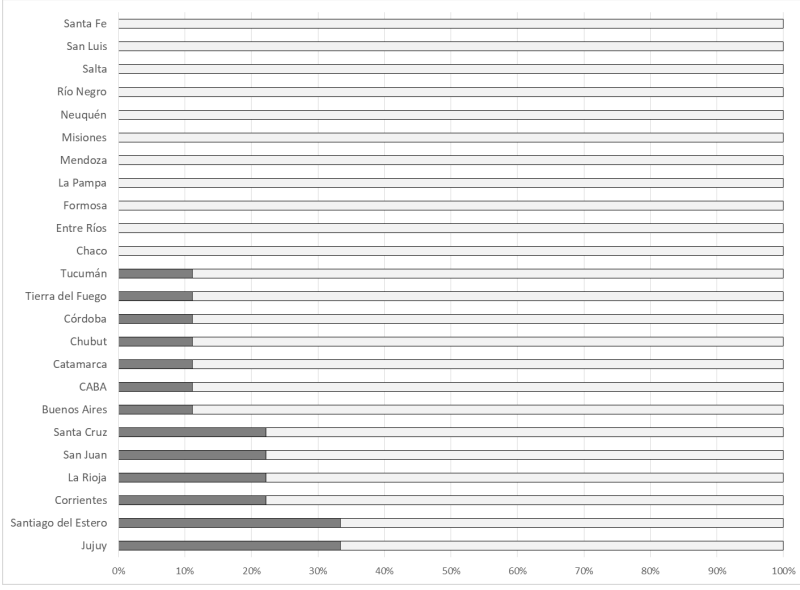
[4] Dado que la base de datos fue elaborada en el marco del proyecto FONCYT PICT2018-01475, en adelante será denominada Base Proyecto-CRISIS.

[5] Se excluye la Ciudad de Buenos Aires en las primeras tres cohortes (1983-1995) y Tierra del Fuego en las primeras dos (1983-1991), dado que no tenían estatuto autónomo y los cargos ejecutivos eran designados por el presidente de la Nación. En esos períodos se produjeron dos salidas anticipadas de mandato en la Capital Federal y cuatro en Tierra del Fuego. Tres de estos episodios fueron renuncias anticipadas en el marco de amenazas a la estabilidad política: (1) Carlos Grosso renunció a su cargo de Intendente de la Capital Federal en 1992, en medio de una serie de denuncias por corrupción, mientras que (2) Carlos Martín Torres y (3) Adrián Fariña fueron reemplazados como gobernadores designados de Tierra del Fuego por Carlos Menem en 1991, en un contexto de intensa conflictividad social por atrasos en el pago de salarios.

Solo una parte de estas interrupciones constituyó el desenlace de coyunturas de crisis: un total de 20 cohortes interrumpidas, lo que representa casi el 10% del total de los mandatos constitucionales. Esto significa que las salidas anticipadas no son siempre el resultado de procesos de crisis, al menos en dos sentidos. En primer lugar, existen casos donde la renuncia anticipada o fallecimiento del gobernador fue el detonante (mediato o inmediato) de amenazas posteriores. En segundo lugar, 7 de las 20 cohortes mencionadas sufrieron más de una interrupción (es decir, el sucesor o los sucesores que accedieron al gobierno también debieron dejar el cargo en el marco de crisis políticas), lo que demuestra que las alteraciones de mandato no siempre suponen la resolución o clausura de la coyuntura de crisis.

Estos eventos de alteración de los mandatos no se distribuyen equitativamente entre las provincias: algunos distritos, como Chaco, Mendoza o Salta, no han sufrido alteración alguna durante todo el período democrático, mientras que provincias como Corrientes, Jujuy o Santiago del Estero han atravesado períodos en los que se sucedieron gobiernos provisionales fallidos, llegando a sumar 6 o 7 años de inestabilidad política. Utilizando la Base Proyecto-CRISIS, la Figura 2 ordena las 24 jurisdicciones según la proporción de cohortes con mandato interrumpido en el contexto de crisis políticas.

Gráfico 1: Provincias argentinas según cohortes con mandato interrumpido en coyunturas de crisis políticas 1983-2019 (%)*.



Fuente: Elaboración propia en base a Base Proyecto-CRISIS.

* Se cuenta la proporción de cohortes con mandato interrumpido, no el número de interrupciones (puede incluir más de una interrupción en la misma cohorte).

Una mirada rápida a la distribución de las cohortes interrumpidas ratifica un hallazgo de estudios previos (Carrizo & Galván, 2006): no es posible segmentar los patrones de inestabilidad política en función de tipos de provincias, o de sistemas económicos o institucionales. A lo largo del Gráfico 1 se distribuyen aleatoriamente distritos metropolitanos y periféricos, regímenes políticos más o menos liberales, modelos económicos de enclave o diversificados, provincias ubicadas en distintas regiones y arreglos institucionales diversos (bicameralismo-

unicameralismo, reelección prohibida o permitida del gobernador, doble vuelta simultánea o mayoría simple, etc.).

Apoyo legislativo y eventos de protesta social

Siguiendo el modelo presentado en el apartado anterior, distribuimos la evolución de los sistemas políticos provinciales en función de dos variables: (a) peso del oficialismo en la legislatura local y (b) desviación del número de eventos de protesta social respecto del promedio histórico provincial.

> *a) Peso del oficialismo en la legislatura local.* Mide el peso del bloque oficialista en la legislatura provincial en términos formales. Esta variable no es sensible a la faccionalización del oficialismo (lo que explica la proporción sobredimensionada de, por ejemplo, La Rioja) ni a las coaliciones legislativas informales (subestimando, por ejemplo, el caso de la Ciudad de Buenos Aires).
>
> *b) Eventos de protesta.* A partir de la sistematización de los datos provistos por la Plataforma de Estudios sobre Movilización y Protesta Social (PEMPS)[6], que compila la ocurrencia de eventos de protesta social en cada jurisdicción y a nivel nacional, hemos calculado el promedio de la frecuencia anual de eventos de protesta para cada provincia, y a partir de ahí medimos la desviación de la frecuencia anual de eventos de protesta por provincia en

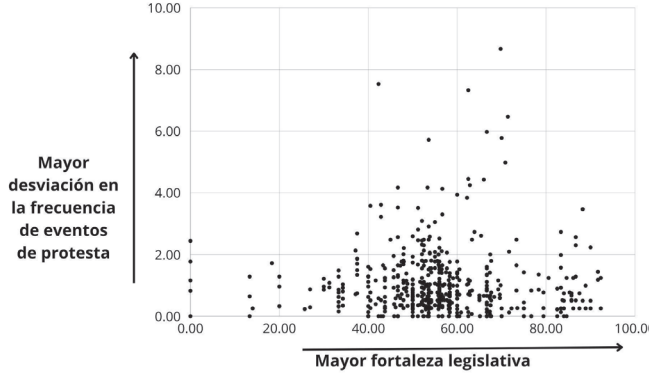
[6] https://protestas.site/

relación a dicho promedio histórico[7]. Dado que la varianza de la frecuencia anual de eventos de protesta es muy alta (varía desde cero hasta 400 eventos de protesta en un año), el cálculo del promedio histórico provincial facilita la comparación intertemporal de cada provincia y permite identificar ciclos de movilización ascendentes, en los cuales la frecuencia de eventos de protesta se aleja significativamente del promedio histórico provincial. Como contrapartida, esta variable no es sensible a la intensidad de los eventos de protesta.

El Gráfico 2 muestra el cruce de las frecuencias de ambas variables.

[7] Con el objetivo de controlar sesgos potenciales en la medición de esta variable, la Base Proyecto-CRISIS compila datos de eventos de protesta extraídos de otras dos fuentes alternativas. La primera es la base de datos sobre conflictividad laboral elaborada por el Ministerio de Trabajo y Empleo de la Nación, que recopila los eventos de protesta en el ámbito laboral para el período 2006-2019. En segundo lugar, la base del Centro de Estudios Nueva Mayoría, que incluye información del repertorio específico del corte de calle o de ruta durante el período 1989-2009. Comparando el promedio anual de la frecuencia de eventos de protesta por provincia en las tres bases, se identificó que las tres fuentes permiten establecer la misma segmentación entre provincias con conflictividad social alta, media o baja, por lo que no se identifican sesgos significativos. Un detalle de esta comparación puede leerse en Rodrigo & Mauro, 2023.

Gráfico 2 : Peso de la bancada oficialista provincial y desviación respecto del promedio histórico de eventos de protesta por año y por provincia. 1983-2019.



Fuente: Base Proyecto-CRISIS.

Cada punto en el Gráfico 2 representa la situación de una provincia en un año determinado. Su posición en el eje horizontal refleja el peso legislativo del gobernador, medido en porcentaje de bancas del bloque oficialista, mientras su posición en el eje vertical mide la desviación con respecto al promedio histórico de eventos de protesta provincial (siendo este promedio igual a 1). En ella pueden identificarse cuatro cuadrantes, de acuerdo a la fortaleza legislativa del gobierno y a la desviación de la frecuencia de eventos de protesta. De este modo, la gran mayoría de los casos se agrupa hacia el sector inferior derecho, en el que los gobiernos provinciales contaron con una bancada oficialista superior al 50% y enfrentaron una frecuencia de eventos de protesta *rutinaria* (inferior, igual o ligeramente superior al promedio histórico). A la inversa, los pocos puntos que más se acercan hacia el ángulo superior izquierdo muestran casos de amenaza a la estabilidad política: gobiernos minoritarios que enfrentaron frecuencias extraordinarias de eventos de protesta social (en el caso más extremo se registra un gobierno con 40% de las bancas y una frecuencia de eventos de protesta que siete veces más alta

que el promedio histórico provincial). Aquellos marcadores que tienden hacia el ángulo inferior izquierdo o hacia el ángulo superior derecho muestran dos tipos de situaciones intermedias: gobiernos minoritarios que enfrentaron frecuencias rutinarias de protesta y gobiernos mayoritarios que enfrentaron niveles extraordinarios de protesta social, respectivamente.

Con el objetivo de facilitar la lectura, el Gráfico 2 no incluye la identificación de cada caso, pero es necesario hacer algunas observaciones.

En primer lugar, los casos de alteración del mandato constitucional se distribuyen en toda la extensión del gráfico. Solo 5 interrupciones se produjeron en gobiernos minoritarios en el contexto de un incremento excepcional de la frecuencia de eventos de protesta. Otras 4 interrupciones se produjeron en el contexto de gobiernos mayoritarios que enfrentaban un ciclo ascendente de movilización, mientras que la mayoría de las interrupciones fueron sufridas por gobiernos mayoritarios sin que se registrara una frecuencia extraordinaria de eventos de protesta.

Más allá de que este resultado podría corregirse modificando los criterios de operacionalización seleccionados en la presente Introducción[8], la distribución aleatoria de los casos de interrupción sugiere algunas consideraciones teóricas.

En primer lugar, ratifica la hipótesis que la protesta social tiene múltiples objetivos, y no necesariamente constituye una impugnación a los gobiernos. En segundo lugar, la distribución aleatoria de las alteraciones de mandato constituye un desafío a

[8] Como ha sido señalado en el apartado anterior, la decisión de operacionalizar apoyo legislativo como equivalente a la bancada del partido oficialista impide identificar los casos de oficialismos mayoritarios fuertemente faccionalizados o de oficialismos minoritarios con aliados informales extrapartidarios. Asimismo, la medición de eventos de protesta no captura la intensidad de la conflictividad social. Como se señaló en el apartado anterior, se espera avanzar con estas consideraciones en la investigación cualitativa de los casos.

los hallazgos de la literatura sobre el tema en el nivel presidencial: gobernadores mayoritarios que enfrentan coyunturas de conflictividad social no necesariamente excepcionales (al menos no excepcionales en relación con el número de eventos de protesta) pueden verse forzados a renunciar, ser destituidos mediante juicio político o soportar una intervención federal. En tercer lugar, la distribución aleatoria de los casos también muestra que las alteraciones de mandato no siempre son el desenlace de una crisis, sino que en algunos casos puede ser su origen.

Finalmente, el Gráfico 2 expone una serie de casos donde se verifican amenazas a la estabilidad política que no fueron señalados por ningún estudio previo: gobiernos minoritarios que enfrentaron coyunturas de incremento acelerado de la frecuencia de eventos de protesta sin que se produjera una alteración del mandato. Se trata de un hallazgo de nuestra investigación, que abrió el camino a los estudios incluidos en la primera parte del presente volumen, y que nos permitirá avanzar en un estudio comparativo que incluya diversas formas de resolución de situaciones de amenaza.

Estructura del volumen

El presente volumen compila estudios de caso seleccionados en función de la diversidad de regiones, períodos históricos y formas de resolución de los escenarios críticos. Sus autores son cientistas sociales especializados en los casos provinciales seleccionados, quienes escribieron sus contribuciones siguiendo los lineamientos teóricos y metodológicos formulados por los compiladores y sintetizados en la presente Introducción.

En función del continuo propuesto, el libro se organiza en un gradiente de intensidad creciente, dividido en dos grandes partes que incluyen casos típicos de amenazas a la estabilidad política

con diferentes tipos de resolución: I) amenazas a la estabilidad y reequilibrio, II) crisis políticas y caídas.

El volumen abre con un capítulo sobre Misiones, en la coyuntura de 2001, en la cual se dio una reconfiguración de las coaliciones que implicó el surgimiento de una nueva alianza política de carácter provincialista, el Frente Renovador de la Concordia Social. Los autores, Augusto Abdulhadi y Gabriel Díaz Nanni, argumentan que la desestabilización de la escena política nacional impactó en la política de la provincia de Misiones como una ventana de oportunidad. Sin quebrar las rutinas de intercambios políticos normales, el cimbronazo de diciembre de 2001 impactó en una serie de factores que confluyeron para debilitar un liderazgo de larga data del PJ misionero. El argumento de los autores deja en evidencia un distrito con altos niveles de estabilidad a lo largo del período, aun cuando las coaliciones gobernantes se alternen ante una ventana de oportunidad abierta por una crisis exógena.

El capítulo de Virginia Mellado está dedicado a una coyuntura de amenaza moderada a la estabilidad política en Mendoza, provocada por la movilización social en torno a la privatización de la banca pública provincial. A continuación, Fernanda Maidana analiza una situación de amenaza y reequilibro en la provincia de Chaco, la cual fue procesada a partir de una reconfiguración del sistema de partidos y la emergencia de un partido provincial —Acción Chaqueña— que derrota a los partidos tradicionales luego de un período álgido de protesta social.

Continuando la organización incremental en intensidad de los casos analizados, el capítulo de Analía Orr aborda un proceso que excede el recorte temporal de la presente Introducción, pero es fundamental para el estudio de crisis políticas: el denominado *Chubutazo* de 2021.

El caso de la provincia de Neuquén es emblemático en cuanto a la recurrencia de amenazas a la estabilidad de los gobiernos, con el ingrediente adicional de la continuidad del Movimiento

Popular Neuquino de 1983 a 2019 en el Ejecutivo provincial. Gabriel Rafart y Francisco Camino Vela ilustran en este capítulo cómo, en dos coyunturas con diez años de diferencia (1996-1997 y 2007), se registraron en Neuquén períodos de álgida protesta social que, combinados con la existencia de un *escudo legislativo* no derivaron en la caída de los gobernadores. Por el contrario, pese a la gravedad del conflicto social la maquinaria del MPN logró sobrevivir a estas situaciones, cuya descripción detallada evidencia la multiplicidad de escenarios que pueden dar lugar a una crisis política provincial.

Lo álgido de las amenazas a la estabilidad que se registraron a nivel subnacional en Argentina durante este período queda retratado también en el capítulo sobre Río Negro. Allí, Jimena Pesquero Bordón retrata el proceso vivido durante 1994-1995, una coyuntura que combinaba reforma del Estado, ajuste fiscal, protesta social y pedidos de juicio político al gobernador. Pese a la combinación de variables que configuran este escenario de intensa amenaza a la estabilidad, aquí también el gobierno provincial logra reequilibrar la situación e incluso mantener el color político del Ejecutivo en el siguiente período.

La siguiente sección abre con un trabajo de Penélope Vaca Ávila sobre casos de renuncias anticipadas en la provincia de Jujuy durante el período 1989-1999. Un período coincidente con las presidencias de Carlos Menem, que la autora califica como extremo debido a las cinco renuncias de gobernadores en contextos de intensa conflictividad social. La inestabilidad política de Jujuy en esta década, que parece un fenómeno persistente, tiene como contracara la continuidad del PJ en el gobierno y la mayoría oficialista en la Legislatura Provincial. El faccionalismo, uno de los factores identificados por la autora, parece ser una de las variables explicativas para este patrón de inestabilidad subnacional.

Los juicios políticos se presentan a continuación, en la misma lógica de incremento de la intensidad en las coyunturas analizadas. El primer caso es el de Santa Fe, un caso atípico porque en 1990 se produce la destitución del vicegobernador pese a que en ambas cámaras de la Legislatura Provincial contaban con mayoría oficialista. Hugo Ramos señala que el disparador de este proceso fue un escándalo de corrupción que, combinado con el bajo nivel de cohesión del PJ gobernante, desembocó en un hecho inédito. Sin cerrar las internas partidarias, pero sin implicar una discontinuidad en el control del Ejecutivo, es posible identificar esta destitución mediante juicio político como el de menor intensidad entre los que contempla la sección.

El caso de Santa Cruz avanza en este gradiente, al analizar la destitución mediante juicio político al gobernador Ricardo Del Val en 1990. Pamela Sosa, Juan Vilaboa y María Valeria Álvarez inscriben esta destitución en un patrón de inestabilidad de larga duración, vigente desde la declaración de Santa Cruz como provincia en 1958. Recién en 1991, con la llegada de Néstor Kirchner a la gobernación, lograría interrumpir esta pauta de inestabilidad política recurrente.

El tercer caso de destitución que se incluye aquí es el de Aníbal Ibarra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2007. Iael Spatola y Sebastián Mauro reconstruyen un período de inestabilidad más amplio, que abarca 2001-2007, que tiene como culminación la intervención de un factor exógeno: la tragedia de Cromañón. Que la destitución del jefe de gobierno fuera la consecuencia política de esta tragedia estuvo mediado por una serie de factores institucionales y extra-institucionales, siendo un mecanismo de *accountability* horizontal el que permitió resolver el conflicto. El juicio político hizo posible, de manera endógena y con autonomía, retornar a la estabilidad en el distrito más cercano a las autoridades nacionales en Argentina

Por último, se analizan casos de intervención federal, el tipo límite de inestabilidad provincial que implica a las autoridades nacionales, último recurso disponible para resolverla. José Ariza y Andrea Ariza trabajan el caso de Catamarca donde en 1991 se intervienen los tres poderes del Estado, como corolario del impacto que tuvo el crimen de María Soledad Morales en 1990. La hegemonía saadista desde 1983 se vio interrumpida por la magnitud que cobró este crimen, según los autores, gracias a las movilizaciones sectoriales y el rol de los medios de comunicación.

A continuación, Victoria Ortiz de Rozas y Hernán Campos analizan el caso de Santiago del Estero en perspectiva comparada. Su propuesta de contrastar las crisis de 1993 y 2004 permite advertir cómo una intervención federal puede tener componentes opuestos tanto en cuanto a los conflictos que las originan como en los escenarios políticos en los que tienen lugar. Este capítulo abre además una agenda novedosa, sobre los aprendizajes de las elites provinciales.

Finalmente, las conclusiones ensayan una estrategia comparativa sobre los distintos momentos que constituyen las coyunturas de amenaza a la estabilidad política en perspectiva multinivel. Ofrecen una caracterización de los tipos de eventos que constituyen los momentos de gestación, emergencia, tratamiento y resolución, atendiendo en cada caso a umbrales crecientes de intensidad o radicalidad de la crisis.

Esperamos que esta obra constituya una contribución tanto al estudio de las dinámicas políticas subnacionales como al de las crisis políticas, y que ofrezca al lector herramientas de lectura capaces de servir a futuras indagaciones.

Bibliografía

Abers, R. & Von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13 (28), 52-84.

Alexander, J. C. (2019). *What Makes a Social Crisis?: The Societalization of Social Problems*. John Wiley & Sons.

Almond, G. A., Flanagan, S. C., & Mundt, R. J. (1973). *Crisis, choice, and change: Historical studies of political development*. Little, Brown.

Auyero, J., Lapegna, P., & Poma, F. P. (2009). *Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship*. Latin American Politics and Society, 51(3).

Behrend, J. (2017). Federal intervention and subnational democratization in Argentina: A comparative perspective, en J. Behrend & L. Whitehead (eds.), *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Johns Hopkins University Press.

Bonvecchi, A. (2006). Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas de la crisis argentina. *Revista SAAP*, 2 (3), 509-536.

Calvo, E., & Moscovich, L. (2017). Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces. *Latin American Politics and Society*, 59(2), 3-26.

Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, 59(3), 341-369.

Carrizo, C., & Galván, C. (2006). Presidencialismo y conflictos políticos en argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006). *Colección* (17).

Collier, R., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press.

Dobry, M. (1988). *Sociología de las crisis políticas*. Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.

Eaton, K. (2017). *Territory and ideology in Latin America: Policy conflicts between national and subnational governments*. Oxford University Press.

Eaton, K. (2020). Latin American politics and the subnational comparative method: Vertical and horizontal challenges. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 149-172.

Gaxie, D. (2004). *La democracia representativa*. LOM Ediciones.

Gibson, E. L. (2013). Territorial Politics and Subnational Democratization: Charting the Theoretical Landscape. En *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge University Press.

Giddens, A. (2004). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration: Elements of the theory of structuration*. Routledge.

Gilbert, A. S. (2019). *The Crisis Paradigm*. Springer Nature Switzerland AG.

Giraudy, A. Moncada, E., & Snyder, R. (2021). El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada. *Revista de ciencia política* (Santiago), 41(1), 1-34.

Giraudy, A. E. Moncada & R. Snyder (2019). Empirical and Theoretical Frontiers of Subnational Research in Comparative Politics, en Snyder, R. *Inside countries: Subnational research in*

comparative politics. Cambridge University Press.

Gramsci, A. (2014) [1970]. *Antología*. Siglo XXI.

Hall, P. (1993). *Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain*. Comparative Politics (25), 275-296.

Hay, C. (2008). Constructivist Institutionalism. En R. R.A.W., S. Binder, & B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 56–74). Oxford University Press.

Helmke, G. (2020). Presidential Crises in Latin America. En D. M. Brinks, M. V. Murillo, & S. Levitsky (Eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America* (pp. 98-118). Cambridge University Press.

Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. *América Latina Hoy* (49), 51-72.

Hochstetler, K., & Edwards, M. E. (2009). Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, (1), 31 - 57.

Keating, M. (2021). Beyond the nation-state: Territory, solidarity and welfare in a multiscalar Europe. *Territory, Politics, Governance*, 9(3), 331-345.

Koselleck, R. (2006) "Crisis" en *Journal of History of Ideas*, 6 (2). Traducción al inglés del original publicado en Brunner, O.; W. Konze and R. Koselleck (ed) (1972) *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexicon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Koselleck, R. (2007). *Crítica y Crisis*. Trotta.

Kuhn, T. S. (2019 [1963]). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de cultura económica.

Linz, J. J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Johns Hopkins University Press.

Llanos, M., & Marsteintredet, L. (2010). *Presidential breakdown in Latin America. Causes and Outcomes of excecutive instability in developing democracies*. Palgrave Macmillan.

Llanos, M., & Marsteintredet, L. (2023). *Lessons from Latin America1. Latin America in Times of Turbulence: Presidentialism under Stress.* Routledge.

Marsteintredet, L. (2014). Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review*, 35(2), 173-194.

Marsteintredet, L., & Malamud, A. (2020). Coup with adjectives: conceptual stretching or innovation in comparative research? *Political Studies*, 68(4), 1014-1035.

Milstein, B. (2015). Thinking politically about crisis: A pragmatist perspective. *European Journal of Political Theory*, 14(2), 141-160.

Moscovich, L. (2013). Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta. *Revista SAAP*, 7(1), 131-159.

O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. La democratización y sus límites, después de la tercera ola, la política. *Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* (2).

Pasquino, G. (1981). *Crisis*. En N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino, *Diccionario de política* (Vol. 2). Siglo xxi.

Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Pérez Liñán, A., & Polga-Hecimovich, J. (2017). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, 24 (5), 839-858.

Pierson, P. (2003). Big, slow-moving, and... invisible: Macrosocial processes in the study of comparative politics. *Comparative historical analysis in the social sciences*, 177-207.

Ricoeur, P. (1988). La crise: un phénomene spécifiquement modern? *Revue de Théologie et de Philosophie* (120).

Rodrigo, C. (2013). *El poder en crisis. Relaciones de gobierno e inestabilidad política en San Juan.* UBA.

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

Serrafero, M. (2014). Flexibilización del presidencialismo en América latina: ¿Un fenómeno nuevo? *Revista de estudios políticos*, (163), 67-99.

Tilly, C. (1995). *Las revoluciones europeas.* Crítica.

Valenzuela, A. (2004). Latin American presidencies interrupted. *Journal of Democracy*, 15(4), 5-19.

Parte I.
Amenazas a la estabilidad política y reequilibrio

CAPÍTULO 1

Coaliciones y cambio detrás de la crisis del 2001 en Misiones: la emergencia de un proyecto con vocación provincialista

Augusto Abdulhadi y Gabriel Díaz Nanni

Introducción

Los orígenes de la desnacionalización del sistema de partidos en Argentina pueden rastrearse antes de 1999, pero el fenómeno tomó impulso desde las elecciones legislativas de 2001 y, aún más, tras el estallido social de la crisis de diciembre de 2001 (Calvo y Escolar, 2005). En algunos distritos como la Ciudad de Buenos Aires se produjo un virtual colapso del sistema partidario (Bril Mascarenhas, 2007), lo que generó una clara oportunidad que pudo y supo ser aprovechada por la élite dirigente de un nuevo partido como el PRO (Vommaro y Morresi, 2014). Sin embargo, esas tendencias partidarias centrífugas tuvieron un impacto mucho más limitado fuera de los distritos metropolitanos de la Argentina (Calvo y Escolar, 2005).

Este artículo plantea cómo el impacto de la crisis del 2001 en la escena política nacional generó oportunidades para una transformación del sistema político provincial misionero, que derivó en el surgimiento de una nueva fuerza partidaria con vocación provincialista. Un conjunto de factores locales, propios del ámbito provincial, se combinaron con la estructura de oportunidades abierta por la crisis y la reconfiguración de las alianzas políticas, de tal modo que se produjo una ruptura del dominio que el PJ venía ejerciendo en la provincia desde 1991. Esa combinación de factores está en el origen de un nuevo frente partidario, que desde entonces se volvió predominante en el territorio.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: la primera sección presenta el enfoque teórico en que se fundamenta el argumento. La segunda contextualiza cómo se manifiesta la crisis del 2001 en la provincia de Misiones, donde se configuró una coyuntura de creciente conflictividad social en torno a las protestas de sectores yerbateros y de trabajadores de la educación, como los eventos más significativos. La tercera sección desarrolla los cambios en las alianzas provinciales en relación con los cambios en las alianzas del escenario nacional. En las reflexiones finales planteamos posibles líneas de trabajo a futuro para indagar en la relación entre presiones centrífugas y centrípetas del federalismo argentino como estructuras de oportunidad para cambios políticos significativos en las provincias.

Encuadre teórico y argumento

En 2001 a la vez que se producía una crisis política y económica a nivel nacional también se producían, en parte por influencia de esta, crisis en las distintas provincias. En el presente capítulo desarrollamos un análisis sobre el proceso de crisis que tuvo lugar en la provincia de Misiones a partir de mayo de 2001 y

que abrió un período de inestabilidad política que se extendió hasta las elecciones provinciales de 2007. Nuestra mirada, acorde a los demás textos insertos en este libro, busca indagar acerca de cómo las crisis políticas nacional y provincial se combinaron representando una amenaza a la estabilidad política de la provincia, y qué desenlaces tuvieron los distintos conflictos que se sucedieron durante el período bajo estudio.

Tomando en cuenta que, como señalan Rodrigo y Mauro (2023), la estabilidad política es el resultado de la actividad política cotidiana, la propuesta de este capítulo es ordenar el caso bajo estudio en al menos tres períodos caracterizados en cada caso por condiciones de estabilidad e inestabilidad política: 1) un primer período de estabilidad que se inicia con la recuperación democrática de 1983, abarca la alternancia partidaria cuando el peronismo llega a la gobernación en 1987, y desde entonces perdura hasta mayo de 2001; 2) un segundo período de amenaza moderada a la estabilidad política[1] que se desarrolla entre mayo de 2001 y octubre de 2007; y 3) un tercer período de estabilidad política que se inicia con el triunfo del Frente Renovador de la Concordia Social (FR) en las elecciones para gobernador de octubre de 2007. Este tercer momento lo extendemos hasta las elecciones provinciales de 2007, pero incluye dos elementos previos decisivos: a) el FRC consiguió mayoría legislativa en las elecciones intermedias de 2005, y pudo desplegar distintas iniciativas para el control político del territorio (Abdulhadi, 2016); y b) la derrota en octubre de 2006 del intento de reforma constitucional para instaurar la reelección indefinida.

Como se explicita más adelante, el proceso de crisis señalado como de *amenaza a la estabilidad política* produjo cambios

[1] En este capítulo nos referimos a este momento de *amenaza a la estabilidad política* (Rodrigo y Mauro, 2023) como un período de *inestabilidad política*. Ambas expresiones reflejan el período de disputas por la gobernación que tuvo lugar con la fractura de la coalición oficialista y la creación del nuevo Frente Renovador. Este proceso se aborda con más detalle en las siguientes secciones.

significativos en los distintos planos de la política provincial. En general afirmamos que se produjo una reestructuración de la matriz política[2] a partir de la cual se dio un nuevo período de estabilidad, específicamente a partir de las elecciones provinciales de 2007, lo que implicó una readecuación de posiciones de poder con el surgimiento de una nueva coalición política en paralelo a un cambio en la estructura económica.

En las siguientes secciones desarrollamos los pormenores del proceso bajo estudio, un análisis de los actores, las estrategias de cada uno de ellos, los recursos, y cómo se produjo la interacción que dio lugar a un nuevo equilibrio en la coalición oficialista en la provincia. Para ello primero debemos establecer el marco de análisis teórico que nos permite comprender cómo es que de un período de relativa estabilidad política que se dio hasta mediados de 2001, la provincia pasó a estar atravesada por conflictos que implicaron una amenaza a la estabilidad política, para luego a partir del año 2007 encontrar un nuevo equilibrio de fuerzas. Durante ese período ocurrieron distintos sucesos tanto a nivel nacional como provincial que transformaron el contexto político y económico provincial, lo que impactó de lleno en las estrategias de los actores relevantes para disputar el control político del territorio.

En nuestra indagación sobre la provincia de Misiones uno de los fenómenos que parecen centrales para explicar el desarrollo del proceso de crisis política y su desenlace es que los actores que intervienen en cada uno de los momentos, incluso en el

[2] Siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013, p. 29) consideramos que una matriz política "constituye un sistema de variables socio-estructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que: a) fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos; b) define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles; y c) brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo de esta forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados para alcanzar objetivos y realizar intereses" (Acuña, 1995a, p.75).

momento previo a la crisis, son prácticamente los mismos. Así, por ejemplo, el oficialismo provincial, los sectores sindicales que proveían apoyo al mismo, el principal partido opositor, y los sectores sociales que demandaban algún tipo de respuesta sobre cuestiones específicas habían sido los mismos desde al menos mediados de los años 90 y fueron los mismos que intervinieron en los distintos conflictos durante el período de inestabilidad política.

¿Cómo explicar procesos de inestabilidad política dentro de un territorio cuando intervienen los mismos actores que en períodos de estabilidad previos? ¿Qué factores contribuyen a explicar el cambio en el escenario provincial más o menos proclive a la estabilidad política? Una primera aproximación lógica a nuestro caso desde el enfoque adoptado en esta compilación es la de ubicar lo sucedido en la provincia de Misiones al menos idealmente en el continuo estabilidad-inestabilidad[3], abarcando el período que va desde 1983 hasta las elecciones provinciales de 2007, dentro del cual reconocemos tres etapas.

Ubicamos la primera etapa entre el retorno democrático de 1983 hasta mediados de 2001, momento en el cual aumentan los niveles de conflictividad marcando el inicio de la segunda etapa. Esta primera etapa se caracteriza por tratarse de un período de estabilidad política, caracterizada por niveles estables de conflictividad social, y de cooperación y competencia partidaria (Rodrigo y Mauro, 2023). No hay durante de este período ningún tipo de conflicto que represente una amenaza a la institucionalidad de la provincia,[4] y la estructura

[3] Propuesto en la introducción de este volumen por Rodrigo y Mauro, a fin de ser puesto a prueba en el análisis de cada caso particular y contribuir así a la comprensión de las situaciones de estabilidad y crisis en las provincias argentinas.

[4] A fines de 1998 se dirimió en elecciones internas del Partido Justicialista (PJ) la conducción del partido y las candidaturas para 1999. Esas elecciones internas fueron anuladas por denuncias de fraude y se realizaron nuevamente en marzo de 1999 (Soprano, 2009, pp. 155-157). Sin embargo, ese conflicto interno en el partido de gobierno no representó una amenaza seria a la estabilidad política de la provincia en el sentido de que no estuvo en juego la continuidad del

de competencia partidaria estuvo dominada por UCR y PJ, los dos grandes partidos (Abdulhadi, 2013; Martin, 2018).

La segunda etapa, que se abre a mediados de 2001 y hasta 2007, es considerada la más relevante ya que es durante la misma donde la interacción entre acciones y estrategias de los distintos tipos de actores provinciales y nacionales dan lugar a una situación de amenaza a la estabilidad política en la provincia. Se trata de una coyuntura que se desarrolla al menos en dos tipos de conflicto interrelacionados: un conflicto de tipo político y uno de tipo socioeconómico. Es en este período que se abre un contexto de ruptura de los patrones regulares de interacción política entre los actores, y que origina una situación de inestabilidad política. Durante este período la conflictividad social se torna más intensa en base a demandas preexistentes, principalmente es la cuestión yerbatera la que escala hasta un punto crítico demandando una solución a los intereses de los pequeños y medianos productores que habían sido descuidados desde hacía casi una década (Gortari, 2007). Por otro lado, la crisis a nivel nacional, que estalló en diciembre de 2001, puso en jaque la carrera política de quien hasta ese momento era el líder del partido de la coalición gobernante y además presidente provisional del Senado (Ramón Puerta), enfrentándolo con el gobernador (Rovira) que ya entonces pretendía ser reelegido en 2003. Como desarrollamos más adelante, ambos conflictos se encontraban interrelacionados y sobre los cuales la actuación de actores del nivel nacional se conjugó con disputas del orden provincial para su resolución.

Por último, planteamos la existencia de una tercera etapa cuyas características desde lo teórico se parecen a la primera, es decir, se trata de una etapa de nueva estabilidad política, con niveles estables de conflictividad en todos los sectores de la sociedad, y donde se reestablecen pautas generalizadas de interacción,

mandato del gobernador, no hubo pedidos de juicio político ni amenaza de intervención federal (Abdulhadi, 2013), factores considerados por Rodrigo y Mauro (2023) como elementos relevantes para definir el nivel de amenaza a la estabilidad (baja, moderada o alta).

conocidas y aceptadas por todos los actores, con vértice en el nuevo Frente Renovador de la Concordia. En la práctica se trata de un período cuyo inicio situamos en las elecciones provinciales de 2007, pero que tiene un antecedente clave en las elecciones legislativas de 2005. En esas elecciones intermedias de 2005 se materializó un reequilibrio de las posiciones políticas de poder donde un nuevo actor político nacido en 2003, el Frente Renovador de la Concordia, comienza a constituirse como actor político predominante en el territorio (Abdulhadi, 2016). Pero si bien desde el 2005 comienza a constituirse como actor predominante no es hasta las elecciones provinciales de 2007 que se establece definitivamente como tal. Entre ambas elecciones su posición política fue amenazada por la fuerte oposición recibida ante la iniciativa de reformar la Constitución provincial con la intención de habilitar la reelección indefinida del gobernador, iniciativa derrotada en las elecciones de convencionales constituyentes de octubre de 2006.

Nuestro argumento es que durante la etapa del proceso de crisis que se inició en el 2001 los actores políticos, sociales y económicos de la provincia desarrollaron jugadas estratégicas que fueron posibles por la oportunidad abierta por la confluencia de factores nacionales y factores provinciales. Esa confluencia dio lugar a una *coyuntura crítica* en la que se abrió una trayectoria cuyo desenlace se mantuvo abierto, dependiente de las jugadas de los actores, y que fue paralelo, o subyacente, a un cambio en la matriz socioeconómica (y política) de la provincia. Ese cambio subyacente en la matriz política implicó la pérdida de influencia decisiva del sector yerbatero sobre la política provincial, y un reequilibrio con otras élites económicas (el sector de la construcción) y políticas.

La idea detrás de este argumento es que se trató de un *entrelazamiento* de factores, *entanglement* en el planteo teórico de Behrend y Whitehead (2021),[5] que supone que no hay una clara

5 Agradecemos los comentarios de Jacqueline Behrend sobre este punto

relación de causalidad direccional (no tenemos claro si el cambio en la matriz económica impulsó los cambios observados a nivel político, o viceversa). Aunque no tenemos espacio para ampliar esta discusión aquí, la idea supone que el entrelazamiento permite dar cuenta de diferentes configuraciones de política subnacional (Behrend y Whitehead, 2021). En lo que sigue, abordamos cómo se manifestó la crisis de 2001 en Misiones en un contexto de creciente conflictividad social.

Conflictividad social creciente: la irrupción de la cuestión yerbatera y el conflicto docente

El cultivo de la yerba mate es el más tradicional del campo misionero. Desde la segunda década del siglo XX el Estado nacional promovió la ocupación de la tierra fiscal por colonos inmigrantes con la condición de que plantaran yerba mate (Neiman y Albertí, 2021; Gortari, 2007)[6]. Esa política en parte contribuyó, sobre todo en la zona centro-este y sur de la provincia, a una estructura de propiedad de la tierra caracterizada por una importante presencia de pequeños propietarios, como resultado de un particular proceso de poblamiento del territorio (Gallero y Kraustofl, 2009). Las recurrentes crisis económicas derivadas de la sobreproducción desembocaron en la creación de la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate (CRYM) en 1935 (Neiman y Albertí, 2021; Gortari,

en el marco de las VII Jornadas de la REPSA (Red de Estudios en Política Subnacional Argentina) realizadas en la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS), Resistencia, 5 y 6 de octubre de 2023. También agradecemos los comentarios realizados por diversos colegas sobre este punto a una versión previa presentada durante el Simposio de la REPSA en el marco del XVI Congreso Nacional de Ciencia Política, Buenos Aires, 18-21 de julio 2023.

[6] Aquí se parte de la historia más reciente del cultivo en territorio provincial, pero su inserción en la región (lo que hoy es la provincia de Misiones, Corrientes, Paraguay y el sur de Brasil) data de varios siglos. Para una visión completa de la evolución histórica de la yerba mate ver Gortari (2007).

2007). El esquema regulado de funcionamiento de la yerba mate alrededor de la CRYM se eliminó con la desregulación de 1991 decidida por Menem y Cavallo[7].

A partir de entonces, en la década de 1990 se produjo una fuerte transformación y reestructuración de la producción de yerba mate que fortaleció a las grandes empresas en desmedro de los pequeños productores y de los cosecheros (tareferos), quienes siempre fueron los más perjudicados de la cadena (Neiman y Albertí, 2021; Rau, 2004). Para finales de la década, en 1998, las ocho principales empresas industriales y sus marcas más importantes concentraban más del 70% del mercado, y solo tres empresas el 50% (Gortari, 2007, p. 406-407).

En el escenario de crisis económica, política y social que marcó el cambio de siglo, un conjunto de eventos de protestas y movilizaciones (de variable impacto y duración) emergieron en Misiones, configurando una coyuntura de creciente conflictividad política y social. Específicamente nos referimos a la irrupción del conflicto yerbatero y la confluencia con el conflicto docente, dos de los sectores más relevantes de actividad en ese momento, que concentraron sus movilizaciones y acciones de protesta en la plaza principal frente a la casa de gobierno provincial.

El sector yerbatero, uno de los pilares de la economía provincial, siempre estuvo en la agenda política de las distintas administraciones de gobierno. El llamado *tractorazo* del 2002 fue un evento destacado para quienes estudiaron la cuestión yerbatera (Gortari, 2007; Ramírez, 2011). Sin embargo, este evento tuvo sus antecedentes en movilizaciones previas motivadas por el impacto negativo de las medidas de desregulación sobre el sector, durante la década de 1990. Esa desregulación implicó no

[7] En 1991 llegó a la gobernación Ramón Puerta (PJ), uno de los grandes empresarios yerbateros de la provincia, oriundo de Apóstoles, y representante de las empresas más grandes de la región (Abdulhadi, 2016). Gortari, de hecho, lo definía como "conspicuo representante de los capangas de los yerbales" (2007, p.19).

solo una fuerte caída de los precios de la yerba, sino también el cambio hacia nuevos esquemas productivos dentro del complejo que favorecieron a grandes productores y empresas integradas (Ramírez, 2011).

Algunos trabajos señalaron que el sector de la yerba mate experimentó una desestructuración sin precedentes, y que mientras el movimiento cooperativo se debilitó, el sector agroindustrial se concentró y se redujo la cantidad de secaderos y molineros (Neiman y Albertí, 2021, pp. 70-71). Otros trabajos calcularon que, al momento de la desregulación del mercado en 1991, los productores participaban en alrededor de un 30% del valor final del producto (yerba mate), y diez años después (en 2001) esa participación había caído hasta un 9%, lo que implicó una caída en el ingreso real de los productores de alrededor de 70% a lo largo de los años 90 (Gortari, 2007, pp. 410-411).

En febrero de 2002 el Congreso Nacional aprobó la ley Nº 25.564 de creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM)[8]. Sin embargo, las demoras en su reglamentación acrecentaron el descontento de los productores, quienes llevaron adelante un prolongado acampe y *tractorazo* en la ciudad de Posadas (que se extendió entre mayo y junio de 2002, frente a la Casa de Gobierno provincial).

Si bien la *cuestión yerbatera* siempre estuvo en la agenda pública, el llamado *paro verde* (Rau, 2002) fue políticamente muy significativo, los niveles de conflictividad social en esa coyuntura fueron de amenaza moderada a la estabilidad del sistema político provincial (Rodrigo y Mauro, 2023). No se llegó a comprometer la continuidad del mandato del gobernador en ejercicio, no hubo iniciativas de juicio político al gobernador, ni tampoco amenazas de intervención federal por parte del gobierno nacional (Abdulhadi, 2013). Muchos de los cuadros

[8] La creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate en 2002 por ley nacional fue una respuesta de regulación para morigerar los conflictos en el sector yerbatero, producidos en virtud de la desregulación previa de los años 90.

dirigentes de la protesta yerbatera representaban los intereses del sector empresarial yerbatero (grandes plantadores y molineros) y lograron sostener fluidos vínculos con la dirigencia política[9].

Si bien en la jurisdicción provincial la crisis de legitimidad repercutió en las organizaciones partidarias, la reestructuración del sistema político misionero, como se verá más adelante, se vio facilitada por la constitución de un nuevo esquema nacional que siguió la tendencia hacia la *transversalidad*, y que abrió una oportunidad para el ascenso de nuevos sectores económicos, ligados a la construcción y la obra pública (Gutiérrez, 2021). Como puede observarse en la Tabla 1 a continuación, el sector de la construcción es uno de los pocos que incrementó significativamente su participación relativa en el PBG misionero, pasando de 7.78 % a 12.71 % entre 2000 y 2011, con un pico de 16.09 % en 2010.

[9] Según Gutiérrez (2021, p. 63), el exgobernador Puerta representaba justamente la convergencia entre la élite política y la élite económica yerbatera.

Tabla 1. Participación en el PBG del sector de Construcciones (pública y privada). Misiones 2000-2011 (%).

Actividad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
						%						
Producto Bruto Geográfico	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
A - Agricultura, Ganadería, Granja y Silvicultura	11,29	10,53	10,36	10,17	10,15	13,52	14,57	11,37	9,95	6,92	9,68	9,45
B - Pesca	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C - Explotación de Minas y Canteras	0,38	0,90	1,11	1,13	1,70	2,50	2,79	3,53	3,99	3,98	4,70	3,98
D - Industria Manufactura	18,11	16,65	15,74	15,31	14,59	14,24	14,63	12,96	11,58	10,47	9,71	10,28
E - Electricidad y Agua	2,77	2,98	3,01	3,24	2,95	2,80	3,48	3,32	3,28	3,21	3,21	3,76
F - Construcción Pública y Privada	7,78	10,44	12,27	7,67	8,92	11,54	7,17	12,22	12,53	15,20	16,09	12,71
G - Comercio al por Mayor, Menor y Reparaciones	30,83	29,87	29,92	32,70	30,80	25,52	24,69	25,82	27,26	27,72	24,75	27,60
H - Restaurantes y Hoteles	2,34	2,17	2,14	2,23	2,08	1,73	1,97	1,80	1,69	1,63	1,71	1,80
I - Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	6,36	5,98	5,42	5,69	6,14	5,48	5,29	4,63	4,00	3,64	3,93	3,83
J - Intermediación Financiera	2,74	3,89	3,20	3,74	6,10	7,86	8,92	9,17	10,66	11,93	10,17	9,41
K - Actividades Inmobiliarias	1,21	1,27	1,27	1,42	1,30	1,14	1,23	1,04	1,04	1,07	1,08	1,09
L - Administración Pública y Defensa	8,21	6,34	5,63	5,69	5,25	4,82	5,61	5,37	5,60	5,64	6,10	6,78
M - Servicios de Enseñanza	4,40	5,12	5,40	5,20	5,80	5,23	5,82	5,34	5,25	5,47	5,71	6,11
N - Servicios de Salud	2,66	2,74	3,37	3,16	3,16	2,69	2,82	2,47	2,28	2,23	2,23	2,23
O - Otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales	0,91	1,11	1,16	1,24	1,06	0,93	1,01	0,90	0,88	0,89	0,92	0,96

Fuente: Anuario Estadístico de Misiones 2016, Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC).

Por otra parte, el conflicto docente[10] fue otro de los más importantes que enfrentó el gobernador Carlos Rovira, en el transcurso de su primer mandato (1999-2003), cuando todavía formaba parte del PJ, y antes de que se profundizara la tensión con el nuevo líder del partido, el exgobernador Federico Ramón Puerta.

La histórica lucha docente, que recurrió a la práctica del *acampe* y la organización de movilizaciones masivas, postuló como principales consignas la demanda salarial, una fuerte resistencia a la implementación de la Ley Federal de Educación (LFE) y el progresivo deterioro de la escuela pública.

Frente al contexto de crisis fiscal, Puerta impulsó y logró la sanción de la Ley N° 3201/1995 por la que se creó el Impuesto Solidario de Emergencia (ISE), que significó un recorte sobre los salarios públicos y las jubilaciones. Al año siguiente, se sancionaron las controvertidas Leyes N° 3309 y 3310/1996, la primera ampliaba "la emergencia económica y financiera del sector público" y la segunda creaba el "Impuesto Extraordinario Transitorio de Emergencia" (IETE), por la que se autorizó la aplicación de un descuento a los sueldos de los empleados estatales. Pese al rechazo generalizado de las diversas organizaciones gremiales y sindicales (entre ellas la CGT, ATE y UPCN), las últimas normas sancionadas se mantuvieron vigentes durante el primer mandato de Rovira (1999-2003).

Al momento de irrupción de la lucha docente, el acampe en Misiones se conforma con fuerza en 1998 y 1999. En ese momento Rovira sumó a su gabinete a un hombre recomendado por

[10] Hacia fines de la década de 1990 se conjugaron diferentes factores que enfrentaron fuertemente a diversos gremios docentes con el gobierno provincial: las directivas nacionales para implementar una nueva estructura educativa más eficiente, la resistencia que esta generaba en los gremios, y la creciente crisis fiscal del Estado provincial. El gobierno provincial primero consideró a los gremios como *opositores políticos* y enfrentó dos grandes huelgas de más de 30 días entre 2000 y 2001 (CIPPEC, 2002).

Puerta, Pablo Juan Tschirsch,[11] quien asumió como ministro de Educación. La resolución del conflicto docente, y la buena imagen de este dirigente del interior provincial, lo impulsarían más tarde como candidato a vicegobernador en 2003, erigiéndose en uno de los cofundadores que acompañaron a Rovira en la creación del Frente Renovador (Abdulhadi, 2013).

Si a nivel nacional el gobierno de la Alianza fue responsabilizado por la represión en las jornadas de diciembre de 2001, en Misiones la conflictividad social y política fue interpretada como una consecuencia directa de las administraciones *puertistas-menemistas.* Esa narrativa se combinó eficazmente con el llamado a la transversalidad que impulsaron sectores disidentes del PJ a nivel nacional. El profundo cuestionamiento a los partidos políticos y a la política en general, proporcionó la estructura de oportunidad para la emergencia de nuevas fuerzas políticas, o de propuestas partidarias novedosas en un clima de hastío frente a la política *tradicional* (Vommaro y Morresi, 2014, pp. 386-387).

En Misiones, como explicaremos a continuación, este posicionamiento discursivo fue clave en la estructuración y presentación pública del Frente Renovador de la Concordia Social como una fuerza política con una impronta novedosa.

Las nuevas coaliciones para los nuevos escenarios

Esta sección repasa los cambios en la coalición política gobernante a nivel provincial. Analiza las facciones partidarias partidarias más relevantes del PJ y la UCR, y especialmente pone el foco en el cambio interpartidario que supuso la fractura del PJ y la creación del Frente Renovador de la Concordia Social, en paralelo al ascenso en la arena nacional del Kirchnerismo.

[11] Dirigente de la localidad de Leandro N. Alem y presidente del Concejo Deliberante de esa localidad en aquel momento.

A fines de los años 90, Julio César Humada, histórico líder del peronismo local, fue desplazado de la conducción partidaria por Ramón Puerta, gobernador 1991-1999. Si bien en las elecciones partidarias para definir candidatos a gobernador (realizadas el 13 de diciembre de 1998) el resultado había sido favorable a Humada, una abrumadora campaña por la que se denunció las circunstancias fraudulentas de la elección condujo a la renuncia de Humada y a la convocatoria de una segunda elección interna en marzo de 1999. En la segunda vuelta, la intensa movilización del aparato político de la agrupación 13 de Julio —brazo político del Sindicato de Luz y Fuerza, en ese entonces el más poderoso en términos numéricos, en recursos y logística— logró volcar el resultado a favor de la línea interna liderada por Puerta, quien encabezó en esa oportunidad la lista de diputados nacionales. Una vez desplazado Humada de la conducción del PJ, Puerta invistió a Carlos Rovira como candidato a gobernador para las elecciones de 1999. Así, la nueva conducción del PJ quedó en manos de Puerta, que fue electo diputado nacional en 1999, mientras Rovira se alzó con la gobernación como candidato del peronismo.

El liderazgo de Ramón Puerta en el PJ misionero no logró perdurar. En 1999 dejó la gobernación misionera e ingresó como diputado nacional. La llegada al Congreso federal le permitió ocupar un lugar protagónico en la escena nacional. En el marco de una profunda interna en el justicialismo nacional, que dividía a la dirigencia peronista desde la campaña por la presidencia en 1999 y cuyos conflictos continuarían después de la elección presidencial de ese año (Leiras, 2007), los gobernadores peronistas de las provincias más pequeñas se aglutinaron en torno al Frente Federal Solidario. Puerta logró erigirse en coordinador general de este espacio que reunía a diez (10) provincias gobernadas por el peronismo.

> "En ese Frente Federal (…) había 11 gobernadores peronistas. Sobre un total de 14, llegamos a encolumnar a 11. Luego sufrimos la baja del gobernador de La Pampa (…), que jugó más en el eje de los cuatro gobiernos peronistas de estas provincias del país central [Córdoba, Buenos Aires, Santa Fé y La Pampa], y nosotros quedamos en un armado de 10 provincias del país periférico, el país profundo (…) El Frente Federal [FF] tenía el país dividido en 4 regiones (…) Entonces dividimos el FF en 4 regiones: la Patagonia la coordinaba Néstor Kirchner, el NEA la coordinaba yo, que era diputado nacional, el NOA la coordinaba Juan Carlos Romero y el gran cuyo la coordinaba Adolfo Rodríguez Saá (…) Ramón Puerta por no ser gobernador era el coordinador general del FF" (Entrevista con Ramón Puerta, 14 de diciembre de 2011).

En las elecciones nacionales de octubre 2001 Puerta fue electo senador nacional por Misiones, y el Frente Federal reclamó la presidencia del Senado, con lo cual en noviembre de 2001 el exgobernador reemplazó —y desplazó— a otro misionero, el senador nacional Mario Losada, dirigente de trayectoria dentro del radicalismo misionero.

> "Nos dimos cuenta que en el Frente Federal teníamos la mayoría de los senadores peronistas, y que el peronismo tenía muchos más senadores que todos los otros partidos juntos, entonces dijimos 'Muchachos, vamos a poner el presidente del senado y dejémonos de embromar con esta historia de un senado presidido por la minoría, que había dado lugar a las famosas supuestas coimas de la ley laboral'" (Entrevista a Ramón Puerta, 14 de diciembre de 2011).

Por ese motivo, ante la renuncia del presidente De la Rúa en diciembre de 2001, Puerta debió asumir la presidencia provisional de la República, cargo que ocupó por espacio de un par de días y luego renunció. Tras el paso de otros fugaces presidentes como Eduardo Camaño y Adolfo Rodríguez Saá, finalmente la Asamblea Legislativa, a partir de un acuerdo entre las dos estructuras partidarias más importantes de ese momento —el PJ y la UCR bonaerenses— (Leiras, 2007), designó a Eduardo Duhalde como presidente interino hasta completar el mandato. Pero este decidió adelantar las elecciones de 2003 para abril, luego de la masacre del Puente Pueyrredón donde fueron asesinados los militantes piqueteros Maximiliano Kostecki y Darío Santillán.

Por todo lo anterior, ya en el 2002, a poco más de un año para las elecciones de 2003, el escenario nacional había cambiado sustancialmente y se presentaba incierto para los dirigentes políticos de la arena nacional. En ese sentido, Puerta tuvo un salto protagónico a nivel nacional pero la crisis política que estalló a fines del 2001 complicó el escenario y las posibilidades de continuidad de su carrera política en el ámbito nacional. De esta manera, *regresar* al ámbito provincial aparecía no solo como razonable, sino también como necesario para la supervivencia política.

En el plano provincial el gobierno de Rovira se encontraba fuertemente debilitado por las circunstancias conflictivas descriptas más arriba, y si bien este tenía la posibilidad de presentarse a reelección para un segundo mandato, y tenía intenciones de hacerlo, Puerta aspiraba retornar a la gobernación misionera en 2003. De hecho, Puerta era el presidente del PJ misionero y contaba con la lealtad de los intendentes peronistas del interior de Misiones. Dentro del PJ Rovira se encontraba en una fuerte desventaja. De los cincuenta y siete (57) intendentes peronistas en ese momento, cincuenta y seis (56) apoyaron a Puerta como candidato a gobernador del PJ, y una sola mujer peronista apoyó la candidatura de Rovira (la Intendente de Mojón

Grande, un pueblo de unos 700 habitantes)[12]. En ese sentido, el conflicto por la sucesión en 2003 tenía al gobernador Rovira en seria desventaja, y Puerta se perfilaba como el próximo candidato del PJ a la gobernación.

Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2003 mostraban una importante fragmentación de la intención de voto y tres candidatos justicialistas aparecían con posibilidades de alcanzar la presidencia. El presidente del PJ misionero, Ramón Puerta, se posicionó en aquel escenario nacional respaldando la candidatura de Carlos Menem, mientras que Rovira dudaba entre los otros contendientes peronistas, Adolfo Rodríguez Saá (ex-gobernador de San Luis) y Néstor Kirchner (gobernador de Santa Cruz), este último elegido como el candidato del oficialismo nacional por Duhalde. La pelea por la presidencia empujaba a tomar definiciones a nivel provincial, ya que Puerta hacía campaña apoyando a Menem a nivel nacional, mientras Rovira, si deseaba vencer a Puerta en Misiones, debía apostar a alguno de los otros candidatos presidenciales del PJ (Entrevista con 11M, 06 de octubre de 2011).

Finalmente, Rovira decidió enfrentarse a Puerta y apoyar la candidatura presidencial de Néstor Kirchner. Así, si Kirchner resultaba electo a nivel nacional, Rovira confiaba en obtener su respaldo para las elecciones provinciales que tendrían lugar unos meses más tarde, en las cuales se postulaba a la reelección como gobernador para el período 2003-2007.

El mapa de la sucesión a nivel provincial en 2003 paulatinamente se iría dibujando, por lo tanto, a partir de la integración o yuxtaposición de diferentes escalas de escenarios (Gibson, 2012; Frederic y Soprano, 2009). Desde el lado del grupo rovirista, que ya constituía una importante facción al interior del PJ desde las elecciones internas de 1999, se buscó trascender los límites provinciales para la elección de gobernador de 2003 y buscar apoyos en el escenario nacional, apostando a que el candidato presidencial que apoyaran pudiera ganar y luego devolver ese apoyo a nivel provincial. Especialmente para

[12] Entrevista con 11M (06 de octubre de 2011).

diferenciarse de su competidor, el exgobernador Ramón Puerta, mientras buscaba aliados en la provincia para conformar una nueva fuerza.

En consecuencia, los apoyos desplegados desde el territorio provincial hacia los candidatos presidenciales, no fueron solamente alineamientos *programáticos* (o *ideológicos*), sino una estrategia deliberada de los actores provinciales de buscar apoyos en el escenario nacional, para dirimir la batalla de la sucesión provincial. En otras palabras, el conflicto interno (sucesión provincial) se dirimió a partir de estrategias que implicaron apoyos y rupturas recíprocas con actores del escenario provincial pero también de la arena nacional.

Finalmente, los resultados fueron coherentes con las relaciones de fuerza entre los principales contendientes a nivel provincial: la fórmula Menem-Romero obtuvo el 38,91% de los votos para presidente en Misiones, y la fórmula Kirchner-Scioli alcanzó el segundo lugar con el 22,96% de votos. Sin embargo, el resultado le permitió soñar a Rovira con la posibilidad de enfrentar a Puerta con el apoyo de Kirchner desde el nivel nacional. En palabras de uno de los principales operadores del rovirismo en aquella coyuntura: "Lo mejor que podía hacer era jugar fuertemente con Kirchner" (Entrevista con 11M, 06 de octubre de 2011).

De manera simultánea a la búsqueda de apoyos nacionales, cuyo principal recurso tenía que ver con diferenciarse de Puerta en el plano provincial, el rovirismo desplegó una estrategia de alianza con dirigentes del radicalismo que, al menos desde las elecciones de 2001, estaban dispuestos a conformar un frente que les permitiera pelear con éxito la gobernación provincial, luego de más de quince (15) años sin ganar las elecciones. Los resultados de las elecciones legislativas de octubre de 2001, que tampoco fueron buenos para el radicalismo provincial, llevaron a algunos sectores dirigentes de la UCR a pensar en la posibilidad de formar un *frente cívico* para hacer frente al justicialismo en

2003 (cf. Nota de prensa, publicada en *Misiones On Line,* 16 de octubre de 2001).

En ese sentido, por el lado de la UCR, estaba plantada la semilla de lo que luego fue el Frente Renovador, en el sentido de que constituir una coalición con sectores del PJ abría una posibilidad de ganar la gobernación, algo que parecía vedado a la UCR a la luz de los resultados desde 1989. Es decir, desde mediados de la década de 1990 el radicalismo misionero venía perdiendo fuerza y ni siquiera en el momento de auge de la Alianza pudo alcanzar la gobernación. El actual presidente del partido provincial (2011) hacía el siguiente recuento de la situación de la UCR misionera:

> "Después los malos resultados electorales hicieron que estas listas se fueran diluyendo y hacia el 2000 ya prácticamente eran vestigios que quedaban, pero ya no con la fuerza que tuvieron en los 80 y los 90 estas listas. En los 2000, diría que se produce como un recambio y aparecen nuevas agrupaciones que todavía no tienen un sustento importante" (Entrevista con Luis Pastori, 04 de octubre de 2011).

Así, a comienzos de la década de los 2000, la opción de la alianza con Rovira dentro de una nueva fuerza política (el FR) generó un fuerte debate interno en el radicalismo. El conflicto dentro del partido se resolvió con la ruptura, y la máxima dirigencia partidaria de entonces abandonó la UCR. De los dieciocho (18) intendentes radicales de aquel momento, excepto dos (2) de ellos, todos acompañaron a los dirigentes radicales Maurice Closs (gobernador por el FR en el período 2007-2011, siendo reelecto para un segundo mandato en el transcurso de 2011-2015), Eduardo Torres y otros dirigentes radicales que, así, pasaron a integrar las filas del FR (entrevista con Luis Pastori, 04 de octubre de 2011).

En otros términos, el radicalismo nada tenía que perder, y todo por ganar sumándose a la coalición con Rovira, sobre todo después del desastroso fracaso de la experiencia de la Alianza UCR-FREPASO nacional. Al mismo tiempo, dentro de la estructura del justicialismo Rovira no tenía oportunidad de ganar, y en ese contexto, la *aparición* exitosa de Kirchner a nivel nacional con el discurso a favor de la transversalidad, fue el sustento perfecto para el *timonazo* de Rovira por fuera de la estructura partidaria del PJ, y así logró competir en las elecciones de septiembre de 2003. Los intereses y preferencias del entonces gobernador Rovira y de la máxima dirigencia radical que abandonó el partido, coincidieron. Sin embargo, no sería tan fácil convencer a los potenciales aliados del radicalismo de que la ruptura entre Puerta y Rovira era real.[13] Después de todo, ambos habían trabajado juntos al menos desde los años 80.

En ese contexto comenzó a correr en círculos políticos la versión acerca de que la ruptura entre Puerta y Rovira en realidad era un pacto *secreto* tejido entre bastidores, y que llegado el momento de la elección Puerta y Rovira se juntarían nuevamente y el radicalismo sería dejado de lado, con lo cual el PJ derrotaría una vez más a la UCR en las elecciones de 2003. Un ex dirigente radical que formó parte de la creación del Frente Renovador ratificaba las dudas que existían entre los dirigentes radicales respecto de la pelea entre Puerta y Rovira (entrevista con Eduardo Torres, 31 de agosto de 2011).

Frente a esa versión de un acuerdo entre ambos dirigentes peronistas, fortalecida por la continuidad de muchos funcionarios declaradamente puertistas en la gestión de la administración pública provincial, desde el rovirismo se buscó emitir una señal clara de ruptura con Puerta, y se decidió remover al presidente de EMSA (Electricidad de Misiones Sociedad Anónima), Héctor *Cachilo* Rodríguez, uno de los hombres fuertes del puertismo

[13] Los siguientes comentarios se basan principalmente en la entrevista realizada a un ex-dirigente del Frente Renovador (11M, 06 de octubre de 2011).

(entrevista con 11M, 06 de octubre de 2011). Esta operación simbolizó la decisión política de Rovira de romper con Puerta, y fue al mismo tiempo la confirmación de la vocación de aliarse con la UCR provincial.

Finalmente, en las elecciones provinciales de 2003, los dirigentes del recién creado FR enfrentaron con la fórmula Rovira-Tschirsch, al exgobernador Ramón Puerta, y obtuvieron el triunfo para el mandato 2003-2007. En las elecciones del 28 de septiembre la fórmula *renovadora* ganó por más de 15 puntos porcentuales frente a su principal competidor. El FR había logrado desbancar a uno de los principales referentes políticos de la provincia, al primer gobernador de la historia provincial que había sido reelecto y gobernó la provincia durante dos mandatos consecutivos (1991-1999), y que además tenía una importante proyección nacional como dirigente del Frente Federal.

En aquellas *míticas* elecciones de 2003, los dirigentes que optaron por esta nueva fuerza política, en sintonía con el discurso nacional de la *transversalidad* enarbolado por el presidente Kirchner, habían logrado desplazar tanto al PJ como a la UCR. Pero, sobre todo, habían quebrado la hegemonía peronista construida bajo el liderazgo de Humada y Puerta. El PJ y la UCR misioneros sufrían en ese momento una sangría de la que no se recuperaron hasta la actualidad.

Tabla 2. Distribución territorial de la política. Elecciones 2003. Misiones.

Partido/coalición	**Intendentes ganadores**	**Detalle**
Frente Renovador	39	52 % de intendencias, incluyendo Eldorado, Oberá y Posadas
Frente Justicialista para el Cambio (PJ)	28	37 % de intendencias, incluyendo Leandro N. Alem e Iguazú
Frente Social y Productivo (UCR)	7	9 % de intendencias (Andresito, F. Ameghino, Gral. Alvear, Los Helechos, O.V. Andrade, Puerto Rico y San Pedro).
Frente del Reencuentro	1	Montecarlo
TOTAL	**75**	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría Electoral Nacional de la Provincia de Misiones.

Un aspecto que vale la pena comentar es que, si bien en los medios nacionales (o metropolitanos con alcance nacional) se cubrían las elecciones provinciales en términos de disputas donde los contendientes estaban alineados con una puja *programática* o *ideológica* entre Duhalde (el PJ ortodoxo, la *vieja política*) y Kirchner (el presidente de la *transversalidad, la nueva política*), en realidad estas disputas se enlazaron (se enlazan) de distintas maneras en cada contexto provincial (o subnacional). Las disputas provinciales, aún cuando se cubran mediáticamente en términos de *quién está con quién* a nivel nacional, tienen sus propias especificidades y la manera en que las contiendas

nacionales se procesan y repercuten a nivel provincial puede variar considerablemente. Así, en la disputa sucesoria dentro del PJ misionero entre Puerta y Rovira, terminaron jugando un rol central los grupos dirigentes del radicalismo provincial, que se aliaron al segundo, dando nacimiento a una nueva fuerza política. Sin embargo, para las propias definiciones y realineamientos partidarios del nivel provincial es clave la movilización de recursos, materiales y simbólicos, relacionados con las arenas nacionales. Pero esto no implica que existan coincidencias *programáticas* o *ideológicas* necesariamente, sino que se trata de tomas de posición de cara a los cambios en el balance de las relaciones de poder entre los actores locales.

Sobre lo anterior, es ilustrativo el título con el que un diario porteño se refirió al resultado de esas elecciones de 2003: "Rovira bajó al PJ de la mano de Kirchner" (*Página/12*, 29 de septiembre de 2003)[14]. El título de la nota refleja la idea, expresada en el contenido, de que Rovira "se convertía así en el primer gobernador del proyecto de transversalidad que impulsa el presidente Néstor Kirchner". En otro pasaje de la misma nota, el autor se refiere a la participación de Kirchner en la elección, como parte de la estrategia de disputa con su mentor, el expresidente Eduardo Duhalde, y afirmaba que:

> "Sin duda el triunfo es de Rovira. Pero también es cierto que Kirchner consiguió con su respaldo compartir el resultado y, sobre todo, reafirmar su estrategia de apoyar a candidatos que corren por fuera de la estructura del justicialismo" (*Página/12*, 29 de septiembre de 2003).

[14] Disponible en http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-26102-2003-09-29.html

Sin negar la posible existencia de ciertas coincidencias *ideológicas* o *programáticas* entre Kirchner y Rovira, hubo también una convergencia particular de intereses entre ambos, que desde diferentes contextos (nacional y provincial) utilizaron y movilizaron recursos simbólicos y materiales para sus respectivas luchas de construcción de fuerza política.

En términos generales, todas las sucesiones suelen ser conflictivas y de hecho constituyen momentos reveladores para analizar la dinámica política subnacional. En ese sentido, la situación misionera en 2003 es un claro ejemplo del rol que pueden llegar a desempeñar los vínculos con actores nacionales y la interdependencia mutua entre unos y otros. Así, Rovira logró hacerse del apoyo de Néstor Kirchner, ya presidente en ejercicio, y colocarse como el candidato del incipiente *kirchnerismo* a nivel provincial, mientras polarizaba la elección con Puerta, quien por otro lado contaba con un tibio respaldo de Duhalde.

De este modo, las dos aristas sobre las que Rovira basó su estrategia para enfrentar a Puerta a nivel provincial fueron obtener el apoyo de Kirchner a nivel nacional y aliarse en el plano local con dirigentes radicales en el marco de una nueva fuerza partidaria (el FR). Por ende, la elección provincial de 2003 tuvo como contendientes a 3 candidatos que provenían del PJ misionero. Puerta, Rovira y Humada, se lanzaron como candidatos a gobernador: uno por el PJ (Puerta, su presidente en ese momento), otro candidato peronista por fuera de la estructura del partido (Humada), y finalmente el entonces gobernador, Rovira, ya aliado con radicales y *bendecido* por el apoyo nacional de Kirchner, como candidato de una nueva fuerza política.

La imagen de cambio que estaba generando Néstor Kirchner a nivel nacional favoreció a Rovira en su puja de poder con Puerta a nivel provincial, ya que este último había sido una figura política muy ligada a Menem. Y tanto Kirchner como Rovira supieron explotar esto en sus respectivas pujas frente al pasado, es decir,

frente a la vieja política, simbolizada por Menem y Puerta.

Los dos antecedentes clave de la nueva etapa de estabilidad política: la mayoría legislativa de 2005 y la derrota de la reforma constitucional

Resuelta la sucesión provincial en 2003 el desafío que se planteaba en el horizonte para Rovira era el de consolidar su poder, y el del FRC, lo que suponía en primer lugar lidiar con un gobierno dividido ya que no había obtenido la mayoría en la legislatura provincial. En estas circunstancias de gobierno dividido, el FRC sin embargo supo evadir en buena medida los desafíos que enfrentó, y llegó a las elecciones de 2005 en mejor posición. Los conflictos políticos desatados entre 2003 y 2005 tuvieron importantes derivaciones con la nueva composición de la legislatura provincial que se renovó a fines de 2005, cuando el FRC alcanzó la mayoría legislativa. El FRC triunfó ampliamente sobre el resto de los partidos, duplicando los votos obtenidos por la primera minoría, y se inició una nueva etapa. Con las 12 bancas obtenidas en 2005, la nueva composición de la legislatura tuvo 21 diputados oficialistas, aunque aún necesitaría 3 votos más para realizar cambios importantes como en el STJ, la Fiscalía de Estado y para habilitar, eventualmente, una reforma constitucional. Sin embargo, el FRC consiguió los votos que le faltaban, y el gobernador planteó que se podía comenzar el tránsito a la *normalidad institucional* (*El Territorio*, 23 de diciembre de 2005).

El apoyo explícito del gobierno nacional al nuevo gobierno del FRC, que a su vez respaldaba la gestión del presidente, contribuyó a la imagen de cambio que evocaba esta nueva fuerza política provincial. El gobernador había logrado resistir a la oposición legislativa, y los cambios que tuvieron lugar desde 2005 evidenciaron hasta qué punto la política era concebida en

términos de suma cero por todos los actores políticos relevantes. A partir de ese momento el FRC comenzó a desplegar diversas iniciativas con el objetivo de asegurar el control político del territorio (Abdulhadi, 2016).

En ese marco, el gobernador impulsó un proyecto de reforma constitucional para instaurar la reelección indefinida de gobernador. La elección de convencionales constituyentes se estableció para octubre de 2006, y el surgimiento de un polo opositor que derrotó al oficialismo del FRC enterró el proyecto de reforma[15].

Esa iniciativa de reforma constitucional tuvo profundas repercusiones, tanto a nivel provincial como nacional. Dentro del FRC, significó un quiebre, una fisura que promovió las luchas faccionales internas. La opción de la reelección indefinida del gobernador bloqueaba las posibilidades de ascenso de otros dirigentes del FRC que aspiraban a convertirse en sucesores de Rovira cuando este dejara la gobernación. A nivel provincial movilizó a los actores de la oposición, que buscaron por distintos medios *nacionalizar* (Gibson, 2012) la campaña de oposición a esta iniciativa. Y una vez nacionalizada la campaña, las repercusiones impactaron directamente en los proyectos de otros gobernadores, como Fellner en Jujuy y Solá en la provincia de Buenos Aires, que pensaban en proyectos similares de reelección.

Frente al lanzamiento de la campaña por la reelección indefinida, el núcleo directivo de un diario provincial decidió contratar *operadores periodísticos* de medios nacionales para que *levantaran* a nivel nacional las noticias sobre los cambios que estaba promoviendo el oficialismo provincial (entrevista con 14M, 15 de septiembre de 2011), llevando así la campaña de oposición a la reelección indefinida fuera de los límites de la

[15] En julio se conformó públicamente el Frente Unidos por la Dignidad (FUD), integrado por diversos actores partidarios y no partidarios, incluyendo al PJ de la mano de Velázquez y Viana (no alineados con el presidente Kirchner, ni con el gobernador Rovira en ese momento).

provincia, porque era la única forma de competir con los medios de comunicación y los recursos de diversa índole que tenía a su favor el ejecutivo provincial. Sin embargo, cuando el propio presidente Néstor Kirchner salió públicamente a apoyar el proyecto reeleccionista de Rovira, la nacionalización del conflicto tuvo un éxito rotundo, y las oposiciones provinciales pudieron contar con el apoyo de opositores nacionales (dirigentes políticos y medios de comunicación) al gobierno de Kirchner y al proyecto reeleccionista de Rovira. La campaña reeleccionista pasó a convertirse en un debate nacional.

La UCR misionera fue uno de los primeros actores provinciales en oponerse públicamente a la iniciativa de reforma constitucional promovida por el FRC (*El Territorio*, 17 de julio de 2006). La UCR ya había resuelto la expulsión del partido de un diputado provincial, por haber votado a favor del ejecutivo provincial en la legislatura en todos los cambios promovidos por el oficialismo del FRC (*El Territorio*, 31 de mayo de 2006), y como partido la UCR se encolumnó en el armado del frente opositor. Pero en el caso del justicialismo el partido enfrentó desafíos más importantes, reveladores de los alineamientos transterritoriales y transpartidarios. Las disputas entre facciones partidarias del PJ provinciales y nacionales fueron más profundas, y atravesaron diversos escenarios (*El Territorio*, 25 de julio de 2006).

En agosto de 2006 finalmente el obispo Joaquín Piña aceptó ser candidato por el FUD a convencional constituyente, y se consolidó el frente opositor que bajo la sigla del FUD aglutinó a dirigentes del PJ, la UCR, el MAP, PS y otros. Piña, además, realizaba un llamado a los distintos cultos profesados en la provincia para que se sumaran a *defender la Constitución*, haciendo hincapié en que su participación era únicamente en defensa de la Constitución Provincial, una condición que siempre esgrimió el religioso para despejar dudas sobre su posible involucramiento en política partidaria. El obispo Joaquín Piña representaba en Misiones a una Iglesia socialmente comprometida, especialmente

con la situación de los sectores sociales más desfavorecidos. Frente a la iniciativa gubernamental que ponía en juego la Constitución, el obispo se presentó "en defensa de las instituciones", para frenar lo que entendían como un camino hacia el "autoritarismo" (entrevista con Joaquín Piña, 1 de octubre de 2011), por lo cual encontró la justificación adecuada para su postulación a convencional constituyente por un frente opositor.

Por otra parte, dentro de las filas del FRC hubo escisiones y un par de meses antes de las elecciones de convencionales, se produjo la ruptura de dos dirigentes partidarios que habían apoyado a Rovira en 2003: el intendente de la capital provincial, quien rompió con el FRC y salió públicamente a defender la alternancia en el poder; y el entonces presidente de la legislatura, que había sido uno de los principales *armadores* del triunfo del FRC en 2003 para la gobernación (entrevista con 17M, 7 de octubre de 2011; *El Territorio*, 22 de septiembre de 2006). Aquella iniciativa de reforma constitucional se fue convirtiendo en un punto de inflexión, y las disputas faccionales contribuían a debilitar al FRC de cara a la elección de convencionales constituyentes.

El 29 de octubre de 2006 se llevó a cabo la elección, y los resultados confirmaron la negativa a la iniciativa oficial de reelección indefinida. El Frente Unidos por la Dignidad obtuvo el 56,55 % de los votos, con lo cual se adjudicó 20 convencionales, y enterró el proyecto de reforma constitucional por la reelección indefinida.

Desde ese momento, en especial de cara a las elecciones provinciales de 2007, comenzó un proceso de redefinición de la coalición gobernante del FRC. La derrota del 2006 abrió nuevamente un panorama incierto respecto de las fuerzas de oposición en la provincia, y las elecciones del 2007 aparecían como realmente competitivas, en el sentido de que se confiaba en que el oficialismo provincial podía ser derrotado. El máximo líder del FRC, y conductor del espacio, logró impulsar el triunfo de su sucesor, Maurice Closs, frente a un candidato surgido del

FRC (Pablo Tschirch, vicegobernador de Rovira) pero que compitió en 2007 a la gobernación como candidato del Frente para la Victoria nacional. Ambos candidatos tuvieron apoyo del presidente Kirchner y llevaron la boleta presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en 2007.

La tensión por la sucesión se resolvió entonces cuando Tschirsch rompió con el FRC y se presentó como candidato a gobernador, con el apoyo directo del Frente para la Victoria a nivel nacional. Sin embargo, desde el FPV nacional se le permitió al candidato del FRC, Maurice Closs, *llevar la boleta* nacional del FPV que impulsaba a Cristina Fernández de Kirchner como presidente. De esta forma, en la práctica, el FPV *jugaba a dos puntas*, ya que cualquiera de los dos candidatos provinciales (Tschirsch y Closs) tenía chances de ganar, de acuerdo a las encuestas manejadas desde el ámbito nacional (entrevista con 15M, 9 de septiembre de 2011). Desde el gobierno nacional se buscaba garantizar la afluencia de votos misioneros a la candidatura presidencial de Cristina Fernández, en un contexto de relativa incertidumbre acerca de quién sería el sucesor en la gobernación provincial en 2007.

El triunfo del FRC para la gobernación, sin embargo, cerró la etapa que consideramos de *amenaza moderada a la estabilidad política*, y consolidó la impronta provincialista que esbozaba el FRC.

La derrota de Rovira en 2006, como se dijo más arriba, tuvo fuertes consecuencias en el plano nacional. En primer lugar, diversos mandatarios provinciales fueron anunciando uno tras otro que abandonaban sus proyectos reeleccionistas. En segundo lugar, para Carlos Rovira significó la ruptura con el gobierno nacional, y de hecho el exmandatario provincial no aspiró, siquiera, a un cargo nacional (diputado o senador) en 2007, sino que optó por permanecer en la provincia. Haber perdido la disputa por la reelección indefinida parece significar

en términos políticos que el gobernador no pudo controlar su propio territorio, y desde ese razonamiento podría entenderse la ruptura con el gobierno nacional. Un dirigente local que formó parte del FRC hasta el momento del plebiscito por la reelección indefinida, se refería en estos términos a la situación en la que quedó Rovira tras la ruptura con el gobierno nacional:

> "Hoy el que tiene la relación con el gobierno nacional es Closs. Closs es el hombre de Cristina, no Rovira. Por eso es que Rovira habla de un proyecto provincialista, porque él sabe que no puede aparecer en ningún medio en Buenos Aires, porque si él aparece en algún medio en Buenos Aires lo van a matar, por el tema de la reelección indefinida, por el tema de Piña" (Entrevista con 8M, 3 de octubre de 2011).

Sin embargo, a pesar de la derrota de la iniciativa de reelección indefinida, el ejecutivo provincial ya había conseguido durante la primera mitad de ese año, formar un STJ con mayoría de jueces aliados, con uno de ellos presidiendo el Tribunal Electoral provincial, logró controlar el Tribunal de Cuentas, y cambió al Fiscal de Estado. Es decir, contando con mayoría en la legislatura provincial, y con el apoyo de diputados del PJ y la UCR que rompieron con sus respectivos partidos y continuaron sus carreras políticas en el FRC, el oficialismo logró desplegar estrategias de control político del territorio.

Justamente esos cambios que ya había realizado el FRC durante la primera mitad del año 2006 fueron los que ayudaron a consolidar el poder del FRC en la provincia. Así, desde 2006 el FRC alcanzó el control de las arenas institucionales que le permitirían el control político del territorio, es los mecanismos a través de los cuales se "parroquializa el poder" (Gibson, 2012).

Aunque Rovira dejó la gobernación en 2007, continuó como máximo jefe del FRC y permaneció en la provincia ejerciendo su liderazgo político y el control del territorio, como el líder, el *conductor*: aquel que tiene los *vínculos*, los *lazos*.[16] Y de hecho, la preeminencia del FRC se mantuvo a través del tiempo incluso ante cambios sustantivos en la arena política nacional como el triunfo de Cambiemos en 2015 (Abdulhadi, 2017), que llevó a la presidencia a Mauricio Macri.

Reflexiones finales

Antes del surgimiento del FRC, los partidos nacionales UCR y PJ dominaban la escena política en la provincia de Misiones. Entre 1983 y 2003 concentraron más del 90% de votos y bancas, y en varias elecciones ese porcentaje fue del 97%. Sin embargo, el contexto de la crisis de 2001 abrió un marco de oportunidad que posibilitó una reconfiguración de las alianzas locales. En ese marco, mediado por el conflicto por la sucesión provincial en 2003 y los simultáneos cambios políticos que tuvieron lugar a nivel nacional, se creó una nueva fuerza partidaria, de carácter provincial, que aglutinó a facciones radicales y peronistas bajo un mismo frente. Y si bien el FRC triunfó en 2003 y se quedó con la gobernación, los legisladores de PJ y UCR conformaron un bloque mayoritario en la legislatura, y entre 2003 y 2005 predominaron los conflictos entre poderes del Estado provincial (Abdulhadi, 2016). El nuevo triunfo del FRC en 2005 dio inicio al proceso de hegemonía en el control político del territorio, y desde 2007 en adelante se fue perfilando cada vez con mayor nitidez el perfil provincialista del FRC, que intenta construir una agenda provincial más allá de la agenda de la política nacional.

[16] Las iniciativas específicas de control político del territorio están desarrolladas con más detalles en Abdulhadi (2013; 2016).

Este trabajo desarrolló un argumento que conecta los orígenes del proyecto provincialista del FRC en Misiones con la estructura de oportunidad que abrió la crisis del 2001 en Argentina. Al hacerlo, y en base al caso de Misiones, se propone un aporte empírico explícito al enfoque teórico de Rodrigo y Mauro (2021) ofreciendo evidencia sobre cómo se abrió un período de inestabilidad política que alteró los patrones conocidos de interacción entre los principales actores del territorio, sin haber puesto en jaque la continuidad del mandato del gobernador. Ese contexto de *amenaza moderada a la estabilidad política* ofreció la posibilidad de reconfigurar las alianzas locales, al punto de que, aunque continuó el mismo gobernador en 2003, la coalición que lo apoyaba se modificó sustantivamente. En ese marco, las jugadas estratégicas de los actores (Dobry, 1988) hacen la diferencia en cuanto al desenlace, a la manera en que se reconfigura la salida de la crisis política.

El proyecto provincialista del FRC, más allá de cómo se concibió en sus orígenes, pudo desarrollarse a partir del marco de oportunidad que brindó la crisis de 2001, que permitió alterar las bases de las alianzas políticas y sociales locales. La emergencia y posterior consolidación del FRC nació con la impronta de la renovación política que venía a impregnar los nuevos tiempos, opuestos a la antipolítica menemista y puertista, y como signo local de los *aires de cambio* que ofrecía el naciente kirchnerismo a nivel nacional con la *transversalidad*.

Por último, este trabajo plantea la necesidad de investigar los impactos diferenciales en cada distrito provincial de fenómenos *nacionales* (en el sentido de que impactan en todo el territorio argentino), ya que la estructura de oportunidad de la crisis de 2001 no tuvo las mismas características ni desenlaces, ni generó reconfiguraciones similares de alianzas políticas en todos los ámbitos provinciales. La manera particular en que se resolvieron conflictos latentes del ámbito provincial misionero, permite comprender el resultado específico de este distrito, y los orígenes

particulares del FRC. Indagar en esas similitudes y diferencias entre distritos provinciales podría proporcionar pistas sobre la manera diferencial en que se articulan eventos *nacionales* y *provinciales*, prestando especial atención a cambios más profundos y concomitantes en las estructuras productivas y la incidencia de sus actores relevantes.

Bibliografía

Abdulhadi, A. (2017). En la búsqueda de coincidencias: el Frente Renovador misionero y el nuevo gobierno nacional de Cambiemos. En S. Mauro y J. Lenarduzzi (comps.), *La venganza de los huérfanos. Las elecciones nacionales y subnacionales de 2015 en Argentina.* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

Abdulhadi, A. (2016). Disputas faccionales y cortes judiciales en las provincias argentinas: Misiones bajo el Frente Renovador (2003-2011). *Revista SAAP,* 10 (2), 355-374.

Abdulhadi, A. (2013). *Democracia subnacional y supremacía política del ejecutivo. El surgimiento y ascenso del Frente Renovador en Misiones (2003-2011)* [Tesis de Maestría en Desarrollo Local, Universidad Nacional de San Martín].

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña (comp.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina. OSDE; Siglo XXI.

Behrend, J. & Whitehead, L. (2021). Mixed messages about democratization in the many Mexicos. *Latin American Policy*, 1–16. https://doi.org/10.1111/lamp.12231

Bril Mascarenhas, T. (2007). El colapso del sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires. Una herencia de la crisis argentina de 2001-2002. *Desarrollo Económico*, 47 (187).

Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*. Prometeo-PENT.

CIPPEC (2002). *Las Provincias Educativas. Provincia de Misiones. Informe Jurisdiccional Nº 3.* Consultado el 26 de marzo de 2022.

https://www.cippec.org/publicacion/las-provincias-educativas-misiones/.

Frederic, S. y Soprano, G. (2009). Construcción de escalas de análisis en el estudio de la política en sociedades nacionales". En Frederic y Soprano (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina* (pp. 11-72). Prometeo Libros; Universidad Nacional de General Sarmiento.

Gallero, M. C. y Kraustofl, E. M. (2009). Proceso de poblamiento y migraciones en la Provincia de Misiones, Argentina (1881-1970). *AVÁ, Revista de Antropología*, (16), 245-264.

Gibson, E. L. (2012). *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies.* Cambridge University Press.

Gortari, J. (Comp.) (2007). *De la tierra sin mal al tractorazo. Hacia una economía política de la yerba mate.* EdUNaM.

Gutiérrez, C. (2021) *Construcción, constructores y obra pública en Misiones, 1992-2011.* [Tesis de Doctorado en Historia, presentada en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP]. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/125365.

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.

Martin, M. E. (Coord.) (2018). *La democracia (a) reglada. Misiones y las reformas electorales 1983-2017.* Edunam.

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

Medellín Torres, P. (2003). Elementos de teoría y método para escrutar las crisis de gobernabilidad en América Latina. *Estudios políticos*, (22), 85-122.

Neiman, G., & Albertí, A. V. (2021). Trabajar en el campo, vivir en la ciudad. *Revista de Ciencias Sociales*, 34(49), 63–88. https://doi.org/10.26489/rvs.v34i49.3

O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. La democratización y sus límites, después de la tercera ola, la política. *Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 2.

Ramírez, D. (2011). Van a enterrar hasta el último colonito. Resistencias políticas, económicas y culturales de los colonos misioneros frente a la expansión y concentración agroindustrial. [Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico y Social, UNSAM].

Rau, V. (2002). Yerba Mate: el 'Paro Verde'. *Realidad Económica*, (185).

Rau, V. (2004). Mercado de trabajo agrario y protesta social: Los tareferos en el Nordeste argentino. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (20).

http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/riea/riea_v20_n1_02.pdf

Vommaro, G. y Morresi, S. D. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8 (2), 375-417.

Capítulo 2

Crisis política y privatización de los bancos públicos en Mendoza

Virginia Mellado

Introducción

Este capítulo tiene por objetivo principal analizar las causas y los efectos de la crisis política desatada por los procesos de privatización de la banca de mandato público provincial en la década de 1990 en Mendoza, principalmente a partir de la venta del Banco de Mendoza y del Banco de Previsión Social, los cuales pasaron a manos privadas durante la administración justicialista de Arturo Lafalla (1995-1999). La relevancia del desequilibrio político desatado luego del proceso de privatización y caída de los bancos se explica no solo en la importancia económica y simbólica de los efectos de este traspaso de las entidades financieras oficiales al sector privado, sino también por el efecto del caso sobre la configuración de poder provincial. La privatización del banco de Mendoza y de Previsión Social fue por asociada por la opinión pública con la corrupción que corroyó el gobierno de Carlos Menem a nivel nacional (Pereyra, 2012; 2013), lo que debilitó

a la coalición de poder provincial en manos del justicialismo y contribuyó a producir una alternancia en el poder duradera con hegemonía radical.

El impacto de la crisis política que atravesó a la configuración de poder del justicialismo mendocino no puede ser escindida de la larga historia de la banca pública y de su centralidad en la economía provincial, ni de la trayectoria de la coalición de poder que ejecutó el proceso privatizador. En efecto, el banco de Mendoza había sido creado en 1888 por el entonces gobernador de la provincia, Tiburcio Benegas, gracias a un empréstito de cinco millones de pesos. Al momento de decidir el proceso de privatización, la banca pública llevaba más de un siglo asistiendo financieramente a los mendocinos y mendocinas. En particular, el banco de Mendoza fue una de las principales fuentes de crédito para pequeños y medianos productores vitivinícolas y frutihortícolas de la provincia y una fuente de recursos para las recurrentes crisis fiscales del gobierno provincial. La entidad se refundó en 1934 como un banco mixto y se convirtió paulatinamente en el agente financiero del Estado provincial, principalmente para poder asistir tanto a la expansión de la administración pública como para socorrer a los actores más vulnerables dentro de la economía provincial (Olguín, 2021). Durante la gestión del radical Santiago Felipe Llaver (1983-1987), la institución financiera pasó enteramente a manos del Estado, cuando el gobernador expropió las pocas acciones que quedaban aún bajo dominio del sector privado. El banco de Previsión Social, por su parte, fue creado bajo el impulso de las administraciones desarrollistas, con el objetivo de captar fondos públicos y de ahorristas privados para destinar un importante porcentaje de utilidades a solventar la salud pública y otros servicios sociales (Bragoni et al., 2019).

Durante la administración del justicialista Rodolfo Gabrielli (1991-1995) comenzaron los proyectos para la transferencia del Banco de Mendoza y del Banco de Previsión Social a manos

privadas, por los problemas ocasionados en las finanzas públicas provinciales. En un contexto político proclive a la privatización y achicamiento del Estado, el gobernador justicialista, Arturo Lafalla, ganador de los comicios de 1995 finalizó el proceso de fusión y transferencia al sector privado iniciado por su antecesor. A fines de noviembre de 1996, los bancos provinciales quedaron en manos del Banco República (encabezado por el empresario menemista Raúl Monetta) y del grupo inversor regional Magna, integrado por un conjunto de 35 empresas cuyanas. Los bancos oficiales en manos privadas se fusionaron bajo la etiqueta del Banco República. Sin embargo, poco tiempo después del traspaso el banco República comenzó a tener problemas financieros y en abril de 1999 cerró sus puertas, tras la resolución del Banco Central que ordenaba el cese de las actividades de la entidad. Más allá de los efectos económicos y sociales que dejó la desaparición de los bancos oficiales, el caso fue identificado como un ícono de corrupción asociado a la administración del justicialismo (Pereyra, 2012, 2013).

La hipótesis que guía la pesquisa es que la crisis provocada por la desaparición de los tradicionales bancos de Mendoza y de Previsión Social colocaron a los elencos dirigentes del partido de gobierno en una situación inédita, que llevó a fracturar la coalición de poder y herir de muerte al justicialismo mendocino. Si bien la crisis política se procesó por canales institucionales, ya que la principal consecuencia fue el cambio del color político del gobierno provincial en las elecciones de 1999, se identifica en este proceso histórico una fragmentación de los grupos dirigentes, lo que condujo a una crisis de largo plazo en el partido justicialista de Mendoza. La significación de los *manejos fraudulentos* del proceso de privatización de la banca oficial repercutió en la faccionalización del equipo gobernante, en el paradigma de reclutamiento del partido justicialista y en las estrategias de los partidos opositores para alcanzar el gobierno provincial. Una de las imágenes que sintetiza el uso político de la privatización de la banca oficial por parte de los partidos opositores se encuentra en la

campaña electoral que organizó el radicalismo para las elecciones de octubre de 2003, que permitieron revalidar la gestión provincial frente a un avance del peronismo a nivel nacional con el aumento de la imagen positiva de la presidencia de Néstor Kirchner. La coalición peronista, asociada a la incorporación de las clases medias a la dirección del partido (Mellado, 2016), se vio fuertemente resentida por esta crisis política desatada por el proceso privatizador, dando lugar a un reclutamiento vinculado con la *proximidad municipal* y la centralidad de los intendentes (Mellado, 2015, 2022).

A partir del enfoque sobre las crisis políticas (Dobry, 2009), la investigación analiza el proceso de privatización de la banca oficial en Mendoza y su constitución como problema público (Gusfield, 1981), prestando particular atención al impacto político que produjo sobre la coalición dominante del justicialismo mendocino y sobre el sistema de partidos provincial. La perspectiva privilegia un enfoque multinivel con el objeto de escudriñar los efectos de esta crisis sobre la coalición gobernante a escala subnacional. Para alcanzar este objetivo, se trabajó con una gama diversificada de fuentes entre las que se cuenta la prensa provincial y nacional, memorias de gobierno, las memorias del Banco Central y de las asociaciones de entidades bancarias, documentación de los ministerios provinciales, expedientes judiciales y entrevistas en profundidad a dirigentes políticos, entre otras. El argumento se organiza a través de tres apartados: el primero traza una breve historia del Banco de Mendoza y de Previsión Social para comprender el lugar simbólico que ocupaban en la opinión pública; el segundo analiza el proceso de privatización , el tercero examina la transferencia de los bancos oficiales a las manos privadas, y finalmente el cuarto indaga los múltiples efectos de la caída sobre la coalición de gobierno, sobre el partido justicialista mendocino, y sobre el sistema de partidos provincial.

Los bancos oficiales y la construcción de la asistencia a los sectores más *vulnerables* de la economía

Al momento del traspaso de la banca oficial a manos privadas, Mendoza contaba con dos instituciones que cumplían con este atributo: el Banco de Mendoza y el Banco de Previsión Social. Ambos bancos se habían erigido en oficiales en distintos momentos históricos y habían desempeñado funciones diversas de acuerdo a sus estatutos y misiones. Sin embargo, los unía el hecho de que constantemente fueron la principal fuente de recursos para financiar las crisis presupuestarias de la administración provincial y la primordial herramienta de asistencia a los sectores más vulnerables de la economía regional, entre los que se destacaban los pequeños y medianos productores vitivinícolas y frutihortícolas. La construcción de estas funciones se fue sedimentando a lo largo de las diferentes administraciones provinciales, y todos los gobiernos con diferentes grados de legitimidad y de diferentes colores políticos hicieron uso de esta herramienta financiera, que permitía cubrir los déficits presupuestarios.

El banco de Mendoza se inserta en una historia de larga duración que remonta al siglo XIX, lo que explica el valor simbólico y los efectos perdurables del proceso de privatización. De acuerdo a Edmundo Correas, el Banco de la provincia de Mendoza tuvo su origen en 1888 cuando el gobernador Tiburcio Benegas junto con sus ministros Elías Villanueva y Juan E. Serú solicitan su creación a la Legislatura provincial, previo haber conseguido un empréstito por cinco millones de pesos. Su capital original fue de 5 millones, "de los cuales el gobierno suscribe 40.000 acciones de cien pesos cada uno" (Correas, 1975, p. 502), mientras que las demás se entregan a suscripción pública. Hacia 1899 se erigió en la institución oficial de la provincia y unos años más tarde adquirió el solar donde se construyó su emblemática casa matriz, que se ubica en el corazón del casco urbano de la

ciudad de Mendoza.

El Banco de la provincia de Mendoza fue el nervio de la política fiscal del estado provincial, lo que condujo a estar asociado a los vaivenes de la política *tout court.* En 1928, manejos dudosos en torno a la entidad financiera justificaron la intervención federal decretada por el gobierno de Yrigoyen contra el gobierno provincial del radical Alejandro Orfila. Luego de la revolución septembrina de 1930 y establecido el gobierno conservador de Ricardo Videla (1932-1934), su ministro de hacienda Guillermo G. Cano elaboró un proyecto de ley (1064), que creó la entidad que se privatizó a mediados de la década de 1990. El formato final que tuvo fue el de un banco mixto, en donde las acciones de los privados eran minoritarias. El banco era una nueva herramienta para regular la economía provincial, que había mostrado signos de agotamiento.

El impacto de la crisis internacional de 1930 había producido una depresión económica, que, entre otros efectos, derrumbó la producción y generó un desempleo inédito en la historia argentina. Las estimaciones indican que el desempleo masivo tocó al 28% de la fuerza de trabajo en todo el país (Gerchunoff y Llach, 2004, p. 140). A ello se sumaba que el nivel de los salarios en pesos descendió, mientras que el costo de vida se mantuvo, por lo que redujeron consumos considerados prescindibles. El descenso del poder adquisitivo de la población argentina afectaba de manera particular y directa a la industria vitivinícola de Mendoza, al descender el consumo de vino, un bien que no se englobaba en aquellos de primera necesidad. A ello se sumaba las pérdidas cuantiosas de la producción vitivinícola de 1932 por heladas, que las fuentes oficiales y partidarias estimaban en alrededor del 85% al 94% (*Diario Democracia*, 5 de noviembre de 1931). Con premura, el gobierno provincial presentó a ambas cámaras un proyecto de leyes de emergencia, que "sin gravar desconsideradamente a la industria vitivinícola, permita, sin embargo, realizar un amplio plan de obras públicas que den ocupación a la masa

obrera accidentalmente desocupada" (Mensaje a la Honorable Legislatura. Informe Anual de la marcha de la administración presentado por el Gobernador de la provincia Ricardo Videla, 1 de junio de 1932, p. 17). La ley de Emergencia preveía la creación de la banca mixta, que permitiera ofrecer créditos a los empresarios tocados por la crisis, en el marco de una mayor regulación de la actividad económica.

La figura de banco mixto continuó bajo los diferentes regímenes institucionales entre la década de 1930 y 1980. Durante el peronismo clásico, la entidad oficial canalizó la política vitivinícola al asistir crediticiamente a los productores, y fue clave para la expansión administrativa del Estado provincial, que sumó un conjunto de nuevas funciones asociadas a la protección social. En 1956, la institución se vio salpicada de los actos de *corrupción*. Durante la etapa de la Revolución Libertadora, las actividades del banco fueron denunciadas como consecuencia de la compra y estatización de Bodegas y Viñedos Giol, que condujo a llevar adelante una investigación encarada por el poder judicial en el marco de las comisiones de investigación encaradas por el gobierno provisional (Olguín, 2021). Durante las décadas de 1960, la institución financiera fue clave para otorgar préstamos a pequeños y medianos productores vitivinícolas, frente a nuevas formas productivas que desplazaban a las producciones más artesanales. Asimismo, constituía el nervio principal para hacer frente a las crisis de sobreproducción e infraconsumo que azotaron tradicionalmente a la industria madre (Olguin, 2021), al igual reducía los riesgos de pequeños y medianos productores ante las inclemencias climáticas. La institución mixta, que contaba en el año 1964 con 18 sucursales y presencia en todos los departamentos de la provincia, era asistida recurrentemente por el Banco Central gracias a las negociaciones de las administraciones provinciales, para ponerse "al servicio de la Economía Mendocina" (Mendoza en marcha. Un año de gobierno. 1963-12 de octubre 1964, s/p). Tal como indica la reseña de gobierno de la administración de Francisco Gabrielli,

> "Las situaciones espaciales del agro mendocino, creadas por la incertidumbre en la colocación de la cosecha vitícola o por la incidencia de factores climáticos, han movilizado la preocupación del banco de Mendoza en favor de la aportación de créditos estimulantes. Así, el banco Central, atendiendo empeñosas gestiones realizadas por el Gobierno de la Provincia y por las autoridades del Banco de Mendoza, acordó a la institución mixta un límite de redescuento por la suma de 462 millones de pesos, con destino exclusivo a atender las necesidades inherentes a la recolección, industrialización y comercialización de la cosecha de uvas del periodo agrícola 1963-1964. El cuantioso aporte crediticio vino oportunamente a aliviar la situación de la principal fuente de producción de Mendoza. Por otra parte, ante los graves efectos causados por las heladas (…), el banco de Mendoza acudió ante la entidad rectora del crédito, para obtener un margen especial de redescuento por la suma de 200 millones de pesos (…) a fin de contribuir al mantenimiento de propiedades, siembras, reposición de plantas afectadas, compra de semillas y sostenimiento de las familias de los agricultores afectados. En esta forma, la Institución mixta se hace presente, con oportuno y generoso criterio social y económico, ante los problemas que afectan al agro mendocino". (*Ibidem*).

Si bien el Banco de Mendoza continuó cumpliendo su función económica y social, la estatalización de Bodegas y Viñedos Giol constituyó un nuevo obstáculo para el equilibrio de las finanzas del banco mixto. En efecto, la bodega estatal fue asistida corrientemente con fondos de la banca oficial; generando una fuerte dependencia entre las dos entidades (Olguín, 2021). La relación

entre Giol y el Banco de Mendoza fue muy compleja: en 1974, nuevamente el accionar del Banco de Mendoza fue sospechado de *corrupción* en el juicio político que tocó al gobernador justicialista Alberto Martínez Baca como consecuencia de los manejos de la bodegas y Viñedos Giol (Mellado, 2009). El incremento del pasivo de la entidad financiera, que había superado en 16 veces al patrimonio desde 1974, alcanzó un máximo de 56 en 1976, coincidiendo con la fuerte intervención de Giol en los mercados vitivinícolas (Olguín y Mellado, 2010).

Por otro lado, bajo la administración desarrollista de Ernesto Ueltschi (1958-1961), se transformó la Caja de Préstamos y Asistencia Social en Banco de Previsión Social, que tenía por objetivo acordar "préstamos liberales de fomento a obreros, técnicos y profesionales para la promoción, instalación y desarrollo de la pequeña y mediana empresa" (Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia Doctor Ernesto A. Ueltschi al inaugurar el periodo de sesiones de la H. legislatura, 1 de junio de 1959, p. 19). El objetivo del gobierno desarrollista era extender el acceso a préstamos a "asociaciones mutuales, cooperativas populares, uniones vecinales, sindicatos y clubes", "en lucha contra la usura" (Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia Doctor Ernesto A. Ueltschi al inaugurar el periodo de sesiones de la H. legislatura, 1 de junio de 1959, p. 19). La gestión enfatizó el rol de asistencia social de la nueva entidad al "abrir nuevas posibilidades y perspectivas de crédito, que en el régimen bancario general se encuentran actualmente restringidas" (*Ibidem*, p. 47). La entidad financiara tuvo una buena acogida entre la población mendocina que rápidamente se sirvió de los instrumentos crediticios que brindaba el banco. La memoria del primer año de gobierno de la gestión de Francisco Gabrielli exhibe la curva creciente de actividades de la banca oficial: entre 1962 y 1964 se registró un aumento de préstamos en 261.872.311 pesos, y un aumento de depósitos que pasó de 46.023 a 70.774 operaciones, por un total de 2.647.538.673 (*Mendoza en marcha. Un año de gobierno. 1963-12 de octubre 1964*, s/p).

El Banco de Mendoza fue nuevamente una pieza clave en la crisis vitivinícola sin precedentes desatada a principios de la década de 1980, como consecuencia de la caída del grupo empresario Greco Hnos. (Olguín y Mellado, 2010). La debacle de la economía mendocina generada por la desaparición del consorcio empresario ligado a Greco, que provocó una virtual paralización de la cadena de pagos, repercutió en los balances negativos de la entidad mixta. Al iniciar el periodo democrático en diciembre de 1983, el gobernador radical Santiago Felipe Llaver señaló en su discurso ante la asamblea legislativa que "otra de las situaciones difíciles a resolver es la del banco de Mendoza. Las sucesivas pérdidas obtenidas en los balances de 1981, 1982 y 1983, llevó al banco a peligrar su subsistencia" (Discursos del Gobernador Dr. Santiago Felipe Llaver a la Honorable Asamblea Legislativa, 11 de diciembre de 1983, p. 20). La situación del banco de Previsión Social no era más halagüeña: la memoria del gobierno radical indicó que se recibió a la entidad financiera "con un estado de desequilibrio que luego se logró regularizar e incluso experimentó un gran repunte que se refleja en el superávit alcanzado en el último ejercicio" (*Ibidem*). A través de los créditos dispuestos por el Banco Central y el banco Nacional de Desarrollo, que fueron instrumentados por el Banco de Previsión Social, se atendieron las necesidades derivadas del sismo de 1985, al igual que las situaciones de crisis en el sector agropecuario, permitiendo el reequipamiento de la pequeña y mediana empresa industrial y minera. El Banco de Previsión Social logró tener un desempeño financiero decoroso gracias a que disponía de un importante factor de ingresos proveniente de la Lotería de Mendoza, a cargo del organismo crediticio (*Ibidem*, p. 11-12).

Por su parte, el Banco de Mendoza mostró una recuperación luego de la crisis económica que sacudió a la industria vitivinícola. El gobierno de Santiago Felipe Llaver estatizó el Banco de Mendoza en 1984, haciéndose del 49% de las acciones que no le pertenecían. Desde la visión oficial, bajo la nueva modalidad, se colocó un nuevo énfasis en el fomento y la promoción de los distintos

campos de la economía. Es por ello que hacia fines de la década de 1980 había sectores de la sociedad mendocina que afirmaban que el Banco de Mendoza constituía "uno de los más importantes del país. Entre los 150 bancos oficiales y privados, ocupa el lugar 12" (Correas, 1991). De acuerdo a una crónica histórica construida a principios de la década de 1990, "su expansión es asombrosa y con sus servicios de exportación y exposiciones de productos mendocinos extiende su giro comercial por América, Europa y llega al África. Pero su expansión no es exclusivamente material, es banco de ayuda y fomento económico y también de cultura. Es un banco humano, respetado y querido por todo el pueblo" (Correas, 1991).

Durante la campaña electoral de 1987, el grupo que hegemonizaba la Renovación peronista en Mendoza, dirigido por el candidato a gobernador José Octavio Bordón, se embanderó bajo la propuesta de llevar adelante una transformación profunda del Estado, la cual buscaba liberarse de los *pasivos* recurrentes que azotaban al Poder Ejecutivo Provincial (Mellado, 2016). En ese marco se planificó la privatización de Giol y la reestructuración de la banca pública. Con una propuesta renovada, un recambio generacional importante, y un manejo moderno de la opinión pública, el justicialismo dirigido por el *equipo de los mendocinos* logró imponerse al radicalismo en las elecciones del 6 de setiembre de 1987. El gobernador Bordón (1987-1991) buscó llevar adelante la mentada transformación estatal, comenzando con la reestructuración de la bodega estatal Giol. La administración justicialista encabezada por Bordón señaló recurrentemente el círculo vicioso que unía la Bodega estatal con la banca oficial: en el discurso inaugural ante la asamblea legislativa anunciaba que:

> "queremos cambiar profunda y fundamentalmente el sentido de Bodegas y Viñedos Giol… Todavía no hemos logrado nuestra aspiración de desvincular

> financieramente a Giol de nuestros Bancos Oficiales; por su parte Giol ha realizado una importante cancelación de su deuda al Banco de Mendoza mediante la entrega de propiedades inmuebles, pero también ha tenido que asistir a la empresa para que pudiera hacer la importante elaboración realizada". (Mensaje del Gobernador José Octavio Bordón ante la Honorable Legislatura, 11 de diciembre de 1991).

Si bien el gobierno logró la transformación de Giol a través del traspaso a cooperativas, la crisis hiperinflacionaria desatados en 1988 ralentizó los proyectos de modificación de la estructura bancaria.

Los inicios de la privatización de la Banca Oficial: la aprobación de la Legislatura

En octubre de 1991, se celebraron las terceras elecciones para gobernador en Mendoza, luego de la apertura democrática. El Justicialismo, que en las elecciones de 1987 había logrado arrebatarle el ejecutivo a un alicaído radicalismo en manos de Santiago F. Llaver, revalidó su gestión. El candidato que presentó el *equipo de los mendocinos* fue Rodolfo Gabrielli, ministro de economía durante la administración de José O. Bordón, quien había llevado adelante el traspaso de la bodega estatal Giol a las cooperativas. Gabrielli era el sobrino del tres veces gobernador de la provincia y destacado dirigente del partido demócrata, Francisco Gabrielli, y también se emparentaba con un dirigente tradicional del peronismo de los años 60, Ernesto Corvalán Nanclares. El apellido le sirvió como una etiqueta para ganar reconocimiento, a pesar de presentar un estilo menos carismático que su precedente. Las elecciones que se llevaron

adelante en setiembre de 1991 arrojaron un claro triunfo para el partido justicialista, que obtuvo el 54,13% de los votos frente a la fórmula del radicalismo encabezada por el entonces intendente de la capital de Mendoza, Víctor Fayad y Ernesto Sanz, quienes obtuvieron 33,49% de los sufragios. En un tercer y lejano lugar quedó el partido demócrata, que alcanzó tan solo el 7,76% de los votos, con la fórmula Llano-Balter.

La gestión justicialista había mostrado algunos éxitos relativos en la administración del Estado provincial: la reestructuración de Bodegas y Viñedos Giol, la descentralización y especialmente el manejo de la hiperinflación, que ya hacia 1991 había comenzado a ofrecer sus resultados. La gestión de Gabrielli acentuó las medidas en curso disponiendo otras privatizaciones como las vinculadas a los servicios públicos de agua. En ese marco también se lanzó la privatización de los bancos oficiales, el tradicional Banco de Mendoza, y el Banco de Previsión Social. En 1993, cuando el modelo de convertibilidad se había consolidado y el gobierno nacional había acentuado la ola privatizadora, el gobierno de Gabrielli decidió enviar a la Legislatura un proyecto de ley solicitando la autorización para la venta de los bancos oficiales. En este cálculo incidió el deterioro paulatino de las cuentas fiscales provinciales, que la Fundación Mediterránea había hecho público (*Diario Uno*, 22 de enero de 1995). Sin embargo, la controversia que generaba la privatización condujo a que no se tratara en la Legislatura.

En marzo de 1995, en una coyuntura en que el déficit fiscal no se podía cubrir con emisión monetaria y que los efectos sociales de la convertibilidad comenzaban a emerger, el Poder Ejecutivo de Mendoza envió nuevamente a la Legislatura un proyecto de ley en el que se disponía "la transferencia al sector privado de los bancos de Mendoza y Previsión Social" (Diario de Sesiones. Honorable Cámara de Senadores. Periodo Extraordinario, 17 y 18 de marzo de 1995). La situación financiera y política había empeorado: el desempleo trepaba a nivel nacional al 18% y

los efectos de la crisis del Tequila comenzaban a azotar a la Argentina, lo que justificó la urgencia del tratamiento. Asimismo, el endeudamiento fiscal siguió su marcha ascendente, llegando a 986 millones en diciembre de 1995 (Lafalla, 2010). Por otro lado, las exigencias del gobierno nacional se acrecentaron. El ministro de Economía del gobierno menemista, Domingo Cavallo, solicitaba que las provincias realizaran importantes ajustes fiscales para poder acceder al Pacto Fiscal, y así beneficiarse de la reducción de aportes patronales, lo que redundaría en una reactivación de la economía. A nivel político José Octavio Bordón había abandonado las filas del justicialismo y creó una nueva organización, el P.A.I.S., que llevó a un drenaje de las filas justicialistas. Si bien la cantidad de dirigentes y militantes que abandonaron el gobierno no fue significativa, Gabrielli llevó adelante una estrategia de aproximación al presidente de la Nación para consolidar su posición dentro del partido gobernante. Esta estrategia fue acompañada también por algunos intendentes de peso, como el del departamento de Guaymallén y Luján de Cuyo, que consolidaron los vínculos con el riojano.

Pero el envío del proyecto de privatización enviado a la Legislatura también respondía a la coyuntura específica que atravesaba la banca oficial. En febrero de 1995, el Banco de Previsión Social suspendió los créditos sobre los sueldos a empleados públicos, y el nuevo director nombrado por Gabrielli para llevar adelante la privatización, Nicolás Canet, informó que no se habían renovado 29 millones de pesos en depósitos, lo que significaba un verdadero riesgo para las entidades financieras. Como consecuencia de estos anuncios públicos, en marzo de 1995, el Banco de Mendoza y el Banco de Previsión Social no entregaban más de 200 pesos/dólares a los ahorristas que querían retirar su dinero de las instituciones financieras oficiales (Lafalla, 2010).

El nuevo proyecto de privatización fue lanzado en marzo de 1995, a pocos meses de la elección presidencial y del fin del mandato de Gabrielli. La sesión especial era considerada "como la más importante desde el inicio de la democracia en nuestro país. La más trascendente porque tiene un profundo significado con proyección en lo nacional y con proyección muy marcada en lo provincial" (Diario de Sesiones. Honorable Cámara de Senadores. Periodo Extraordinario, 17 y 18 de marzo de 1995). La deliberación se llevó adelante con una gran afluencia de público, que se mostraba adverso al proyecto, temiendo las consecuencias sociales de las privatizaciones.

Una de las voces principales que se escucharon en el recinto fue la del senador Córdoba, un justicialista proveniente de las filas sindicalistas, que justificó el proyecto en aras de la estabilidad económica alcanzada por el plan de convertibilidad. A su juicio, el país y la provincia debían continuar realizando esfuerzos para lograr consolidar esta situación:

> "El gran esfuerzo de todos los argentinos es estar construyendo la estabilidad. Una gran parte de esos esfuerzos fue hacer comprender a los argentinos que hay determinados sectores que el Estado no puede manejar porque no lo hace bien, no lo hace eficientemente y se termina transformando en una carga para la totalidad de la población argentina" (Diario de Sesiones. Honorable Cámara de Senadores. Periodo Extraordinario, 17 y 18 de marzo de 1995, p. 3144 y ss.).

La argumentación recuperaba las experiencias de privatización de la Nación, y señalaba dentro de los *esfuerzos* los costos sociales que debían pagarse:

> "Nos costó mucho comprender y apoyar las medidas de privatizaciones de las grandes empresas del Estado, de Ferrocarriles Argentinos, del manejo de los puertos, de las líneas marítimas, de las telecomunicaciones, etcétera. Pero entendemos que esa ha sido una de las bases que sostiene la estabilidad, pues se fue eliminando en forma paulatina las pérdidas sistemáticas que año tras año implicaban esas empresas, y que disimulaban en medio de un feroz proceso inflacionario donde altas tasas de interés, altos índices inflacionarios, números de reajuste tras números de reajuste, etcétera etcétera, que nunca nos permiten saber dónde estamos parados" (Diario de Sesiones. Honorable Cámara de Senadores. Periodo Extraordinario, 17 y 18 de marzo de 1995).

La comparación internacional constituyó una herramienta clave para justificar el proyecto de ley. El senador oficialista señaló la dispersión del sistema bancario argentino, e indicó que en países como Japón, Italia, Estados Unidos, España y Francia, los depósitos por empleado bancario son mucho más elevados de los índices que presenta la Argentina. Mientras que Japón alcanza los 4,7 millones de dólares, la Argentina solo los 389.000. En efecto, este diagnóstico de la dispersión realizado por los dirigentes justicialistas condujo a una paulatina concentración del sistema bancario, y donde el menemismo jugó un papel clave. El sistema bancario pasó de 315 entidades en 1985 a 95 entidades en 1999, de las "cuales 16 eran públicas (2 nacionales y 14 provinciales) y 79 privadas (35 de carácter nacional, 2 de tipo cooperativo y 42 extranjeras)" (Lluch y Mellado, 2023). De acuerdo a las estadísticas realizadas por la Asociación de Bancos de Argentina, cuando concluyó la administración menemista el sistema exhibía una "alta concentración" ya que los cinco

mayores bancos que operaban en el país concentraban el 51% de los depósitos y el 43% de los activos del sistema" (Lluch y Mellado, 2023). Entre los bancos que se disputaban los primeros lugares, se encontraba el Banco de la Nación Argentina, y los privados Galicia, Río y BBVA Francés (Revista *Mercado*, 23 de agosto de 2000). El argumento oficial no hizo alusión a las consecuencias sociales de la privatización. Por el contrario, justificó el proyecto porque a través de las inversiones de capital extranjero se lograría una mayor cantidad de empleo.

La bancada radical se opuso tajantemente al proyecto de privatización. Mientras se interpretaba el argumento en torno a los efectos de la crisis internacional y del *clima de desconfianza* como un "intento por deslindar responsabilidades que son la consecuencia de un modelo" económico ligado a la convertibilidad, los radicales rechazaron el proyecto de ley por las consecuencias sociales y económicas que ese modelo generaba (Diario de Sesiones, p. 3153). El diputado Lanci del radicalismo fue la voz cantante en el recinto por parte de la oposición quien justificaba el rechazo del proyecto de privatización de la banca oficial por la experiencia de privatización de Giol, que, de acuerdo con su perspectiva, "en lugar de dejar ingresos nos dejó deudas (…); después de la privatización de la Colina ocurrió otro tanto" (Diario de Sesiones, p. 3151). Estas críticas se fundamentaban en la propuesta oficial de sanear los bancos para que fueran más atractivos para los oferentes, a través de la estatización de la deuda de créditos incobrables. Asimismo, el radical señalaba el deterioro que habría sufrido la banca oficial luego de finalizada la administración radical en 1987. En efecto, uno de los primeros escándalos de corrupción estuvo asociado a una serie de créditos otorgados por la banca oficial, que luego fueron categorizados de *incobrables* pero que habían sido sacados por *amigos del poder*. Lanci argumentó que los "bancos oficiales que el radicalismo entregó sanos y fuertes, como en su momento lo reconoció el propio gobernador José Octavio Bordón" no hubiera hecho falta venderlos, ya que disponían "recursos propios" (*Ibidem*).

Los radicales denunciaron también los mecanismos por los cuales el Estado se desprendía de sus bienes. Los diputados criticaban la celeridad del proceso, indicando que el ejecutivo busca "privatizar al galope" (Diario de Sesiones, p. 3153), sin estudios pormenorizados de los efectos de la privatización y la creación de marcos regulatorios adecuados que permitan conservar herramientas para el ejecutivo provincial. Asimismo, se denunciaba la falta de previsión del gobierno de turno, que no había planificado una política de reemplazo para cubrir la función social que tenían las entidades financieras oficiales. El radical le endilgó al *equipo de los mendocinos* la falta de una política crediticia de largo plazo que fomentara el crédito entre los minifundistas,

> "En Mendoza, más que en ningún otro lugar del país, la economía está directa e indisolublemente asociada con lo social. Aquí no hay latifundios que solo benefician o perjudican a unos cuantos estancieros, aquí no tenemos tampoco una economía largamente diversificada que ofrezca alternativas a aquellos que van fracasando en los emprendimientos productivos. Aquí no tenemos un mercado cautivo para nuevas exportaciones, como lo tienen los que producen trigo, sorgo, maíz o carnes en la riquísima pampa húmeda argentina. Aquí no existe el regalo de 500.000.000 de dólares por año para calmar a los protagonistas cotidianos del éxodo rural que se van a vivir al Gran Buenos Aires. Esto lo tiene Duhalde que disfruta del fondo del conurbano bonaerense, con recursos extraídos de Mendoza y a las provincias argentinas" (Diario de Sesiones, p. 3153).

De acuerdo con la perspectiva opositora, los bancos oficiales asistían a más de 100.000 familias dedicadas a la producción

agrícola, lo que quedarían sin ningún tipo de ayuda crediticia. A este pedido se sumaba las consecuencias sociales de los trabajadores de los bancos oficiales (*Ibidem*) y los efectos sobre la estructura social y productiva de la provincia. El riesgo que percibía la oposición era el de la concentración económica, favoreciendo a los sectores más fuertes de la cadena productiva (Diario de Sesiones, p. 3151).

Por su parte el partido demócrata, también criticó el proyecto oficial enfatizando los manejos de dudosa eficiencia que llevado adelante las administraciones justicialistas tras su arribo al poder en 1987, lo que provocó la crisis financiera de la banca oficial. El legislador Alberto Aguinaga señalaba que,

> "Cuando el Banco de Mendoza dio créditos de favoritismo, cuando instrumentó un sistema vergonzoso y delictivo de la compra de cheques, cuando entregó tarjetas de crédito a personas sin capacidad económica, no podemos decir que estamos ante un problema producido por el efecto Tequila. Estamos ante un problema de irresponsabilidad en el manejo de los bancos por carencias de idoneidad… y no quiero pensar que ha habido una asociación ilícita organizada para delinquir contra la banca oficial" (*Diario Uno,* 23 de abril de 1995, p.3. Citado en Lafalla, 2010).

Luego del caluroso debate en la Legislatura y de la presencia de una oposición de diversa extracción ideológica que pobló los balcones de del palacio legislativo, el proyecto fue aprobado gracias a la mayoría con la que contaba el justicialismo tanto en la cámara de diputados como de senadores. Los legisladores justicialistas votaron en bloque, quienes no mostraron fisuras

ante el proyecto oficial. La propuesta de privatización de la banca oficial también fue acompañada por el partido demócrata, la tercera fuerza provincial en Mendoza, a pesar de las voces disonantes que se escucharon en la Legislatura. Los radicales votaron en contra del proyecto, pero su escasa representación en la Legislatura impidió poner un freno a la propuesta oficial.

Con la ley sancionada, se ingresaba al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial con el objeto de asistir a los bancos de provincia sujetos de privatización (Decreto 286/95). El gobierno nacional se comprometía a enviar 50 millones de pesos para solucionar los problemas de iliquidez que atravesaban ambas entidades financieras y colaboraría con el gobierno provincial al idear la estrategia de traspaso de la banca oficial al sector privado. Con la aprobación de la Legislatura, el gobierno provincial se encaminaba a la tarea de sanear las cuentas de la banca oficial, haciéndolos más atractivos para los posibles oferentes. En abril de 1995, un mes antes de las elecciones generales para elegir presidente y gobernador, el gobierno provincial nombró un nuevo directorio para los bancos oficiales, cuya presidencia recayó en Francisco Díaz Telli. Este directorio avanzó en el proceso de licitación pública.

El traspaso de la banca oficial a manos privadas

Luego de que la ley 6.276 que autorizaba al Poder Ejecutivo provincial a proceder a la privatización del Banco de Mendoza y el Banco de Previsión Social fuera aprobada en la Legislatura, el proceso de licitación pública tardó varios meses. El auxilio financiero de la Nación colaboró en la estabilidad de los bancos oficiales, y en mayo de 1995, a unos pocos días de los comicios generales para elegir autoridades nacionales y provinciales, el gobierno anunció el levantamiento de las restricciones para retirar dinero en los bancos oficiales. En esa ocasión, el justicialismo

debía revalidar su mandato provincial por tercera vez consecutiva. Debilitado por la salida de José Octavio Bordón del *equipo de los mendocinos* y su candidatura como presidente de la oposición, el justicialista Arturo Lafalla, vicegobernador entre 1987 y 1991, se logró imponer en las elecciones provinciales gracias a la tracción positiva que generó la revalidación del mandato presidencial de Menem y el apoyo cosechado por los intendentes peronistas. En la categoría para gobernador, Lafalla alcanzó el 43% de los votos frente al 36,9% de la alianza UCR Frepaso y el 17,88% del partido demócrata (Mellado, 2012; 2022).

A dos semanas del triunfo del justicialismo en las elecciones de mayo de 1995, se hizo explícita la asfixia financiera que afectaba a la provincia. El ministro de Economía y Finanzas de la administración de Gabrielli y vicegobernador electo, Jorge López, admitía que la Provincia tenía que realizar un ajuste de 90 millones debido a la caída de la recaudación impositiva como consecuencia del efecto Tequila. En esa coyuntura de crecimiento de la deuda pública, el gobierno de Gabrielli decidió la privatización de la empresa estatal de electricidad Emse y el traspaso de la Caja de Jubilaciones al ámbito nacional. Por su parte, la Legislatura, cuya mayoría pertenecía al justicialismo, autorizó al ejecutivo provincial a garantizar con regalías petrolíferas un endeudamiento de hasta 50 millones de pesos/dólares para garantizar los gastos corrientes de corto plazo. El vicegobernador electo admitía que si no se autorizaba el endeudamiento "habrá problemas para pagar sueldos y medio aguinaldo" durante el mes de julio (*Los Andes*, 27 de julio de 1995).

A ello se sumaba la crítica situación de los bancos oficiales en momentos en que se debía encarar el proceso de licitación. El directorio de los bancos oficiales encabezado por Díaz Telli anunció que "luego del Efecto Tequila se habían fugado del Banco de Mendoza 250 millones de pesos": "El circuito financiero

ha pasado por una crisis, pero de esos 250 millones que han desaparecido de la cartera de depósitos, 120 provenían de las inversiones golondrinas que depositaban en nuestra sucursal del Buenos Aires" (*Diario Uno*, 1 de julio de 1995). La volatilidad de los fondos buitre también afectaba la situación financiera de la banca oficial. A ello se sumaba que el Banco de Mendoza contaba con cerca de 12.000 juicios por créditos incobrables, lo que pasaron a formar parte del Fondo Residual alcanzando una suma de 960 millones de pesos/ dólares (*Los Andes*, 5 de diciembre de 2021). Esta decisión fue altamente criticada por la opinión pública, especialmente porque un conjunto importante de *créditos incobrables* correspondía a empresarios cercanos al gobierno que habían mostrado enriquecimientos importantes a principios de la década de 1990. Este fenómeno, asociado a los hechos de corrupción relacionados con la administración menemista, fue denunciado por los medios de comunicación y se rigió en un problema público (Pereyra, 2012, 2013).

De acuerdo con el análisis del gobernador electo realizado luego de la caída de los bancos oficiales, las entidades oficiales "producían una pérdida mensual operativa que oscilaba entre los cinco y los seis millones de pesos" (Lafalla, 2010). A ello se sumaba la deuda contraída con el Fondo Fiduciario, gracias a la asistencia del Banco Mundial y del banco Interamericano de Desarrollo, de alrededor de 250 millones de dólares (Lafalla, 2010). Ante las exigencias de la convertibilidad, el Banco Central ya no podía ofrecer redescuentos, como en otros momentos históricos, para solventar las cuentas de estas entidades financieras, lo que colocaba en un aprieto al gobierno provincial. Por último, también contaban con una abultada masa de empleados: entre el Banco de Mendoza y el banco de Previsión Social se ascendía a 2.800 empleados. De ellos, 1.800 correspondían al Banco de Mendoza, donde el 40% ocupaba funciones jerárquicas (*Los Andes*, 22 de setiembre de 1995).

Una vez que Arturo Lafalla asumió el cargo de gobernador de Mendoza en diciembre de 1995, se aceleró el proceso licitatorio. La apertura de sobre de la licitación estaba planificada para enero de 1996, en la que se convocaba simultáneamente, pero por separado, a realizar ofertas por la compra del paquete accionario de ambos Bancos. A ello se sumaba la licitación por separado; la gestión de administración y el cobro del Fondo Residual, que concentraba 940 millones de deuda y el conjunto de deudores con que se quedaba la provincia como consecuencia de haber saneado la cartera de la banca oficial (Lafalla, 2010). De acuerdo a la perspectiva gubernamental, existía un consenso en el arco político de consumar la privatización, aunque prevalecía un profundo descenso de las estrategias para avanzar en el proceso licitatorio. Una idea que ganó adeptos entre los diferentes actores que participaron del proceso decisorio fue que los bancos debían quedar en manos de empresarios locales. Tanto los legisladores justicialistas, fieles a la participación *benévola del capital nacional*, como los legisladores bordonistas que solicitaron la prórroga para la presentación de ofertas para estimular la participación de empresarios provinciales o regionales, estaban convencidos de los beneficios que podía acarrear para la economía provincial la gestión local de la administración privada de los bancos de mandato público. También apoyaban esta idea una serie de dirigentes locales de distinta índole como el titular de la Confederación General del Trabajo (CGT), de la sección Mendoza, presidentes de asociaciones empresarias locales y gremialistas.

Las ofertas por la compra de los bancos oficiales se conocieron en enero de 1996. Al momento de abrirse los sobres de las licitaciones, no hubo ofertas por el Banco de Mendoza y hubo una sola oferta de 4,2 millones por el Banco de Previsión Social realizada por el grupo Magna-República. Este grupo estaba integrado principalmente por el banquero menemista Raúl Moneta vinculado al Banco República y un consorcio de 35 empresarios de origen mendocino integrados en el grupo Magna. El grupo Magna ya tenía cierto prestigio constituido al momento

de la licitación de los bancos oficiales, ya que había constituido la AFJP Fecunda, cuyos capitales eran de origen regional. La AFJP había tenido un exitoso desempeño en la administración de fondos jubilatorio, siendo una de las más rentables de la Argentina en octubre de 1995. Asimismo, el grupo Magna estaba integrado por los principales empresarios provinciales, quienes habían exhibido una trayectoria exitosa en el manejo de sus negocios empresariales. El grupo estaba integrado por Ernesto Pérez Cuesta, dueño de uno de los principales centros comerciales de la provincia, Juan Carlos Franchetti (inversora CTC), Pedro Mayol (Mercantil Andina), Ricardo Stradella (inversora Stradella), Jacques Matas (Industrias Matas), Enrique Pescarmona (IMPSA), Héctor López (Metro Inversora), Danilo de Pelegrin (La Colina SA)., Roberto Pierrini (Triunfo Seguros), Emilio Magnaghi, (Cooperativa Eléctrica de Godoy Cruz), Luis María Caseros de (*Diario Los Andes*), Osvaldo Zalazar (Cuyo Televisión), Daniel Vila (*Grupo Uno*) y Raúl Moneta (Banco República). Todas estas empresas tenían una larga tradición en Mendoza, lo que aseguraba que la supuesta privatización quedara en manos locales.

Por su lado, el banquero Raúl Moneta también contaba con el beneplácito de la opinión pública mendocina gracias a ser el principal organizador de una fiesta ecuestre que se organizaba desde 1992 en Mendoza, durante la semana que antecede a los tradicionales festejos vendimiales. Esta fiesta folklórica religiosa llamada Argentina en Mendoza, de gran impacto nacional debido a la inversión del evento, convocaba al convite a los más destacados empresarios regionales y a las autoridades políticas y religiosas de distintas provincias, y desplegaba un espectáculo de envergadura en el que se destacaba las exhibiciones ecuestres —en su mayoría propiedad de Moneta— y la presencia de los más importantes cantantes folclóricos nacionales —Los Chalchaleros, los hermanos Carabajal, entre otros—.

Si bien en enero de 1996 no hubo oferentes por el Banco de Mendoza, el diario *Los Andes* publicó una entrevista con uno de los principales representantes del grupo Magna en donde se advertía la intención de los empresarios locales de quedarse con la administración de ambos bancos, a pesar de haber realizado una presentación formal solo por el de Previsión Social. "Creemos que, planteadas ciertas condiciones estaríamos en situación de conversar con la Provincia sobre el traspaso del Banco de Mendoza. Todo está sujeto a negociación; El grupo es fuerte, poderoso, con respaldo de un banco de primera línea en el país como es el República y estaríamos en perfectas condiciones de hacerlo" (*Los Andes*, 13 de enero de 1996).

En medio de una de las celebraciones de Argentina en Mendoza más espectaculares, durante el mes de febrero de 1996 se celebró un segundo llamado a licitación. En esa oportunidad se presentaron tres grupos empresarios, dos de ellas con participación de capitales locales. El 29 de febrero de 1996 se abrieron los sobres con las propuestas económicas y el grupo Magna-República ofertó 20 millones de dólares por el Banco de Mendoza, pero el 14 de marzo el gobernador declaró fuera de pliego al grupo Magna-República, a Exprinter y al Banco Galicia por considerar que las ofertas establecían ciertos condicionamientos. Por ello, el grupo Magna-República presentó un recurso administrativo objetando la decisión del ejecutivo provincial por el que se declaraba fuera de pliego las ofertas presentadas. También Magna-República utilizó el torniquete mediático para obstaculizar el proceso privatizador: los dos diarios provinciales, integrantes del grupo Magna, publicaron una denuncia contra la ministra de Economía y Finanzas de la provincia, Ana María Mosso, por evasión impositiva que alcanzaba los 5 millones de dólares. La ministra, ex directora de Maguitur, una reconocida casa de cambio de moneda extranjera fue denunciada frente a la opinión pública. Esta operación empañó aún más el proceso privatizador en su conjunto y adicionó nuevas tensiones entre la coalición dominante del justicialismo mendocino.

El gobierno de Lafalla rechazó el recurso administrativo presentado por Magna-República y realizó un nuevo llamado a licitación "para sanear el proceso, mantenerlo transparente e intentar persuadir nuevamente a los que se habían presentado fuera de pliego a que se presentaran cumpliendo con las condiciones exigidas" (Lafalla, 2010). Sin embargo, el Grupo Magna presentó un recurso de amparo pidiendo la suspensión de lo resuelto, especialmente el llamado a la nueva licitación. El recurso de amparo solicitaba como medida de fondo la revocación del decreto 297/96, exigiendo seguir adelante con el proceso de privatización. El recurso de amparo fue presentado ante el 1° Juzgado Correccional de la Ciudad de Mendoza, donde el juez Orlando Juan Vargas lo aceptó. Finalmente, a fines de julio de 1996, el gobierno provincial, tras un acuerdo con la Legislatura, decidió entregar los bancos de Mendoza y Previsión Social al grupo Magna-República porque no podía continuar de hacerse cargo de los pasivos.

Una vez firmados los decretos de adjudicación de las acciones, el gobierno provincial inició la negociación por su traspaso, lo que generó una serie de conflictos con los adjudicatarios. Las opiniones encontradas se hallaban en torno a la garantía de la cartera, por un lado, y en el destino de los depósitos judiciales por otro, que de acuerdo al Código procesal Civil y Penal debían realizarse en bancos oficiales, pero representaban una fuente de recursos muy apetecible para los nuevos propietarios (*Los Andes*, 22 de mayo de 1997).

El proceso de adjudicación de los bancos oficiales continuó dando problemas a la tercera administración justicialista: a fines de noviembre de 1996, el juez federal Luis Leiva, quien había iniciado una investigación por el otorgamiento de créditos entregados por los bancos oficiales en distintas administraciones —entre los que se destacaba la administración fraudulenta respecto a la construcción de nueve hoteles destinados a la explotación turística—, ordenó la detención de 29 ex directores de los Bancos de Mendoza y

Previsión Social. La causa se encuadró dentro de la figura de delito de subversión económica, por lo que tenía injerencia la justicia federal. El impacto de la medida, que había detenido esposados a todos los directores de los bancos oficiales entre 1987 y 1995, significaba un golpe de gracia para la coalición de gobierno identificada con la Renovación peronista en Mendoza. Asimismo, representaba una serie riesgo para el proceso privatizador a días de la entrega del paquete accionario. Al interior de la coalición de gobierno, el pedido de encarcelamiento significó la ruptura definitiva de la relación entre el gobernador y su vice. La decisión del juez Leiva también tocaba al vicegobernador de la provincia por haberse desempeñado como miembro del directorio del banco de Mendoza durante el periodo comprendido en la investigación del juez federal. El gobernador Lafalla sugirió a López que "se presentara ante Leiva y asumiera la responsabilidad de la gestión y su defensa" (Lafalla, 2010). De acuerdo con Lafalla, la decisión que tomó en aquel momento de aceptar la investigación del juez Leiva, facilitando su tarea y evitando el enfrentamiento político, "quebró la relación que nos vinculaba de largo tiempo" (Lafalla, 2010).

Finalmente, la investigación de Leiva no impactó en el traspaso del paquete accionario y el 30 de noviembre de 1996 los bancos de Mendoza y de Previsión Social pasaron a manos privadas (*Los Andes,* 1 de diciembre de 1996). La transferencia de las acciones acompañado de un plan de racionalización que dejó sin trabajo a más de 800 empleados, en un contexto de aumento importante del desempleo. El gobernador Arturo Lafalla afirmaba en su discurso de apertura de las sesiones en la Legislatura en 1997 que "si bien la deuda originada fundamentalmente por el proceso de transferencia de los bancos se incrementó durante 1996 en 50 millones incluidas las previsiones para el balance de cierre", también se reprogramaron "los pagos, aprovechando las favorables circunstancias del mercado financiero" (Honorable Legislatura. Diario de Sesiones, 1 de mayo de 1997, p. 3). El gobernador enfatizaba que la transferencia de los bancos provinciales constituía

> "Uno de los hechos más significativos ocurridos durante el periodo, en el proceso de transformación del Estado en que estamos empeñados. Hoy, con profunda satisfacción asistimos a la consolidación de Mendoza como el gran centro de servicios financieros del oeste argentino, con fuertes inversiones de grupos económicos nacionales y extranjeros; (…). Las perspectivas de crecimiento de oferta de crédito accesible son promisorias para nuestros pequeños y medianos productores, puestos que estos grupos económicos no se instalan en Mendoza para satisfacer la demanda de las grandes empresas, que tienen el acceso al mercado financiero internacional; sino para financiar el consumo y asistir a las pequeñas y medianas empresas" (Honorable Legislatura. Diario de Sesiones, 1 de mayo de 1997, p. 4).

La liquidación de los bancos oficiales y el ocaso del *equipo de los mendocinos*

Una vez que el gobierno provincial se desprendió de los bancos oficiales, recuperó cierta iniciativa para restructurar la deuda fiscal construida durante el traspaso. El gobierno de Lafalla se abocó a recuperar las deudas del Fondo residual, que tenía como principal objetivo cobrar los créditos otorgados por la banca oficial y agrupaba al conjunto de morosos. El costo político de la privatización se sintió tanto en la Legislatura, por la constante solicitud de apoyo para legitimar las acciones de gobierno —cabe recordar que el proceso de traspaso transitó tres veces por la Legislatura provincial—, como al interior del equipo de gobierno, el cual se había fisurado como consecuencia de la disputa entre el gobernador y el vicegobernador.

Entre 1996 y 1997 se puso en marcha una Comisión Investigadora del Senado integrada por cinco senadores de diferente color político[1] que investigó y sacó a la luz los mecanismos que habían generado el endeudamiento provincial, y endilgó las mayores responsabilidades a los directores designados por las administraciones justicialistas desde 1987. La publicitación de todos los problemas de ineficiencia administrativa y manejos cuestionables con la cartera de crédito de la banca oficial perjudicaron aún más la imagen del gobierno justicialista.

Una vez que el grupo Magna República se hizo del paquete accionario, la situación de las entidades financieras parecía mejorar. Raúl Moneta afirmaba que desde el momento del traspaso de los bancos a manos privadas la entidad había aumentado la cantidad de depósitos y, por ende, la confianza del público. Una de las primeras medidas que implementó el grupo fue fusionar las dos entidades bancarias en una que adoptaría el nombre Banco Mendoza.

Sin embargo, el traspaso definitivo del paquete accionario no paralizó las negociaciones entre el gobierno provincial y los representantes del grupo Magna-República. Los nuevos dueños continuaban reclamando condiciones que no habían sido incluidas en el pliego de la licitación. Uno de los problemas más controversiales, además de la garantía de la cartera y el destino de los depósitos oficiales, fue la solicitud de la administración de los juegos de azar de la provincia, que hasta el momento de la privatización de la banca oficial la manejaba el Banco de Previsión Social (Lafalla, 2010).

La gestión privada del Banco Mendoza comenzó a mostrar problemas a mediados de agosto de 1998, un año y medio luego del traspaso del paquete accionario. La revista porteña *Veintiuno* publicaba que el Banco Mendoza de Raúl Moneta era una de las

[1] La comisión estaba integrada por Eduardo Difonso como presidente, Osvaldo Ruggieri (Frepaso), Elio Pares (UCR), Omar Pérez Botti (PJ) y José Martiarena (Pais).

cinco entidades de peor calificación y mayor riesgo en el sistema financiero argentino (Lafalla, 2010). La publicación dejó al descubierto que el Banco de Mendoza estaba siendo inspeccionado por el Banco Central. La máxima institución reguladora había advertido maniobras cuestionables que implicaban préstamos a empresas vinculadas con el grupo administrador. A ello se sumaba el otorgamiento de créditos a clientes que no tenían capacidad de devolverlos. Esto llevó a que los medios de comunicación elaboraran un informe sobre la situación financiera que atravesaba el Banco Mendoza, lo que aumentó los problemas de liquidez y la corrida bancaria. En marzo de 1999, la *Revista Veintiuno* publicó un artículo periodístico en el que informaba que el Banco República había perdido más de la mitad de sus depósitos. "Los inspectores de la Superintendencia de Entidades Financieras detectaron serios incumplimientos de las normas oficiales y un elevado nivel de autopréstamos a empresas controladas" (Lafalla, 2010). Entre enero y abril de 1999, a solo pocos meses de las primeras alertas, el ex Banco de Mendoza perdió casi la mitad de los depósitos. Tal como exhibe el siguiente gráfico,

Gráfico N°1: Evolución de los depósitos del banco Mendoza S.A.

Fuente: Informe Banco Central ante el Congreso de la Nación, 1999, p. 80.

La situación delicada de las entidades financieras manejadas por el Banco República llevó a la intervención del Banco Central. En el informe enviado por esa entidad al Congreso de la Nación señaló que el 5 de abril de 1999 la Superintendencia del Banco Central designó a veedores con facultad de veto para el Banco Mendoza. Las razones que justificaron esta medida se fundamentaban en el deterioro de liquidez que presentaba el banco ante la caída de los depósitos luego de que se difundieran las noticias periodísticas en torno a la situación patrimonial y financiera de la entidad. El informe indicaba que,

> "El Banco Mendoza S.A. y el Banco República S.A. se encontraban en proceso de fusión por escisión, autorizada por el Banco Central en marzo de 1999, sujeto a distintas condiciones que no pudieron ser cumplidas por las entidades comprometidas. Este hecho, sumado a la situación evidenciada por ambas entidades, motivó que el 8 de abril de 1999 se dejara

> sin efecto el proceso de fusión y se dispusiera la reestructuración del Banco Mendoza S.A en los términos del artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, en defensa de los depositantes" (Informe Banco Central ante el Congreso de la Nación, 1999, p. 81).

Por ello, el 9 abril de 1999 el Banco Central dispuso la suspensión de las operaciones del Banco Mendoza, ante la fuga de depósitos. El informe del Central también señaló que el 13 de abril,

> "los bancos BBV Banco Francés S.A, Credicoop Coop. Ltdo, de Galicia, y Buenos Aires S.A, de la Nación Argentina, de San Juan S.A., HSBC Banco Roberts, Macro Misiones S.A. Suquía S.A. Y Velox S.A. presentaron una oferta que comprendía la adquisición de los depósitos de la entidad y la contratación ex novo de una parte importante del personal del Banco Mendoza. Como contrapartida, se preveía la transferencia a un fideicomiso, de activos por un monto equivalente a los pasivos asumidos" (Informe Banco Central ante el Congreso de la Nación, 1999, p. 81).

La siguiente tabla resume la adquisición de depósitos por las entidades bancarias, la distribución de sucursales y de trabajadores:

Tabla N°1: Entidades adquirientes del Banco Mendoza S.A

Entidades adquirentes	Cantidad de sucursales	Depósitos en millones de pesos	Personal
Banco Credicoop Coop. Ltdo.	10	24,6	68
Banco Galicia y Buenos Aires S.A.	8	11,8	32
Banco Suquía S.A.	7	42,9	81
Banco Frances S.A.	2	1,3	5
Banco de la Nación Argentina	20	218,7	295
HSBC Bank Argentina S.A.	8	29,1	76
Banco de San Juan S.A.	5	12,5	27
Banco Macro Misiones S.A.	1	24,0	10
Banco Velox S.A.	1	3,4	5
Total	62	368,2	599

Nota: El Banco Regional de Cuyo S.A. en su carácter de Fiduciario del Fideicomiso Mendoza, contrató ex-novo a 79 personas, con lo cual el total de contratados asciende a 678.

Fuente: Informe del Banco Central ante el Congreso de la Nación, 1999.

Una de las situaciones más controversiales que había traído aparejada la desaparición del Banco Mendoza S.A era el paradero de los empleados. La mayoría de los bancos que habían ofertado la adquisición de la ex banca oficial querían desprenderse de grupos de trabajadores, sin asumir los costos de las indemnizaciones. Esta medida resultaba muy escabrosa para el gobierno provincial, que se encontraba transitando un año electoral. El gobierno provincial entabló arduas negociaciones con los dirigentes del Banco Nación, entidad que adquiriría la mayoría de las sucursales de la exbanca oficial.

El informe del Central concluía que las consecuencias sociales no eran tan devastadoras al asegurar que todos los depositantes del Mendoza "cobraron sus depósitos, se resguardaron los pasivos y privilegios laborales y se mantuvieron numerosas fuentes de trabajo, preservándose la estabilidad del sistema financiero" (Informe Banco Central ante el Congreso de la Nación, 1999). Por su parte, el banco República, como entidad controlante del banco Mendoza, había recibido del central el máximo legal de asistencia crediticia, lo que llevó a la suspensión de sus funciones

al mismo momento en que se decidió la suspensión del Mendoza. La entidad tenía una calificación CAMELS muy baja (4), lo que permitía a las autoridades incentivar una reestructuración. Entre los meses de abril y agosto de 1999, el Banco República presentó una propuesta para reestablecer su liquidez, y en agosto reinició sus operaciones, pudiendo responder a sus obligaciones.

La privatización y caída del Banco de Mendoza fue la principal problemática debatida en los medios de comunicación durante el año 1999 y el devenir de las sucursales, los depósitos y los trabajadores plagaron los principales titulares de la prensa. El problema de la gestión pública de los bancos oficiales, del proceso de traspaso a manos privadas y de la caída de los exbancos oficiales a dos años y medio de gestión de los flamantes compradores estructuró la campaña electoral de 1999. El partido gobernante se encontraba fracturado luego de la tumultuosa experiencia de la privatización, lo que dificultó el reclutamiento de un candidato para esa coyuntura electoral. Por su parte, el radical Roberto Iglesias, que se había beneficiado de los aires renovadores ofrecidos por la Alianza (Pucciarelli y Castellani, 2014), y el demócrata Carlos Balter, buscaron asociar los desmanejos de la banca oficial y las desavenencias del traspaso a manos privados como herramienta política para herir de muerte al *equipo de los mendocinos*.

La estrategia fue contundente. En las elecciones para gobernador, la fórmula Iglesias-González Gaviola se impuso con el 37,94% de los votos, alcanzando el ejecutivo provincial. En segundo lugar, se posicionó el partido demócrata con la candidatura de Carlos Balter, que alcanzó un histórico 32,17% de los sufragios. El justicialismo obtuvo el 21,73% de los votos, muy lejos de su piso histórico. El candidato justicialista integraba también la boleta del partido de Acción por la República fundado por Domingo Cavallo, quien obtuvo un 7,1% más de sufragios evitando la etiqueta peronista. La elección dejó un saldo claro: si bien la tracción de la elección nacional fue clave para seleccionar

el candidato de la opción —Iglesias o Balter—, la alternancia política fue la respuesta que eligió la ciudadanía para atravesar la crisis política engendrada por el fuerte deterioro de las finanzas públicas y las presuntas sospechas de corrupción que permearon la gestión de los asuntos públicos de los gobiernos justicialistas embanderados tras la etiqueta del *equipo de los mendocinos*.

Conclusión

El proceso de privatización de la banca de mandato público iniciado en 1995 dio lugar a una de las crisis políticas más significativas de la historia contemporánea de la provincia de Mendoza, que tuvo un alto impacto en la opinión pública y en el sistema de partidos provincial. A partir de la apertura democrática de 1983, y tras una breve gestión del partido radical, el justicialismo había logrado dominar la escena política provincial desde 1987. El grupo identificado con la Renovación peronista, que había modernizado las coordenadas de la política al ofrecer un partido renovado desde el punto de vista generacional y social y una campaña atractiva para el público de clase media gracias a las nuevas técnicas de captación del electorado (Mellado, 2016), logró imponerse frente a los partidos opositores. La gestión alcanzada sobre la transformación del Estado a nivel provincial y del manejo de la inflación a nivel nacional, resultaron factores indispensables para revalidar las administraciones justicialistas en 1991 y 1995. Sin embargo, el empeoramiento de las deudas fiscales provinciales como consecuencia de la convertibilidad, las consecuencias sociales de las reformas emprendidas para achicar las funciones del Estado y la creciente vinculación de la gestión con manejos fraudulentos terminó diluyendo el capital político construido por el *equipo de los mendocinos*. El gobierno provincial se sumergió en una profunda crisis política, asociada intrínsecamente al manejo de las grandes reformas que debió

enfrentar. Entre ellas, la más compleja resultó la privatización de los bancos de Mendoza y Previsión Social.

La crisis política estuvo asociada a la constante asociación que esgrimió la opinión pública entre privatización y corrupción. En efecto, este fenómeno se erigió en problema público durante la gestión de Carlos Menem (Pereyra, 2012, 2013). Fundamentaban esta asociación las múltiples investigaciones que iniciaron diferentes actores involucrados de una u otra manera con la banca oficial —legisladores, miembros de las entidades empresariales, jueces federales— y el uso político que se hizo de este problema público en los medios de comunicación. El valor simbólico que tenían ambos bancos de mandato público, asociados tradicionalmente a la asistencia de los sectores *más vulnerados* de la economía regional, a la expansión de las funciones estatales al ofrecer presencia financiera estatal en todos los rincones de la geografía provincial, y al patrimonio económico y arquitectónico que ofrecía, señalaba el riesgo que enfrentaba el gobierno que quería desprenderse de esas instituciones bancarias. La situación financiera de la banca oficial se hizo insostenible para el ejecutivo provincial en el contexto de la crisis del tequila. Ayudado por una tendencia proclive a la privatización, el gobierno de Rodolfo Gabrielli envió el proyecto de traspaso de la banca oficial a manos privadas a la Legislatura. Apoyado por el justicialismo y el partido demócrata, la privatización logró el apoyo requerido en la instancia legislativa. La administración de Lafalla, elegida en mayo de 1995, negoció el proceso de licitación y adjudicación, y se erigió como la cara visible y responsable del traspaso.

Sin embargo, el proceso de privatización estuvo plagado de marchas y contramarchas, y la gestión del traspaso se utilizó políticamente para debilitar al gobierno de turno en busca de intereses diversos: mientras que los adjudicatarios de los exbancos oficiales buscaban prebendas, los partidos opositores socavaban la coalición construida por el justicialismo. El efecto de desintegración del equipo de gobierno alcanzó su punto cúlmine

al momento que el juez federal Luis Leiva decidió la captura de los ex miembros de los directorios de los bancos oficiales. La medida alcanzaba hasta el vicegobernador que lo acompañaba, lo que hirió de muerte al *equipo de los mendocinos*. La crisis política desatada por la privatización de bancos de mandato público se resolvió con la alternancia de poder, pero dejó huellas duraderas en el sistema de partidos de Mendoza al obturar una manera de hacer política que habían instalado los jóvenes de clase media que nutrieron el *equipo de los mendocinos*.

Bibliografía

Bragoni, B. (2019). Reformistas provincianos en el cambio de siglo: políticos prácticos, partidos y gobierno representativo (Mendoza, 1880- 1903). *Boletín Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 51, 56-86.

Correas, E. (1991). Historia del Banco de Mendoza. *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza*, Segunda Época, (12).

Dobry, M. (2009). *Sociologie des crises politiques. Les dynamiques de mobilisations multisectorielles*. Presses de Science Po.

Ferrari, M.(2019). La provincia de Buenos Aires. En M. Ferrari y V. Mellado, *La Renovación peronista*. EDUNTREF.

Gerchunoff, P. y Llach, L. (2004). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Ariel.

Gusfield, J. (1981). *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbilique*. Economica.

Lafalla, A. (2010). *Utopía y realidad. Testimonio de un gobernador (1995-1999)*. EDIUNC.

Mellado, M. V. (2009). Los trazos de la disgregación: el juicio político al Gobernador Martínez Baca (Mendoza, 1973-1974). *Quinto Sol*, (13), 125-150.

Mellado, V. (2012). Descentralización y reconfiguración de un espacio local. Algunas aristas de la territorialidad de la política en democracia. Mendoza 1983-1999. *PolHis*, Boletín Bibliográfico del Programa de Historia Política, 5 (9), 9-24.

Mellado, V. (2016). Mendoza. En M. Ferrari y V. Mellado, *La Renovación peronista.* EDUNTREF.

Mellado, V. (2022). La amalgama del kirchnerismo en la provincia de Mendoza y sus efectos sobre el sistema de partidos provincial, 1999-2007. En V. Ortiz de Rozas y P. Sosa, *El kirchnerismo en las provincias argentinas (2003-2015)*. UNGS-UNL.

Olguín, P. y Mellado, V. (2010). Fracaso empresario en la industria del vino. Los casos de Bodegas y Viñedos Giol y del Grupo Greco. Mendoza, 1974-1989. *Anuario IEHS*, (25), 463-478.

Olguín, P. (2021). Conflictos políticos y judiciales en la gestión de empresas públicas. El caso de Bodegas Giol (Mendoza, 1955-1974). *Investigaciones y Ensayos*, (71), 117–138.

Pereyra, S. (2012). La política de los escándalos de corrupción desde los años 90. *Desarrollo Económico*, 52 (206), 147 – 176.

Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Siglo XXI Editores.

Pucciarelli, A. y Castellani, A. (2014). *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*. Siglo XXI.

CAPÍTULO 3

La debilidad política del gobierno de la provincia de Chaco y las amenazas a su estabilidad durante el proceso inflacionario desde fines de los años 80 y principios de los años 90 (1987- 1991)

Fernanda Maidana

El capítulo analiza una coyuntura de inestabilidad política que atraviesa el gobierno de la provincia de Chaco en el periodo de 1988 a 1991, en el que confluyen el endeudamiento provincial y del país, una aguda crisis de la economía (debido a la alta y creciente inflación[1] y al estancamiento económico); y un consenso sobre ideas que la explican por la existencia de un Estado ineficiente y deficitario que produce inflación. Al igual que otras jurisdicciones, en esos años la provincia recibía recursos nacionales en una cantidad inferior y perdía la capacidad de afrontar compromisos y obligaciones financieras de forma regular y de atender demandas. La debilidad política del gobierno, y de su gobernador Danilo Baroni, se incrementaba por los conflictos salariales (que crecen y se hacen permanentes en todo el período), la falta de apoyo parlamentario a la gestión y a sus medidas, y los cuestionamientos sobre el funcionamiento del Estado y el uso de sus recursos. El

[1] La evolución de la tasa de inflación anual en 1988 se aproxima al 400%, en tanto que en años siguientes se dispara para volver a bajar en 1991. Resultaba del 3000% en 1989, 2000% en 1990, y 130% en 1991 (Olmeda, 2021).

artículo describe este proceso e indaga en aspectos que conducen al desenlace, la derrota electoral del Partido Justicialista (PJ) por el partido provincial Acción Chaqueña (ACHA) en la disputa electoral por la gobernación en 1991.

En el periodo analizado, los recursos nacionales que recibía la provincia (recursos que constituían el 90% de los fondos de la provincia[2]) disminuyen por la caída de la recaudación[3], y por medidas implementadas por los gobiernos nacionales respecto a las transferencias de recursos y los déficits fiscales provinciales. Por su vez, las políticas de ajuste en los dos últimos años del mandato de presidente Raúl Alfonsín de la Unión Cívica Radical (UCR), 1987-1989, y de los primeros dos del presidente Menem del PJ, 1989 a 1991, aunque difieren en el alcance y en concreción, convalidaban la interpretación neoliberal de la crisis buscando seguir las exigencias y los lineamientos de organismos internacionales[4]. La experiencia hiperinflacionaria, y su efecto disciplinador, ofrecían el escenario para "doblegar las resistencias de la sociedad" (Schmitt, 2011, p.54) y la aceptación de medidas de reducción del Estado y liberalización de la economía.

Tal como se identifica para otras situaciones políticas provinciales (Rodrigo, 2011 y 2013), se desarrollaban conflictos locales desencadenados por las políticas de los gobiernos nacionales con respecto a las transferencias de fondos. La disminución de los recursos nacionales le imposibilitaban al gobierno provincial afrontar compromisos ineludibles como el pago de sueldos de forma puntual —que insumía casi el 80% del presupuesto provincial, e incluso más cuando empeoraba la recaudación—, y realizar recomposiciones salariales; siendo este un problema de

[2] Según destacaba el ministro de Economía de la provincia, siendo que la recaudación de tributos locales comprendía solo el 10% (*Diario Norte,* 29 de mayo de 1989, pág.2).

[3] Debido a la depreciación de la moneda desde el momento en que el impuesto se liquidaba y era abonado por los contribuyentes y en el que ingresaba a las cuentas del Estado (Krikorian, 2010).

[4] En función del alto endeudamiento del país con acreedores externos (heredado de la dictadura militar) y el grave desequilibrio fiscal.

gravedad inusitada ante la pérdida del poder adquisitivo. El efecto regresivo de la inflación en la redistribución impactaba de forma dramática en quienes dependían exclusivamente de su salario (Krikorian, 2010). Los reclamos y protestas de los gremios estatales y de docentes se acrecentaron y fueron permanentes en esos años.

Asimismo, forzado por la situación financiera en la presidencia de Alfonsín y luego presionado por el gobierno nacional durante la presidencia de Menem, el Ejecutivo provincial implementaba una política de ajuste que se desarrolla —al igual que la gestión— con escaso apoyo parlamentario, la frecuente confrontación del Poder Legislativo y el bloqueo a muchas de sus iniciativas (aunque con momentos de apoyo a proyectos de leyes y políticas nacionales del presidente justicialista). La fragmentación partidaria y la confrontación del presidente de la Cámara desafiando al gobernador del PJ, llevaban al primero (y a su sector) a la cooperación con la UCR para el ejercicio de una oposición vigorosa. Entonces, era entendido por representantes de sectores productivos de la economía y de la sociedad y la prensa, que se trataba de un gobierno que a duras penas conseguía pagar sueldos, se encontraba jaqueado por las medidas de fuerza de gremios estatales y de docentes, y que escasamente lograba aprobar sus leyes.

Rodrigo y Mauro (2023 y 2025) denominan *situaciones de amenaza a la estabilidad* a aquellas coyunturas en las que los gobiernos no cuentan con apoyo parlamentario y enfrentan ciclos ascendentes de protesta social. Señalan que, en estos casos, aunque la estabilidad política se ve amenazada, su resolución no conduce al quiebre del gobierno ni del régimen. Estableciendo una analogía entre este concepto y el caso analizado, vemos que el desenlace de esta coyuntura no se expresa en la alteración del mandato —renuncia o destitución del gobernador—, y muestra una solución institucional (Dobry, 1988)[5]. A mediados de 1991, la

[5] Para el sociólogo se producen soluciones institucionales a coyunturas críticas cuando "la intervención de procedimientos o de definiciones institucionalizadas contribuya de manera significativa (…) a estabilizar el

recaudación de los recursos nacionales comienza una recuperación que disminuye parcialmente los conflictos salariales. En tanto que, en la disputa por la gobernación de octubre de 1991, el PJ resulta derrotado y se produce una reestructuración del sistema político-partidario con el triunfo del partido provincial Acción Chaqueña (ACHA) apoyado por sectores productivos de la economía y liderado por un militar ex gobernador de facto, coronel José Ruiz Palacios. El surgimiento de esta tercera fuerza representa el abandono del tradicional bipartidismo de la provincia.

Para el análisis utilicé material de la prensa gráfica de la época[6], siguiendo la cobertura de acontecimientos políticos de la provincia y de las medidas de los gobiernos provincial y nacional en el periodo que va desde fines de 1987 hasta noviembre de 1991. Realicé el relevamiento de noticias y entrevistas periodísticas, crónicas, editoriales y declaraciones (realizadas en conferencias de prensa, eventos partidarios, actos políticos y actividades de campaña). Aunque no me detengo en el análisis de estas fuentes, es necesario destacar que identifiqué diferentes miradas y posicionamientos dentro de la disputa política y de sentidos. El análisis utiliza, además, entrevistas que realicé a dirigentes y militantes del partido de esos años, estas me permitieron ajustar algunas interpretaciones.

El desarrollo que sigue a continuación en cuatro apartados describe la evolución de los recursos nacionales hasta mediados de 1991 (momento en que estos se recuperan e incrementan); las políticas del Ejecutivo provincial durante el último tramo del presidente Raúl Alfonsín hasta junio de 1989, y luego con el presidente Menem hasta 1991; el *exceso de personal* como el problema central para el gobierno y las demandas y conflictos salariales; y el

valor de los diversos recursos y líneas de acción" (Dobry, 1988, p.193).

[6] Del diario local más importante en tiradas por esos años, Diario Norte, con 13600 ejemplares vendidos en marzo de 1991. Es creado en 1968 y pertenece a la Editorial Chaco S.A., propiedad de Raúl Rolando Romero Feris desde 1978 (empresario y dirigente político de Corrientes que fue electo gobernador de esa provincia e intendente de su capital).

último, sobre la Legislatura, y la fragmentación partidaria del PJ.

Los recursos nacionales y su disminución

Al asumir el gobernador en diciembre de 1987, la provincia se encontraba en una situación financiera comprometida, producto de deudas adquiridas por el gobierno anterior y de recursos que Nación debía a Chaco. No obstante, las autoridades esperaban que el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos les permitiera afrontarla.

En enero 1988 este resulta aprobado (Ley 233548), con la incorporación de una distribución primaria ventajosa para las provincias (del 54,66%) y para Chaco. La provincia se encontraba en una inmejorable cuarta posición en el porcentaje de distribución secundaria, según el gobernador, en función de compensar décadas de olvido[7]. La situación de debilidad política del presidente radical y las demandas de los 17 gobernadores[8] peronistas,[9] tras duras negociaciones y repetidos enfrentamientos

[7] Los principales dirigentes del PJ chaqueño se alineaban bajo el liderazgo de Antonio Cafiero, por entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires e importante líder del peronismo que luego disputa la presidencia en 1989; y este mandatario habría sido fundamental en el proceso de negociación de la distribución secundaria entre los gobernadores (Olmeda, 2021). Podemos inferir que el vínculo político referido habría incidido en esa colocación tan favorable para Chaco, junto con el hecho de ser una provincia periférica del NEA caracterizada por mayores índices de deterioro social y un menor nivel de ingreso per cápita (Cao, 2008, p.134). Para el subsecretario de acción social de la Nación, a fines de 1989 era considerada una zona de alto riesgo por sus índices de NBI (12 de septiembre de 1989, p.2). En tanto que en julio de 1990 estos duplicaban (44,8%) a los niveles del país (22%) y, al igual que otros indicadores como el de mortalidad infantil (en Chaco de 39,6% por mil y en el país de 26,8% por mil), daban cuenta de una situación social dramática (*Diario Norte,* 30 de julio de 1990, p.26).

[8] Cuando me refiero a gobernadores, legisladores y funcionarios utilizo el masculino por la escasa y nula presencia femenina que se observa en esos años.

[9] Utilizo justicialista y peronista (o justicialismo y peronismo) de forma indistinta, tal como lo hacen las personas en ese ámbito.

por los fondos (Olmeda, 2022; Cao, 2017), posibilitaban esa aprobación. La nueva ley permitía a las provincias recibir diariamente los recursos coparticipables (sin retrasos[10]) y de forma automática. De este modo, los mandatarios lograban superar los acuerdos bilaterales y la discrecionalidad que había prevalecido en su distribución hasta entonces (y que favorecía a algunas por sobre otras en función de criterios políticos) (Olmeda, 2021).

No obstante, al fracasar la recaudación de ese año, las provincias recibían una cantidad menor a la prevista. A fines de 1988 el ministro de Economía provincial señalaba que Chaco había recibido recursos nacionales que eran inferiores a los de 1987. Se generaban importantes desfasajes de los valores debido a la aceleración de la inflación[11] no contemplada por esta ley, y a que la recaudación no crecía al mismo ritmo. El efecto inflacionario durante 1988 producía que las provincias recibieran un 34,24% de los impuestos coparticipados y no el porcentaje que formalmente les correspondía, según un estudio del Ministerio del Interior de Nación (Cao, 2008, p.128). En función de la crisis inflacionaria de 1988 y 1989 del gobierno de Alfonsín, Sosa (2010) indica que "es casi un hecho comprobado que la última ley de coparticipación nunca se llevó a la práctica" (p. 44). La inflación, la hiperinflación y la recesión sostenida generaban una caída de la recaudación también en los dos años siguientes. Como porcentaje del PIB, vemos que esta representa el 12.65 en 1989 y el 11.62 en 1990, en tanto que recién muestra recuperación en 1991 cuando sube a 13.99 (Olmeda, 2021, p. 158).

[10] Cao (2008) destaca que el Gobierno del presidente Raúl Alfonsín se valía del retraso de las transferencias, en función de los niveles de inflación esto generaba que se redujera de forma significativa lo que efectivamente giraba a las provincias.

[11] A partir de febrero el índice de inflación pasa a ser de dos dígitos y solo en noviembre vuelve al dígito: enero 9%, febrero10,4%, marzo 14,8%, abril 17,2%, mayo 15,7%, junio 18%, julio 25,6%, agosto 27,6%, septiembre 11,7%, octubre 9% y noviembre 5,7%.

La caída de la actividad económica en todo el país, junto con la evasión impositiva, habían afectado negativamente la recaudación. Sin embargo, el ministro de Economía también refería a los incumplimientos del gobierno nacional, ya que no enviaba los recursos del excedente del Impuesto a los combustibles (desviado para afrontar gastos de la deuda de YPF) y del Acuerdo Financiero Transitorio; a esto se sumaban otros fondos coparticipables o acordados —y auxilios a través de aportes especiales del Tesoro Nacional—, que la provincia no recibía. Por esto, se realizaban demandas judiciales al gobierno nacional (incluso, con otras jurisdicciones). La *discriminación* con Chaco —reflejada incluso en la negativa a otorgar audiencias al gobernador—, era entendida por el justicialismo como una estrategia política electoral para favorecer al radicalismo provincial en las elecciones de 1989[12].

Las provincias se encontraban con serias dificultades para poder pagar los sueldos, otorgar aumentos y realizar recomposiciones mensuales, a las que se veían obligadas por la alta inflación y los conflictos por demandas salariales. Para los 17 gobernadores justicialistas, que hacían repetidos pedidos por un mayor aporte financiero de Nación, de adelantos de coparticipación y de prórrogas de impuestos coparticipables, se trataba de una situación que evidenciaba el fracaso del plan económico y de una maniobra para lograr apoyos en el Congreso (*apretar para después negociar*, según explicaba el ministro de Economía [*Diario Norte,* 29 de diciembre de 1988]), en un esquema de "trasferencias por gobernabilidad" (Cao, 2008, p.143). Durante ese año esto era entendido, además, en el marco de la disputa partidaria: como una estrategia política electoral en función de las elecciones presidenciales de 1989, para que los costos políticos de la crisis económica recayeran sobre estos gobernadores.

[12] Ver *Diario Norte*, 16 de enero de 1988, p.5; 22 de enero de 1988, p.3; 29 de diciembre de 1988, p.6.

A partir de la caída del 26% en los primeros meses de 1989 con respecto a los mismos meses de 1988 (*Diario Norte*, 22 de mayo de 1989, p.4), en su discurso de apertura del periodo de sesiones ordinarias de la Cámara de Diputadas en abril de ese año el gobernador mostraba preocupación por la brecha creciente entre egresos e ingresos y la tendencia de desfinanciamiento progresivo y el crecimiento de la deuda pública. Con el triunfo del PJ y de Carlos Menem como presidente en mayo y frente a la entrada en hiperinflación —del 78% para ese mes—, el gobierno de Alfonsín informaba de un paquete impositivo para mitigar el ahogo financiero de las provincias y que pudieran abonar salarios adeudados. Por entonces, se producían estallidos sociales, saqueos y represiones con muertos y heridos en distintas ciudades del país, y se declaraba el Estado de sitio por un mes. En Chaco se decretaba la Emergencia Económica y Social, y se atendían necesidades alimentarias a través de la asistencia y de comedores[13].

Aunque el gobierno del presidente Alfonsín se mostraba convencido en la última etapa de su gestión de la necesidad de transformar el Estado de acuerdo a los lineamientos impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) (con privatizaciones, disminución de funciones y modernización) (Díaz, 2008), solo aplicaba medidas de austeridad para reducir el gasto público (Cao, 2017). El FMI condicionaba la liberación de ayuda financiara a la implementación de programas de ajuste fiscal, no obstante, los crecientes déficits provinciales resultaban un obstáculo para los intentos de la gestión nacional de imponer esas políticas (Sanguinetti, como se citó en Olmeda, 2021), al igual que el contexto de deterioro de la situación económica (Olmeda, 2021). En 1989 el déficit provincial promedio alcanzaba un porcentaje próximo al 15% (Olmeda, p. 135).

[13] Con respecto al funcionamiento de comedores en la capital, un dirigente y funcionario de la época me relata en una entrevista que Baroni había reemplazado la estructura de comedores gestionados por dirigentes barriales peronistas por la elaboración y distribución de alimentos a cargo de Gendarmería, buscando atender a críticas y acusaciones sobre el desvío de recursos y que eso había generado el alejamiento de dirigentes y militantes del partido hacia el gobernador.

De acuerdo a la literatura, estos déficits de las provincias eran el producto del incremento constante en el número de empleados provinciales (Olmeda, 2021; Cao, 2017); este mostraba un crecimiento del 23% durante el periodo 1983-1987 (Machinea, como se citó en Olmeda, 2021). En el caso de Chaco, aumentaba incluso más, en un 30%, pasando de 25000 a 33000 (*Diario Norte*, 12 de enero de 1989). Es señalado que a fines de los 80 el gasto público se había convertido en un medio necesario para "la reproducción social en la tarea de reemplazo de las instituciones del sistema de industrialización por sustitución de importaciones", y en la "contención de los actores populares y garantizar la supervivencia de burguesías regionales" (Cao, 2017, pp. 296).

Para el gobierno de Alfonsín existía un Estado sobrecargado de funciones, burocrático e inmanejable (Díaz, 2008), con exceso de empleados públicos y al que era necesario reformar para contar con una administración responsable, transparente y eficaz (Cao, 2017). Menem, compartía esta visión y lo veía como "un refugio de burocracias paralizantes" (Diaz, 2008, p. 135). Del mismo modo, era posible encontrar una "concepción ideológica" en la opinión pública sobre la existencia de una corrupción institucional en este "Estado regulador que funcionaba con déficits y que manejaba empresas propias" (Monserrat Llairó, 2008, p. 21). Para el caso de Chaco podemos ver que convergen ideas sobre la ineficiencia, la corrupción y el derroche de recursos del gobierno provincial, y la creencia desde actores de la economía de que sus estructuras, gastos y la gran carga salarial eran solventados con impuestos de los sectores productivos, a quienes —justamente— este desatendía con sus políticas.

Con el adelantamiento de la asunción del nuevo presidente a principios de julio de 1989 en plena hiperinflación (la tasa alcanza en junio el 114% y en julio pasa al 196%), las nuevas autoridades nacionales anunciaban auxilios a las provincias limitados a tres meses advirtiendo que en los siguientes debían arreglarse únicamente con los fondos coparticipables. Y proponían

llevar adelante la reforma estructural del Estado siguiendo los lineamientos del FMI.[14]

El Secretario de Provincias de Nación informaba a los gobernadores que la adhesión a las leyes de Emergencia Económica y de Reforma de Estado (aprobadas en los meses de agosto y septiembre), representaba la reducción de la administración pública, que el Estado ya no podía seguir absorbiendo mano de obra desocupada, que debían eliminarse gastos superfluos y realizar un ajuste, además de aumentar la recaudación tributaria (*Diario Norte*, 8 de septiembre de 1989). En esta dirección se establecía que las provincias que no efectuaran ajustes no recibirían ayudas de Nación y que debían cumplir con esas medidas para contar con fondos[15]; y en el mes de octubre de ese año eran presionadas a sumarse a la Emergencia bajo la amenaza de sanciones.

De acuerdo a las metas acordadas con el FMI, debían reducir sus gastos corrientes y de personal, sanear los bancos provinciales (endeudados para financiar el déficit de sus cuentas) e incrementar la recaudación propia. Se imponía como exigencia de ese organismo que terminaran las transferencias de fondos a las provincias. Desde principios de 1990, Nación les negaba aportes del tesoro e informaba que daría algunos puntos en el régimen de Coparticipación como *premios* a las que realizaran los ajustes.[16]

[14] Por entonces, las autoridades nacionales referían a que la agenda propuesta comprendía la privatización de empresas estatales, la reestructuración del Estado, el traspaso de servicios a las provincias y la desregulación de la economía.

[15] Ver *Diario Norte*, 15 de septiembre y 24 de octubre de 1989. Menem "premiaba estratégicamente a las administraciones provinciales a cambio de apoyo a la agenda presidencial" (Olmeda, 2021, p.156).

[16] *Diario Norte*, 22 de enero de 1990, p.19 y 19 de febrero de 1990, p.10.

El segundo momento de hiperinflación se produce en enero de 1990 con un incremento del 79,2%, el valor más alto desde julio del 89, y en febrero del 61,6%. La caída de la actividad económica producto de la recesión repercutía, asimismo, en la recaudación fiscal. En ese año los recursos nacionales enviados a las provincias resultaban casi iguales a los recibidos en 1989 —solo en un 3,9% superiores a los recibidos en ese año—, pero marcadamente inferiores a los de los tres años anteriores, un 18,5% menos que en 1988, un 29,6% menos que en 1987 y un 21,9% menos que en 1986 (*Diario Norte*, 18 de enero de 1991). Con respecto a la recaudación provincial, los gobernadores entendían que las políticas económicas deterioraban la situación del campo, de los agroindustriales y de las economías regionales, ya que dejaban de contar con regímenes de promoción por la emergencia económica nacional. Por su parte, el gobernador Baroni destacaba que los fondos girados a la provincia eran los más bajos de los últimos cuatro años, no obstante, que los tributos locales habían aumentado en un 40% en 1990 (comparando con el año anterior) gracias a los esfuerzos recaudatorios.

Durante este año, el gobierno nacional creaba un nuevo impuesto coparticipable y emitía bonos externos (títulos de deuda pública) como auxilios, y las provincias recurrían a este financiamiento. Se profundizaban las políticas de ajuste y las reformas neoliberales del gobierno nacional (Fair, 2008), así como su implementación en las provincias. Con la privatización de la empresa aerocomercial Aerolínea Federal Argentina (ALFA) a punto de ser aprobada por la Legislatura chaqueña, el ministro del Interior visitaba la provincia y recompensaba la iniciativa comprometiendo fondos nacionales para finalizar la planta potabilizadora de Resistencia, entre otras ayudas para pequeños emprendimientos y proyectos municipales. Un cronista observaba que se trataba *del mayor aporte directo* que hasta entonces había realizado el gobierno de Menem a Chaco (*Diario Norte*, "Cuando las papas queman" por Miguel Ángel Fernández, 6 de agosto de 1990).

A principios de 1991 la situación con los recursos continuaba siendo desalentadora, el gobierno nacional negaba auxilios financieros y restringía los adelantos de coparticipación al 3%, mientras continuaba presionando por ajustes. No obstante, la recaudación lograba crecimientos no previstos en los meses siguientes, resultando el primer cuatrimestre con un 48,8% superior al del año anterior (*Diario Norte*, 6 de mayo de 1991). Por otra parte, se aplicaba desde julio el paquete impositivo aprobado por el Congreso Nacional que aumentaba los impuestos a ser coparticipados. Las provincias pasaban a experimentar una situación de mayor holgura con los fondos[17].

Las medidas neoliberales que se implementan ese año consolidaban el proceso de reforma del Estado en el gobierno nacional (Fair, 2008). En función de los avances en el ajuste y la reforma del Estado que realiza Chaco —según veremos a continuación —, en el mes de octubre con la visita del presidente las autoridades prometían recursos nacionales: para concluir un acueducto, realizar obras hídricas, repavimentar un tramo de ruta nacional 16 y finalizar la repavimentación de ruta 94.

Las políticas de ajuste en la provincia

Al asumir el gobernador Danilo Baroni en diciembre de 1987, la provincia se encontraba en una difícil situación financiera con una deuda del periodo anterior y libramientos impagos equivalentes a tres meses de ingresos de Coparticipación Federal, según declaraciones del ministro de Economía. Disponía por decreto la emergencia económica que establecía el congelamiento de las vacantes en la administración pública, la extensión del plazo de las obras públicas en ejecución y un programa de contención del gasto que incluía, entre otros, la eliminación del sistema de

[17] La situación de ingresos crecientes y el aumento de la recaudación nacional de impuestos se mantenía hasta 1994 (Ver Olmeda, 2021, p.155).

ajustes automáticos salariales. El instrumento, además, pedía la adhesión de los otros Poderes. Las medidas respecto a la planta de personal y los salarios se explicaban por el gran porcentaje de recursos que insumía el pago de sueldos y las leyes sociales correspondientes, del 77% de los recursos totales en 1989 — de acuerdo al estudio de un ex ministro de Economía de la provincia y profesor universitario — (*Diario Norte,* 28 de marzo de 1989), aunque había llegado a representar el 88% en 1987, según declaraciones del gobernador Baroni (*Diario Norte*, 3 de septiembre de 1988, p.3)[18].

No obstante, funcionarios y representantes de sectores de la economía y de gremios estatales advertían que el Poder Legislativo, a través de las decisiones de su presidente (dirigente peronista y ex vicegobernador de la provincia) y de los legisladores de la Cámara,[19] tomaba decisiones que iban en sentido contrario al Plan de Emergencia del gobierno. Se restituían a sí mismos, para diputados y personal legislativo, la cláusula gatillo (el ajuste automático salarial) cancelada por el decreto de Emergencia Económica y, a la vez, incorporaban personal temporario. El ministro de Economía declaraba en los medios sobre el problema que esto representaba para el Estado provincial en el marco de la austeridad y que, si bien podían instrumentar sus propios mecanismos por la independencia de poderes, los diputados ya estaban ganando más que el gobernador (*Diario Norte*, 19 de julio de 1988, p.6). Desde representantes de sectores de la economía cuestionaban lo que parecía un privilegio en perjuicio de todo el resto de la administración provincial, y los

[18] *Diario Norte*, 3 de septiembre de 1988, p.3. Indicaba, asimismo que, por ley, correspondía un 13% de los recursos totales de la provincia a trasferencias a los municipios. Lo poco que restaba, que variaba según los recursos recibidos, era destinado a gastos en servicios esenciales e inversiones en obras, según el ministro de Economía de la provincia (*Diario Norte,* 29 de diciembre de 1988, p.6).

[19] El Poder legislativo es unicameral, compuesto por una Cámara de Diputados de 32 legisladores, en tanto que ejerce su presidencia un legislador que es elegido por sus pares considerando aquellos/as los/as diputados de la lista ganadora que se ubican en las primeras posiciones o acuerdos previos partidarios.

gremios estatales y de docentes exigían igual trato. Entonces, los diputados de la Cámara otorgaban por ley la cláusula gatillo para todo el personal de la administración provincial e invitaban a los municipios a adherir. Aunque Baroni devolvía la ley a la Cámara con observaciones, los legisladores la ratificaban.

Al aprobarse el ajuste automático salarial para toda la administración provincial, el gobernador aludía al riesgo de paralización de la administración pública y en declaraciones radiales insistía en que el gobierno provincial tenía la obligación de atender demandas más allá del pago de salarios. El subsecretario de Hacienda sostenía la imposibilidad de afrontar mayores gastos dado que los fondos coparticipables disminuían en forma paulatina; no aumentaban conforme lo hacía el crecimiento de la inflación. En el mismo sentido, desde el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, declaraban en los medios que la medida podía poner al gobierno provincial en la situación de no poder pagar los sueldos y hacer frente a las deudas de proveedores, prestadores de servicios varios, o amortizar la deuda del Tesoro Provincial, y menos aún, iniciar nuevas obras de infraestructura o mantener las ya existentes.

A fines de ese año, a pesar de un nuevo decreto del Ejecutivo que establecía que el personal temporario sería paulatinamente incorporado en la medida que se produjeran vacantes, los diputados del bloque justicialista proponían pasar a planta permanente a todo el personal temporario de los tres poderes (3.500 trabajadores) que contara con un año de antigüedad.

Aunque Baroni y su gabinete insistían en la necesidad de mantener y profundizar la contención del gasto con el esfuerzo de los tres poderes, en abril de 1989 en una situación de disminución de la recaudación provincial y nacional por la crisis económica y el avance de la inflación (en ese mes del 33%), los legisladores aprobaban de forma unánime para la Cámara una actualización salarial que los diferenciaba aún más del resto de los organismos. La desigualdad de

los salarios resultantes y la falta de acompañamiento de la política de contención, era nuevamente señalada por representantes de sectores de la economía, gremiales y del ámbito político.

Con los picos de hiperinflación de los meses de mayo (78%), junio (114%) y julio (196%), el caos general de la economía, la brutal escalada de precios y la dramática pérdida del poder adquisitivo con focos de estallido social en algunas ciudades del país, el gobierno declaraba la emergencia de la provincia. La coordinadora de entidades empresarias —que reunía representantes de actividades industrial, del comercio y servicios, de la producción agrícola, ganadera y forestal, el cooperativismo agropecuario y el gremialismo federal y rural —, le entregaba al gobernador un documento donde pedía racionalización administrativa, que el Estado asumiera el rigor de la crisis tal como la actividad privada y que los tres poderes actuaran con la misma eficacia y solidaridad en el contexto de la emergencia para eliminar gastos superfluos. A este pedido de recortes se sumaba la Comisión Provincial de Emergencia conformada con representantes de distintos sectores de la provincia, que además de racionalizar gastos demandaba igualmente una mayor solidaridad colectiva ante la crisis y del resto de los poderes y reparticiones. En forma simultánea, el presidente de la editorial Chaco S.A. (del *Diario Norte*), Raúl Romero Feris, refería en una solicitada a la falta de austeridad, el uso de vehículos oficiales, viáticos, costosos pasajes aéreos, incorporaciones de personal y pedía la reacomodación de sueldos de los tres poderes.

Los proyectos del Ejecutivo Nacional de las leyes de Emergencia Económica Nacional y de Reforma del Estado por el Congreso Nacional, impedían nuevas designaciones y enganches salariales; en tanto que, en declaraciones del equipo económico nacional, se ponían en cuestión los ajustes salariales automáticos de las provincias y niveles salariales más altos que los de Nación. Durante el tratamiento de esas iniciativas legislativas por el Congreso Nacional, el presidente de la Cámara emitía una resolución con

medidas para la reducción de gastos, y apenas sancionadas estas leyes, los diputados suspendían la *cláusula gatillo* en la Cámara en función de adecuar la política salarial a las pautas nacionales. El cambio con la política de contención del gasto y la defensa de ideas que hasta entonces no eran asumidas, buscaban mostrar alineamiento a las políticas del presidente Carlos Menem.

A fines de ese año la Legislatura promulgaba como leyes los proyectos del Ejecutivo de Emergencia económica y de Reforma del Estado —con modificaciones— que adherían a las nacionales, adecuaban la contención del gasto público a las políticas del gobierno nacional y buscaban la racionalización administrativa en función de esos lineamientos. Regían para los tres poderes y establecían la intervención a entes y empresas del Estado para reorientar políticas y producir su privatización, la suspensión de subvenciones y subsidios y de la *cláusula gatillo*, el recorte de los aportes extraordinarios a municipios, la racionalización del personal y la suspensión de contrataciones, entre otros. Los gremios estatales rechazaban estos proyectos, al igual que los trabajadores de empresas del Estado, implementando medidas de fuerza durante su tratamiento.

En 1990 los trabajadores de la ALFA son despedidos y la empresa es liquidada. El gobernador buscaba, además, la privatización de empresas estatales —de comunicaciones (ECOM) y de servicios de electricidad y agua (SECHEEP y SAMEEP)— 20y establecía su intervención, al igual que de la Dirección Provincial de Vialidad. Por otra parte, suprimía una secretaría y una subsecretaría, decidía no poner en marcha nuevos organismos y establecía por decreto la emergencia previsional, dada la situación de quiebra

[20] La privatización de estas empresas planteaba la necesidad de reformar la Constitución Provincial, ya que esta establecía que los servicios públicos debían ser del Estado y solo se podían entregar por concesión al sistema cooperativo. Los artículos que impedían la trasferencia a la actividad privada de los servicios públicos, determinaban igualmente que las tierras públicas tampoco podían ser privatizadas, solo pasadas a un grupo familiar para la explotación en forma individual, según explicaba el vicegobernador (Ver *Diario Norte*, 7 de agosto de 1990).

del organismo por la cantidad excesiva de pasivos considerando los activos (de 3 a 1).

Pese al apoyo mostrado a las políticas nacionales de ajuste, la Cámara retomaba su posición contraria a la del gobierno. Mientras el Ejecutivo implementaba esas medidas, representantes del partido provincial ACHA denunciaban en los medios la falta de restricción de gastos de la Legislatura, que realizaba nombramientos y contratos. Además, que el presidente no brindaba informes en los que solicitaba la nómina de asesores y contratados de los bloques y el criterio utilizado para la distribución de cargos, viáticos, el uso de combustibles, lo contratos, el pase de contratados a planta, entre otros.

Durante la segunda mitad de 1990 el vicegobernador, como presidente del partido, reafirmaba el consenso político y social con la política de ajuste, y el Consejo Provincial del PJ realizaba un pronunciamiento partidario sobre la necesidad de extremar medidas coherentes con la política nacional. Por entonces, el Ejecutivo emitía un decreto de contención de gastos —corregido y ampliado con los legisladores— por el que se eliminaban 500 adscripciones del Consejo General de Educación, se unificaban compras del Estado y se restringían gastos no necesarios; instrumento que se hacía extensivo a todos los organismos y que invitaba a los otros poderes a ajustes similares. Aunque Baroni anunciaba el despido de 1.500 empleados públicos para el año siguiente, esta medida no se concreta posteriormente.

En 1991 el gobernador eliminaba seis subsecretarías y buscaba la recuperación del banco provincial a través del pago de sus deudas, a fin de evitar su cierre. Entonces, se producía el despido de trabajadores de esa entidad. En paralelo a estas medidas, el presidente de la Cámara firmaba un proyecto donde el presupuesto parlamentario se aumentaba en un valor que casi triplicaba los recursos que entonces disponía. Y el líder y dirigentes del partido provincial ACHA denunciaban que el personal de planta de la

Legislatura se había duplicado en los últimos dos años y que existía un manejo discrecional que, asimismo, era contrario a las políticas de racionalidad del gasto.

A mediados de ese año, los diputados aprobaban una medida por la que se otorgaban aumentos que duplicaban el valor de los salarios de forma progresiva, con incrementos del 15% mensual hasta alcanzar casi el 100%. Los incrementos salariales generaban nuevas críticas desde distintos sectores y referentes partidarios (incluso del PJ), en tanto medida considerada inconveniente, de distancia con la realidad que atravesaba la provincia y la población y aludían a una falta de escrúpulos de los diputados. Un cronista destacaba que entonces el Ejecutivo resistía las presiones de los gremios por aumentos en toda la administración central, y las del Interior, exigiendo obras y servicios (*Diario Norte*, "Hay un Chaco parlamentario" por Miguel Ángel Fernández, 24 de junio de 1991). Posteriormente, el gobernador observaba la ley y la Cámara realizaba un rechazo parcial, manteniendo el incremento solo para dos meses.

En 1991 las discrepancias que existían entre los Poderes en cuanto a niveles de salarios y costos generaban brechas que eran criticadas por la prensa, por representantes de sectores de la economía, de la sociedad y del ámbito político, y consideradas indignantes por gremios y trabajadores/as: los sueldos de directores de la administración central representaban menos de la mitad de lo que recibían directores del Legislativo por el mismo concepto y casi el tercio de los del Poder Judicial; mil empleados legislativos gastaban lo mismo que seis mil de Salud; y mientras el gobernador cobraba 1200 dólares mensuales y un ministro no superaba los 900 dólares, en el Poder Judicial sus autoridades recibían 11 mil dólares[21].

[21] Ver *Diario Norte*, "Sin armonía entre los poderes del Estado, la democracia no funciona" por Eduardo López, 1 de julio de 1991, p.31; 24 de junio de 1991; La Semana Chaqueña por Miguel Ángel Fernández, 7 de diciembre de 1991. Los salarios en el Poder Judicial gozaban del "enganche salarial" con Nación.

El exceso de personal y los conflictos salariales

Era destacado por distintos representantes del sector productivo el proceso crítico de la economía provincial, de *desindustrialización* y *estancamiento*. De acuerdo a un estudio que realizaba un ex ministro de Economía de la provincia y profesor universitario, el Producto Bruto per cápita de 1987 era un 2,2% inferior al de 1970; el desempleo había crecido del 1,5% al 9,6% en ese periodo de años; y la participación del Estado en el Producto Bruto se incrementaba del 24,5% al 37%[22]. Entre 1982 y 1985 se evidenciaba la baja de la participación del sector primario, ya que pasaba del 20,6% al 13,9%. Para el vicepresidente de la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Resistencia, la importante gravitación estatal en la actividad económica desde 1983 se dirigía a atenuar la desocupación, a ser la alternativa principal para la industria de la construcción y la demanda primordial para áreas comerciales (*Diario Norte*, 27 de junio de 1988)[23].

Este estudio también identificaba que la cuarta parte de la población económicamente activa y mayor de 14 años en 1987 dependía del presupuesto público nacional, provincial o municipal y llamaba la atención sobre la dimensión de ese crecimiento: de 20 mil empleados en todos los niveles del Estado en 1970 se pasaba a una cifra superior a los 60 mil.

Los análisis de distintos representantes de sectores de la economía y del propio gobierno entendían que la erogación en personal era un impedimento para afrontar otras necesidades y demandas, como las obras públicas y el apoyo al sector productivo (de ayudas ante inundaciones, provisión de combustible, créditos para la siembra, limitaciones tributarias, precios y protección del sector); y que, dada la gran dependencia de la provincia de los fondos nacionales, también

[22] Ver *Diario Norte*, "La Desocupación hoy en Resistencia", 13 de diciembre de 1988; "Empleo público y estancamiento en la crisis chaqueña" por Juan Carlos Larramendy, 28 de marzo de 1988.
[23] *Diario Norte*, 27 de junio de 1988.

suponía un compromiso que jaqueaba al gobierno considerando la fuerza local de los gremios estatales y de docentes.

A pesar de que la provincia se encontraba entre las ocho provincias que menos empleados contaba cada mil habitantes de menos de 40, con 39, y que su planta de personal casi no mostraba crecimiento entre 1987 (32.681) y 1989 (32.952)[24], los funcionarios del gobierno señalaban con frecuencia que existía un *exceso de personal* en los organismos gubernamentales de la provincia y de los municipios. Un ex ministro de esta gestión la comparaba con Santiago del Estero, por tratarse una provincia similar en dimensiones, por entonces con diez mil empleados menos (*Diario Norte*, 17 de agosto de 1990, p.2).

La coordinadora de entidades empresarias que reunía a representantes de los sectores de la economía en el documento que entregaba al gobernador en julio de 1989 pedía, asimismo, que el Estado terminara con la *patria empleadora* y señalaba críticamente que la actividad privada experimentaba un achicamiento mientras el Estado preservaba estructuras voluminosas *ociosas que no servían al desafío productivo* (*Diario Norte*, 27 de julio de 1989, p.3); en una transferencia de recursos injusta. El documento también refería a que estos merecían un mejor destino, como convertir sectores de la economía como la construcción a la espera de apoyo financiero para poder reactivarse[25].

Para dirigentes del justicialismo y cronistas se producía una confrontación entre el Interior productivo de la provincia que necesitaba obras de infraestructura y la capital que dependía del Estado. En reiteradas oportunidades los representantes de sectores productivos referían a que las contrataciones de personal eran *defectos de la politiquería* y constituían un *distribucionismo*

[24] En tanto que la cifra total era de 37.954 sumando otros poderes, entes y organismos descentralizados (*Diario Norte*, 18 de octubre de 1990, p.13).

[25] Con la caída de la inversión en obra pública del gobierno provincial, se reducía el sector y de 15 mil obreros de la construcción en actividad solo quedaban 2 mil.

facilista que formaban parte de prácticas demagógicas; entendían que el gobierno no conseguía salir de la tarea de buscar fondos y pagar sueldos y que, pese a esos constantes esfuerzos, no lograba destrabar los conflictos salariales que se repetían incesantemente.

La disminución de los recursos nacionales producía demoras constantes del gobierno para el pago de sueldos y aguinaldos (de hasta dos meses en algunos casos, aunque en los municipales podía ser mayor) o su pago en partes (que afectaba incluso a los 15.000 jubilados de la provincia), y una gran dificultad de reajustar y recomponer salarios de acuerdo al incremento inflacionario, cuando no se contaba con el ajuste automático salarial. Esta situación con los salarios, generaban inmediatas y constantes medidas de fuerzas de docentes, trabajadores/as estatales provinciales y municipales, que se reproducían en muchas provincias.

A las protestas tradicionales por demanda de aumentos, mejoras en las condiciones de trabajo y falta de recursos y equipamiento de los lugares de trabajo (de los fondos para los comedores escolares, el material didáctico, las graves limitaciones en infraestructura y el suministro de insumos para los hospitales), se sumaban desde el inicio de la gestión de Baroni los reclamos por el atraso en los pagos, la aplicación de reajustes y recomposiciones por la inflación, la falta de transferencia de los descuentos retenidos al Instituto de Previsión Social —la obra social de la provincia, que cortaba servicios por deudas con los prestadores, contratistas y farmacéuticas— y la equiparación salarial con respecto a los poderes Legislativo y Judicial. En distintos momentos, se sumaba el pedido de restablecimiento de la *cláusula gatillo* que posibilitaba los ajustes automáticos conforme al incremento de la inflación, y la demanda por garantías de estabilidad laboral y carrera a partir de las medidas de la reforma del Estado.

En marzo de 1990 el ministro de Gobierno refería en los medios que el deterioro salarial de los empleados de la

administración central era alarmante, que los reclamos gremiales eran justos y que ninguna provincia podía pagar *sueldos dignos*. En estos años, mientras más se empobrecían los trabajadores del Ejecutivo, docentes y municipales dada la dificultad del gobierno de recomponer los valores, la situación de los poderes Judicial y Legislativo (y también en algunos casos, entes y empresas estatales) se mostraba holgada en un contexto que, según se evaluaba, era de desesperación económica de la mayoría y de gran compromiso de los recursos del Estado. La escala de sueldos desnivelada entre los poderes hacía que a abril de 1989 el Poder Ejecutivo acumularan aumentos del 254%, el Poder Judicial del 349,7% y el Poder Legislativo del 421,59% (*Diario Norte*, 11 de abril de 1989, p.21).

Las medidas de fuerza comprendían paros, movilizaciones, marchas y acampes. Se implementaban de forma sucesiva o simultánea (ya que, incluso, creaban una coordinadora intergremial). Era posible observar que se generaban situaciones de paralización total de los servicios públicos: sin clases, sin recolección de basura y limpieza, ni atención en organismos del gobierno provincial y municipal. Por otra parte, los empleados legislativos podían hacer caer las sesiones y los judiciales presentaban recursos de amparo y amenazas con intimaciones al Ejecutivo desde el Poder Judicial. Asimismo, se sumaban las medidas que los gremios provinciales articulaban con los nacionales. Aunque era destacadas los reclamos de los/as docentes, por su continuidad y porque el nivel de conflicto escalaba en distintos momentos entre el gremio provincial[26] más importante y el gobierno, se replicaba la misma situación en otras provincias del país en el marco de una crisis de la educación. En la provincia se contabilizaban 156 días de clases perdidas en tres años, 1988, 1989 y 1990, *un ciclo lectivo completo*, según el cálculo de un cronista (*Diario Norte*, "Con 15 días de clase perdidos en 3 años, ¿aprenderemos la lección en 1991?" por Eduardo López, 11 de marzo de 1991).

[26] Asociación de Trabajadores de la Educación de Chaco (ATECH).

En ocasiones, además, se sumaban las protestas de trabajadores despedidos o en riesgo de perder sus fuentes de trabajo de distintos sectores de la economía, afectados por la crisis económica y la recesión, y de empresas estatales a partir de la implementación de políticas nacionales y provinciales (de privatización, quita de subsidios, etc.)

Aunque el aumento de la recaudación nacional a partir de mayo y junio de 1991 le permitía al gobierno volver a pagar puntualmente sueldos y jubilaciones y otorgar aumentos, estos últimos resultaban insuficientes y los gremios, trabajadores y docentes demandaban la vuelta de la "claúsula gatillo" y la equiparación de salarios (e insistían en la recuperación de la obra social, aún sin poder brindar servicios).

La oposición de la Legislatura y la fragmentación del PJ

El mandato de Baroni iniciaba con gobierno dividido, no obstante, rápidamente se mostraba como un gobierno en minoría a causa de la cooperación interpartidaria entre el presidente de la Cámara, el bloque justicialista de mayor cantidad de legisladores del PJ y los diputados radicales; en confrontación política con el gobernador. Aunque a mediados de 1989 cede levemente por un acuerdo entre líderes, los esfuerzos del gobierno para el diálogo y el apoyo a las políticas del presidente Menem, la cooperación interpartidaria continuaba con otros diputados del PJ participando en situaciones de bloqueo de iniciativas del Ejecutivo. Esto lo obligaba a negociaciones intensas para conseguir algún apoyo parlamentario.

Desde la Cámara realizaban frecuentes pedidos de informes e interpelaciones a ministros y funcionarios. En ocasiones, los diputados se negaban a tratar proyectos del Ejecutivo como sucedía con los de la equiparación salarial entre poderes y de convertir

en sociedades mixtas a las empresas del Estado. Rechazaban una parte importante de los pedidos de acuerdos para designaciones que necesitaban aval parlamentario, según lo establecido por la Constitución Provincial. Asimismo, aprobaban leyes como la de reajuste salarial para toda la administración, que avanzaban sobre atribuciones del Ejecutivo (como las que le permitían al Legislativo retirar el acuerdo para funcionarios y establecer ese acuerdo para la designación del Jefe de Policía); y comprometían recursos de la provincia (en los casos de aumentos de fondos para los poderes Legislativo y Judicial durante el tratamiento del presupuesto provincial; la creación del Fondo de Emergencia Educativa y de un instituto terciario de formación docente en una localidad del Interior, entre otros).

Aunque el gobernador observaba estas leyes (algunas en su totalidad), la Cámara insistía y las promulgaba, y entonces recurría al Superior Tribunal de Justicia de la provincia para que se expidiera; algunas se declaraban inconstitucionales. Un cronista destacaba que la gran cantidad de leyes observadas superaba a cualquier otro período (*Diario Norte*, 23 de diciembre de 1988).

Dirigentes, funcionarios, legisladores nacionales y cronistas advertían la falta de diputados que defendieran al gobierno, que se le retaceaba apoyo al gobernador y que gobernaba sin la Cámara. Así también criticaban el desacople entre poderes y las divisiones entre los diputados justicialistas y sus disputas internas (el *internismo*). Para un ministro constituía una *política obstruccionista* de los diputados de ese bloque y a una intención de obturar las políticas del Ejecutivo (*Diario Norte*, 23 de diciembre de 1988).

Pese a que tres sectores del justicialismo conformaban la alianza para la fórmula gubernamental con la que triunfa Baroni en 1987, dos se encontraban distanciados del gobernador y su sector; y gran parte de los legisladores justicialistas en 1988 pertenecían a esas dos líneas partidarias que se veían relegadas del gobierno

de distintos modos. Asimismo, los pocos legisladores alineados resultaban cooptados por el presidente de la Cámara.

Del mismo modo, Baroni representaba una minoría en el partido. La situación de falta de apoyo partidario reproducía la experimentada por el gobernador justicialista anterior en sus últimos dos años de gobierno, cuando un dirigente justicialista acuñaba la frase *tenemos un gobierno sin partido y un partido sin gobierno*. A fines de 1988 se creaba un frente partidario en apoyo a su gestión que ganaba en las internas y que le permitía ampliar la base de apoyo político. No obstante, este triunfo y apoyos, el presidente de la Cámara de la línea opositora es reelecto en los siguientes periodos legislativos: en 1989 con el apoyo de diputados radicales y los de su propio bloque; en 1990 gracias al acuerdo con un líder justicialista importante, ex gobernador de la provincia del sector de Baroni (dado que a fines de 1989 se incorporaban diputados alineados con el gobernador); y en 1991 por cuarto año con el apoyo de la mayoría de diputados justicialistas y radicales. Dirigentes de otros partidos y cronistas criticaban su gestión, por el incremento de la planta de personal y la incorporación de dirigentes barriales del PJ.

Existía una tradición de acuerdos interpartidarios entre peronistas y radicales que se fortalecía desde 1983 y contribuía a la gobernabilidad, ya que el justicialismo desarrollaba su primer mandato con gobierno dividido. Estos acuerdos, según un cronista, comprendían el apoyo en la designación de senadores por la Cámara, la distribución de cargos y recursos con la oposición (contratos, fondos para subsidios, vehículos, pasajes aéreos, viáticos o vales de nafta) (*Diario Norte,* "Hay un Chaco parlamentario", por Miguel Ángel Fernández, 24 de junio de 1991).

Durante la gestión de Baroni, los legisladores del radicalismo se valían de la confrontación de esos legisladores del PJ contra el gobernador para valorizar sus votos a la hora de apoyar las iniciativas, en un intercambio de apoyos mutuos. Dada esta

cooperación, la oposición justicialista resultaba ser más dura para el gobierno que la esperada de los radicales por sí solos, y era entendido que se comprometía la gobernabilidad. Sin embargo, las presentaciones de pedidos de juicio político al gobernador (como las de un diputado radical, un ciudadano y un dirigente justicialista), no avanzaban. Justicialistas enfrentados a Baroni y radicales lograban constituir una vigorosa oposición que les permitía forzar al Ejecutivo a acuerdos y el ejercicio de una mayor participación política.

La salida institucional: la derrota del PJ y la pérdida del bipartidismo

En las elecciones de octubre de 1991 el PJ era derrotado y perdía la gobernación a favor del partido provincial ACHA en las ciudades más importantes en población (Resistencia, Sáenz Peña y Barranqueras). Sufría una merma del 24% de votos respecto a la elección de 1989, en tanto que en la UCR era mayor, del 36% (con la pérdida en 1987 del 23,6% sumaba el 51% en cuatro años). La literatura destaca la pérdida progresiva de votos del radicalismo en todo el país, que contrasta con la mayor fidelidad del electorado del PJ durante los años 1987 a 1991; y que esta pérdida habría favorecido el desarrollo de terceras fuerzas (Torre, 2003). Por otra parte, como parte de un fenómeno general, se identifica la disminución de forma marcada del voto bipartidista en Chaco: en 1989 representaba el 83,54 y en 1991 el 58,32 (Echegaray, 1993).

Era entendido que el partido provincial ACHA, que ya registraba un triunfo electoral previo en el municipio de Resistencia en 1989[27] y contaba con el apoyo del sector

[27] Ganaba la intendencia de Resistencia al PJ con una diferencia ajustada a seis meses de su creación como partido, con Ruiz Palacios como candidato a la intendencia y figuras sin experiencia política como concejales. Se trataba de una municipalidad quebrada por su endeudamiento, que apenas conseguía

agropecuario de la provincia, conseguía un éxito político sin parangón considerando su escasa experiencia organizativa y sus cuadros que, mayormente, no pertenecían a la política o mostraban poca trayectoria. Como su líder principal, el coronel José Ruiz Palacios, era imposibilitado de ser el candidato a gobernador de su partido por el requisito constitucional de cinco años de residencia ininterrumpidos, lo reemplazaba un mes antes de las elecciones y resultaba electo Rolando Tauguinas, un médico cirujano de 60 años que se había desempeñado como funcionario en el gobierno de facto de Palacios y no contaba con actividad política previa.

Aunque se trataba de una fuerza de centro-derecha que decía representar los intereses de ese sector de la economía y la provincia, conseguía interpretar el descontento con la dirigencia justicialista y radical con sus gestiones (provincial y nacional) y se mostraba como garante del cambio, de la lucha contra la corrupción, la demagogia y la ineficiencia en el Estado. Asimismo, apoyaba y defendía la política nacional neoliberal.

En la búsqueda de explicar la derrota, los dirigentes del PJ evaluaban que los había afectado la fragmentación interna y la falta de una conducción unificada. No obstante, en esa dinámica partidaria, era destacado el incumplimiento de acuerdos partidarios que producía la salida de un importante líder justicialista, exdiputado nacional, para crear una agrupación política y competir en esas elecciones. Obtenía aproximadamente 5000 votos, en tanto que el PJ perdía la elección por 2000[28].

Para intendentes y dirigentes del Interior, la *corrupción* de la Legislatura igualmente los había afectado. Un importe dirigente justicialista, de familia peronista, criticaba que la Cámara había creado una estructura política y designaba a los *punteros de los*

pagar los sueldos y con gran atraso, que brindaba servicios muy deficientes y que la gestión justicialista (1987-1989) no había logrado remontar.

[28] Por entonces, la Constitución Provincial vigente establece el triunfo por simple mayoría de votos.

barrios; así también referían a las dietas excesivas, la designación de amigos, parientes o compañeros y el pase a plata de contratados.

Para otros, tal como describía un militante justicialista, la situación constante de escuelas sin clases, hospitales sin medicamentos, policía con pobreza de equipamiento y caminos destrozados, también explicaba la derrota. En su análisis, la gestión del justicialismo dejaba un descontento generalizado y, sobre todo, a los empleados públicos, judiciales, docentes, estudiantes y policías; asimismo, por el tratamiento que se le había dado a la Salud, la Seguridad, la Justicia y la Educación y la falta de aumentos (*Diario Norte*, "¿Por qué perdimos si éramos los mejores?" por Esteban Branco Capitanich, 17 de noviembre de 1991).

De acuerdo a un relevamiento que realizaba un periodista en la ciudad de Resistencia, el rechazo a la gestión del justicialismo era una de las causas que había conducido a la derrota electoral, a partir de la creencia de que hacía un uso de recursos del Estado para el enriquecimiento de funcionarios y negocios particulares. Asimismo, identificaba que se trataba de un voto basado en el resentimiento, *en contra del vecino o del conocido* que mostraba su prosperidad económica o situación holgada en base a recursos del Estado, *mientras el resto luchaba contra la hiperinflación, la crisis económica y la falta de oportunidades* (*Diario Norte*, "Por qué gana ACHA en Resistencia" por Ricardo Goya, 22 de noviembre de 1991).

Bibliografía

Cao, H. (2008). Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 30 (26), 121-145.

Cao, H. (2017). Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas*, 6 (12), 275-303.

De Monserrat Llairó, M. (2008) La Argentina neoliberal de Alfonsín y Menem. En M. de Monserrat Llairó y M. Díaz (comps.) *De Alfonsín a Menem. Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993.* Universidad de Buenos Aires.

Díaz, M.V. (2008). De la democracia de masas al realismo. Estado y voluntad política frente a los condicionamientos de la deuda externa (1983-1993). En M. de Monserrat Llairó y M. Díaz (comps.) *De Alfonsín a Menem. Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993.* Universidad de Buenos Aires.

Dobry, M. (1998). *Sociología de las crisis políticas.* Centro de Investigaciones Sociológicas-siglo XXI.

Echegaray, F. (1993). ¿Adiós al bipartidismo imperfecto? Elecciones y partidos provinciales en la Argentina. *Nueva Sociedad*, (124), 46-52.

Fair, H. (2008). El proceso de reformas estructurales en Argentina. Un análisis del primer gobierno de Menem. *Revista OIKOS*, 12(25), 35-49.

Krikorian, M. (2010). La hiperinflación de 1989/90.Aportes y reflexiones sobre un episodio que marcó la historia argentina. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 7(40), 533-546.

Rodrigo, C. (2011). Notas sobre la autonomía provincial en contextos de inestabilidad política. *Trabajo y Sociedad*, 16 (XV).

Rodrigo, C. (2013). *El poder en crisis. Relaciones de gobierno e inestabilidad política en San Juan*. Universidad de Buenos Aires.

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

Schmitt, N. B. (2011). La crisis de gobernabilidad expresada en el proceso hiperinflacionario y la solución neoliberal. La representación del Estado y el Mercado en clave neoliberal a partir del análisis del discurso de la prensa escrita. *Perpectivas metodológicas*, 11 (11), 51-71.

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*, 15 (XIV), 37-53.

Torre, J.C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 42 (168), 647-665.

CAPÍTULO 4

Estabilidad y crisis en gobiernos subnacionales. El caso de la provincia del Chubut en 2021

Analía Orr

¿Por qué caen los gobiernos? La emergencia de patrones de nueva inestabilidad política en América Latina (Pérez Liñán, 2009) ha renovado el debate sobre la estabilidad e inestabilidad de los gobiernos (Abal Medina, Calvo, Ajmechet y Ratto, 2022), el funcionamiento de los sistemas políticos y la resistencia de las democracias.

Sin embargo, la literatura disponible encuentra dos problemas. Por un lado, las categorías teóricas pensadas para el nivel nacional no necesariamente permiten explicar los casos subnacionales de inestabilidad política. Por otro lado, la evidencia empírica conduce a revisar los factores que inciden sobre la estabilidad de los gobiernos en el nivel subnacional. En ese sentido, es posible identificar *coyunturas de amenaza a la estabilidad política* (Rodrigo y Mauro, 2022, 2023) cuyos atributos son independientes del desenlace institucional, pues en sí mismas configuran un desafío para la continuidad de los gobiernos subnacionales.

Al respecto, la movilización y protestas de diciembre 2021 frente a la sanción de la Ley XVII N° 149 de Desarrollo industrial

minero metalífero sustentable de la provincia del Chubut, conocida públicamente como Ley de Zonificación Minera, derogada seis días después, expresaron un amplio descontento y pusieron en riesgo la continuidad institucional de la provincia con quema de edificios públicos, entre ellos, la Casa de Gobierno, la Legislatura provincial y edificios del Poder Judicial provincial.

Por ello, este trabajo se propone analizar la coyuntura de amenaza a la estabilidad política en la provincia del Chubut en diciembre de 2021 para identificar los factores que incidieron sobre la inestabilidad observada y elaborar conclusiones al respecto. El desarrollo del trabajo incluye el análisis de bibliografía y documentos, mapas, normativa, notas periodísticas, bases de datos e informes, así como la realización de entrevistas a informantes clave.

Precisiones conceptuales sobre estabilidad y crisis en los gobiernos subnacionales

En términos de Rodrigo y Mauro (2023, p. 4), la estabilidad consiste en "una situación duradera de organización de las relaciones políticas en un territorio determinado, debido a la vigencia sostenida de las reglas legítimas del régimen democrático representativo". En ese sentido, la estabilidad tiene dos dimensiones: por un lado, el tiempo, relacionado con la duración de un conjunto de interacciones y, por otro, el régimen u orden democrático, el contenido que se reproduce en ese tiempo y en esas relaciones. En este caso, la adjetivación "democrático" no es superflua puesto que la estabilidad bien podría pensarse para regímenes o alternativas no democráticas (Morlino, 2003) y podrían indagarse los factores que explican la supervivencia de autoritarismos a lo largo del tiempo, más allá de la coacción.

Pero recortando el objeto de estudio a la estabilidad de gobiernos en contextos democráticos, es preciso analizar si existe una especificidad propia de la estabilidad en gobiernos subnacionales. Es decir, ¿las reglas de la estabilidad varían de acuerdo con el nivel de gobierno? Además, ¿qué características adoptan los ciclos de inestabilidad política en el nivel subnacional? Y si el tiempo importa, ¿cuánto puede durar la inestabilidad antes de ser pensada como otra cosa, como un orden diferente?

Respecto a la definición de crisis, Mauro y Rodrigo (2022, p.2) afirman que se trata de "un momento de ruptura, de discontinuidad en las rutinas políticas normales, donde la movilización actúa a la vez, como generadora y como constituyente de la situación". Sin embargo, lxs autores destacan que la referencia al componente de la movilización implica una continuidad de actores y variables entre situaciones de rutina y de crisis. Este punto es interesante para pensar las movilizaciones en Chubut en diciembre de 2021. ¿Se trató de actores nuevos constituidos súbitamente en el devenir de la coyuntura? ¿O se trata de una sociedad con experiencias de movilización y protesta, particularmente en torno a la defensa del agua?

Sistemática de la crisis en Chubut

La incertidumbre y conflictividad social y política en la que se desenvolvió el sistema político chubutense tras la muerte de Mario Das Neves, ocurrida el 31 de octubre de 2017 durante su tercer mandato como Gobernador (Chubut Somos Todos), configuró una dinámica que ha sido denominada reiteradamente como *crisis* en el debate público. Una búsqueda sencilla en la web nos arroja múltiples resultados[1]: crisis financiera, crisis

[1] Una búsqueda de los términos "Chubut + crisis" en Google arroja una muestra interesante. Algunos medios de comunicación nacionales han retratado tramos de esta crisis múltiple, por ejemplo, "Cuál fue el origen de la crisis en Chubut, una provincia sitiada por las protestas y con medio gabinete

económica, crisis educativa, crisis hídrica, crisis de la justicia, crisis de la salud. Escándalos de corrupción, pago escalonado de salarios —tras promesas electorales incumplidas—, reemplazos frecuentes de ministros, movilizaciones, paros, estudiantes sin clases, incendios en la Legislatura[2] son los puntos de apoyo de una rutina de alta conflictividad social y política en la provincia. Esta situación de conflictividad no inició con la muerte de Mario Das Neves, pero se profundizó tras su deceso.

Tras la muerte del gobernador Mario Das Neves, el vicegobernador Mariano Arcioni —que había sido electo diputado nacional en las elecciones nacionales de medio término de 2017— optó por asumir la gobernación luego de un breve debate sobre si correspondía llamar a elecciones dado que aquel gobierno contaba con menos de dos años de ejercicio y según la Constitución Provincial (art. 151) debe llamarse a elecciones de Gobernador y Vicegobernador: "en caso de impedimento definitivo o renuncia del Gobernador o Vicegobernador y restando más de dos años para terminar el período de gobierno".

Mariano Arcioni no solo completó aquel mandato, sino que obtuvo su reelección como gobernador del Chubut para el período 2019-2023, iniciando un nuevo gobierno. Tal como señalan Abal Medina, Calvo, Ajmechet y Ratto (2022, p. 19) "Entendemos por 'gobierno' al periodo transcurrido desde la asunción de una determinada persona hasta su reemplazo definitivo por otro o por ella misma si accede a un nuevo periodo de gobierno. Es decir que definimos el período de gobierno independientemente de si se acortó por la renuncia o muerte del titular del Ejecutivo o por una ruptura del orden constitucional".

---

denunciado" (*Infobae*, 18 de Septiembre de 2019); "Una crisis que todavía no encuentra salida" (*Página 12*, 11 de Marzo de 2020).

[2] Por los incendios en la Legislatura del Chubut de 17 y 18 de septiembre de 2019 fue condenado el docente Matías Schierloh, integrante de Asociación de Trabajadores del Estado del Chubut (ATECH). La pena solicitada por la fiscalía fue de 5 años de prisión (*ADN Sur*, 11 de julio de 2023). Acceso: 12 de julio de 2023.

El nuevo gobierno de Mariano Arcioni (Chubut al Frente) estuvo signado por las múltiples manifestaciones de una crisis que tuvo un componente político, además de económico y social. Ese componente político tuvo dos dimensiones, por un lado, la pérdida de legitimidad del gobernador y, por otro, la fragmentación de la coalición de gobierno.

Respecto a la primera dimensión del componente político de la crisis, la pérdida de legitimidad del gobernador estuvo atizada por la distancia entre los compromisos de la campaña 2019 y los actos de gobierno, en particular, los aumentos de salarios de 40% para trabajadores estatales de las áreas de educación, salud, seguridad y administración central que no se cumplieron[3], provocando el atraso y el *pago escalonado*[4] de salarios del sector público con el consecuente reclamo de los y las trabajadores estatales.

En el mismo sentido, la posición de Mariano Arcioni respecto a la megaminería en la provincia del Chubut registró desplazamientos. En la campaña 2017, y siendo vicegobernador, Mariano Arcioni se postuló y ganó el cargo de diputado nacional con un enfático rechazo a la megaminería a cielo abierto. Esta posición se modificó hacia una defensa vehemente de la alternativa megaminera, incluso cuando ya se habían producido amplias movilizaciones en contra de la sanción de la Ley XVII N°149 de zonificación minera propuesta por su gobierno el 15 de diciembre de 2021[5].

En relación con la segunda dimensión mencionada, es decir, la fragmentación de la coalición de gobierno, el régimen electoral

[3] Tronfi, Ana. "Atraso en el pago de sueldos en Chubut", *La Nación*, 27 de julio de 2019.

[4] "Arcioni anunció el pago de sueldos en cuotas a partir del 11 de septiembre", *Diario El Chubut*, 30 de Agosto de 2019.

[5] El 17 de diciembre de 2021, en medio de crecientes movilizaciones y expresiones de rechazo, el Gobernador Arcioni afirmaba: "Jamás doy un paso atrás en la vida cuando estoy convencido de lo que hice" (*Telam,* 17 de diciembre de 2021), "Chubut está siendo afectada por una pandemia de violencia" (*Clarín*, 18 de diciembre de 2021).

de la provincia establece un fuerte incentivo a la formación de amplias coaliciones partidarias y territoriales. El Poder Legislativo provincial es unicameral y está integrado por 27 diputadxs provinciales electos en distrito único. De las 27 bancas, 16 son obtenidas por el partido más votado y los 11 restantes son distribuidas por sistema proporcional en el orden que ocupan en las listas. La racionalidad electoral detrás de esta regla se relaciona con la posibilidad de dotar al gobernador/a de una mayoría legislativa que le permita llevar adelante su agenda de gobierno. A su vez, dada la heterogeneidad regional, geográfica y productiva de la provincia, cuyo peso puede rastrearse hasta la Convención Constituyente de 1957, la formación de una lista ganadora significa el desarrollo de acuerdos entre regiones y liderazgos locales dentro de un mismo partido y/o coalición.

Sin embargo, las características de las reglas electorales y de la dinámica política de la provincia se han visto crecientemente tensionadas por la fragmentación de los partidos políticos, el faccionalismo y la formación de frentes que reúnen agrupaciones diversas. Este problema se agudiza ante la ausencia de liderazgos políticos y partidarios capaces de conducir esas amalgamas partidarias. Por lo tanto, la mayoría que el régimen electoral se propone constituir se diluye frente a la fragmentación política y la partición en bloques legislativos más asociados a lealtades personales localistas que a formaciones partidarias provinciales aglutinantes.

A las promesas incumplidas, la fragmentación política y la ausencia de liderazgo se sumaron la pandemia de Covid-19 y los cuestionamientos al accionar del entonces ministro de Seguridad provincial Federico Massoni, por denuncias de violencia policial durante la cuarentena[6]. En ese contexto, el 20 de noviembre de 2020, entre un punto y otro de la trayectoria de sus posicionamientos, el gobernador Mariano Arcioni presentó

[6] "Cuarentena y violencia policial. Habeas corpus y pedido de renuncia para Massoni por la violencia policial", *La Izquierda Diario*, 24 de Abril de 2020, disponible en https://www.laizquierdadiario.com/Habeas-corpus-y-pedido-de-renuncia-para-Massoni-por-la-violencia-policial .

el proyecto de Ley 128/20 de Desarrollo industrial minero metalífero sustentable de la provincia del Chubut por el que se avanzaba en la zonificación minera habilitando la megaminería.

En efecto, en su capítulo II Zonificación minera para los Departamentos de Gastre y Telsen, el artículo 4° establecía la excepción de la prohibición prevista en el artículo 1° de la Ley XVII N°68 (ex Ley 5001) en las zonas descriptas en el proyecto.

Recordemos que la prohibición que exceptuaba la norma es aquella según la que "Artículo 1°.- Prohíbese la actividad minera metalífera en el ámbito de la Provincia del Chubut, a partir de la sanción de la presente ley, *en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro* en los procesos de producción minera". En suma, se habilitaba la megaminería a cielo abierto con uso de cianuro en dos departamentos de la provincia, que corresponden a la zona geográfica denominada "meseta" y donde se asienta el proyecto Navidad —extracción de plata— de Panamerican Silver.

Asimismo, el diario *El Extremo Sur* (16 de Diciembre de 2021) afirmó que la zonificación habilitaba el avance de decenas de proyectos mineros[7]:

> "En función de los datos oficiales con que cuenta el Catastro Minero nacional, dependiente de la Subsecretaría de Política Minera de la Nación, en los dos departamentos chubutenses en que el gobierno de Mariano Arcioni pretende habilitar la minería existen 24 minas en condiciones de iniciar la explotación metalífera. (…) En total son 129 los descubrimientos mineros declarados por sus propietarios en los departamentos de Gastre y Telsen que podrían avanzar". (*Diario El Extremo Sur*, 16 de Diciembre de 2021, p. 3).

[7] Texto disponible en https://www.elextremosur.com/nota/34781-cuales-son-los-24-emprendimientos-mineros-que-se-activaran-tras-la-aprobacion-de-la-mineria

Cabe señalar que el artículo 2° de la Ley XVII N°68 (ex Ley 5001) del 2003 había previsto la zonificación en un plazo de 120 días, mientras que el artículo 3° fijaba el requisito de su aprobación por ley. Sin embargo, esa zonificación nunca se produjo y cuando se sancionó 18 años después tuvo que ser derogada en menos de una semana. En el siguiente apartado veremos por qué.

El agua vale más que el oro

En términos del análisis que realizan Rodrigo y Mauro (2023), la provincia del Chubut se encuentra en el grupo de unidades subnacionales con mayor tasa de eventos de protesta por cada 100 mil habitantes de Argentina para el período 1983-2020, particularmente aquellos registrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En particular, la movilización ambiental en la provincia del Chubut ha sido saliente por su trayectoria e impacto. Uno de sus hitos en la historia reciente está dado por el rechazo a la radicación de residuos nucleares en el territorio provincial. El 17 de junio de 1996 se produjo una movilización desde distintos puntos de la provincia hacia la localidad de Sierra del Medio, Gastre, en la meseta patagónica, frente al intento de radicación de un basurero nuclear en el marco del proyecto de privatización de centrales nucleares del gobierno de Carlos Menem.

Según la crónica de la época, 1600 personas se congregaron "bajo la nieve contra el basurero nuclear de Gastre" (*Clarín,* 18 de junio de 1996) con la presencia de diputados nacionales del Partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical, así como con el representante del Movimiento Antinuclear del Chubut (MACH) Javier Rodríguez Pardo. El entonces gobernador Carlos Maestro y el diputado nacional Mario Das Neves también se oponían a la privatización de las centrales nucleares y a la instalación del basurero nuclear. El periodista Luis Luján Dancheff, quien estuvo

presente ese día, afirmó que la protesta convocó a 5000 personas (*Mil Patagonias*, 30 de Junio de 2022). También se registraron protestas en distintas ciudades de la provincia. Cabe destacar que la Constitución Provincial de 1994 había prohibido expresamente en su artículo 110 el transporte y depósito de residuos radiactivos, tóxicos o peligrosos.[8]

Algunos años después, Chubut sería protagonista de un nuevo hito en la lucha ambiental. El 23 de marzo de 2003, en la ciudad cordillerana de Esquel se llevó adelante un plebiscito cuyo resultado fue el rechazo del 81% de los votantes a la explotación de oro y plata por Meridian Gold en el Yacimiento El desquite, a 10 km de la ciudad[9].

La organización de grupos de vecinos había comenzado años antes. Según afirma Darío Aranda en *Página 12* (23 de marzo de 2013), "A fines de 2000 ya circulaba en Esquel la versión de una empresa minera en la zona". Los vecinos comenzaron a organizarse y en octubre de 2002 se desarrolló una asamblea en la Escuela Normal. La asamblea se volvió a realizar en noviembre con masiva concurrencia y así surgió la Asamblea de Vecinos Autoconvocados por el No a la Mina. La primera marcha se convocó para el 24 de noviembre con la consigna *No a la Mina* y luego para el 4 de diciembre de 2002, fecha en la que el gobierno provincial había fijado una audiencia pública sobre el proyecto minero. Las asambleas, marchas y concurrencia se multiplicaron.

[8] Constitución del Chubut (vigente): "Artículo 110*:* Quedan prohibidos en la Provincia la introducción el transporte y el depósito de residuos de origen extraprovincial radioactivos, tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo. Queda igualmente prohibida la fabricación, importación, tenencia o uso de armas nucleares, biológicas o químicas, como así también la realización de ensayos y experimentos de la misma índole con fines bélicos".

[9] "La votación se hizo el 23 de marzo de 2003, participó el 75% del padrón y triunfó el No a la Mina con el 81% del total (11.046 votos contra 2.561). El nuevo triunfo se transformó en un hito y ejemplo para la lucha contra la megaminería y en defensa del agua a lo largo de la cordillera", ISEPCI, 22 de diciembre de 2021, disponible en https://isepci.org.ar/no-a-la-megamineria/ .

En ese contexto, el 5 de febrero de 2003 el Concejo Deliberante de Esquel aprobó la consulta popular. También se realizaron consultas populares en los municipios de Trevelin, Lago Puelo y Epuyén, con más del 90% de rechazo a la actividad extractiva (P12, 23 de Marzo de 2013).

Ese mismo año, la Legislatura de la provincia del Chubut aprobó la ley 5001, hoy Ley XVII N°68 de prohibición de la actividad minera metalífera con modalidad a cielo abierto y utilización de cianuro y su impacto desbordó los límites del territorio provincial. Como señala Delamata (2019), las primeras protestas contra la radicación de proyectos mineros tuvieron lugar en Chubut en 2002 y desde allí se extendieron hacia el norte y centro del país.

Sin embargo, entre 2003 y 2021, año en que se intentó avanzar con la zonificación minera, los intereses asociados a la explotación de minerales metalíferos, así como el debate y la organización social en torno a la defensa del ambiente continuaron activos en la provincia del Chubut.

En mayo de 2014 se presentó la primera iniciativa popular (Proyecto 75/2014) con 13.007 firmas con el propósito de garantizar el uso sustentable de los recursos naturales mediante la ampliación de la prohibición establecida en la ex ley 5001[10]. El 26 de noviembre de 2014, la Legislatura provincial tomó el proyecto, pero lo modificó mediante la Ley XVII N°127 convocando a una consulta popular vinculante, según lo previsto en la Ley XII N° 6 (antes Ley Nº 4.564), abarcando la región o localidades afectadas por el proyecto de exploración. Es más, respecto a las audiencias a realizarse en el resto de la provincia, el decreto 1779/14 del entonces gobernador Martín Buzzi establecía en su Anexo 'A' que: "Artículo 3°.- Las opiniones recogidas durante las audiencias tendrán como único objeto la información ciudadana en el marco

[10] El texto completo del proyecto de ley puede consultarse en https://leymineriachubut.com.ar/proyecto-de-ley/ . Último acceso: 11 de septiembre de 2023.

del debate respetuoso y tolerante, no resultando vinculantes, teniendo por objeto los alcances y fines de la Ley", por lo que se restringía su incidencia sobre el asunto en cuestión. Además, la sesión fue cuestionada por la difusión de una fotografía en la que se observa el intercambio de mensajes entre el diputado Muñiz y Gastón Berardi, gerente de Yamana Gold, empresa que había comprado el proyecto de Meridian Gold en 2007.

Las marchas, reclamos e incluso la presentación de un recurso de queja ante el Superior Tribunal de Justicia de la provincia del Chubut condujeron a que el 22 de enero de 2016 la Legislatura derogara la ley XVII N°127 mediante la ley XVII N°132. Otro intento de avanzar con la zonificación se frenaba, aunque al mismo tiempo se desoía el proyecto de iniciativa popular.

Los años subsiguientes registraron la continuidad de los debates, los intentos de zonificación, así como las protestas. A pocos días del inicio de un nuevo mandato de Mariano Arcioni, el 5 de diciembre de 2019 la Central de Trabajadores de Argentina CTA autónoma convocó a un paro ambiental por 24 horas en respuesta a un nuevo intento de legislar a favor de las empresas mineras, según remarcó la dirigente Claudia Barrionuevo[11].

En el nuevo período de Gobierno de Mariano Arcioni el conflicto se intensificó y aceleró. Ya en pandemia, el 20 de noviembre de 2020 el gobernador presentó el proyecto de ley 128/20 (luego ley XVII N°149) y, casi al mismo tiempo, el 23 de noviembre de 2020 ingresó a la Legislatura provincial el proyecto 129/20 de Segunda iniciativa popular, presentado por la Unión de Asambleas Ciudadanas del Chubut para ampliar la protección ambiental prevista en la Ley XVII N°68 (ex Ley 5001). La CTA autónoma convocó un nuevo paro ambiental, ahora por 72 horas, entre el 1 y 3 de diciembre de 2020, y volvió a convocar al paro en marzo de 2021 ante el dictamen favorable en comisión que recibió el proyecto oficialista[12], una acción

[11] Radio Escuela Namunkurá 89.7, 5 de diciembre de 2019.
[12] Sonido Gremial, 4 de marzo de 2021, disponible en https://sonidogremial.com.ar/la-cta-autonoma-chubut-moviliza-en-defensa-del-ambiente/ .

que fue calificada con una expresión que se repetiría en los próximos meses: *de espaldas al pueblo*.

Poco después, el 6 de mayo de 2021 la Legislatura provincial rechazó el proyecto 129/20 de Segunda Iniciativa popular alegando el vencimiento de los plazos formales. Ante los reclamos de la diputada Lloyd Jones (Chubut Unido) para que se convocara a los autores de la iniciativa, el diputado Carlos Eliceche (Visión Peronista) sostuvo:

> "Los seis meses se cumplen el día 23 de mayo, sin entrar en análisis ni en cuestiones que puedan generar dudas si se tiene en cuenta o no se tiene en cuenta el receso legislativo. Es por eso que se ha analizado. Y quiero dejarle en claro a la diputada que en ningún momento los autores del proyecto han pedido de manera directa ni indirecta, a través de la Cámara o de la Comisión, venir a la Comisión a explicar el proyecto" (Diario de Sesión de la Reunión nº 1676, Sesión ordinaria nº 8/21, 49º Período de Sesiones Ordinarias de la Honorable Legislatura del Chubut, 6 de mayo de 2021).

La gota que derramó la crisis

En diciembre de 2021, el proyecto 128/20 de "Ley de Desarrollo Industrial Minero Metalífero Sustentable de la Provincia del Chubut" (zonificación) que había presentado el gobernador estaba a punto de perder estado parlamentario[13]. En ese contexto, la Legislatura modificó el cronograma de sesiones a partir de

[13] Según el Reglamento Orgánico de la Honorable Legislatura de la provincia del Chubut, aprobado por Resolución 165/20 HL, "Artículo 85°. - Caducarán los Proyectos de LEY que no hayan obtenido sanción en el año parlamentario en que fueron presentados, ni en el siguiente".

la solicitud formulada por el diputado Juan Horacio Pais en la sesión del 30 de noviembre de 2021 (Reunión N° 1698, sesión ordinaria 30/21). Mediante las resoluciones 194/21 y 195/21 se aprobó la prórroga del período de sesiones ordinarias hasta el 21 de diciembre y la postergación del 2 al 15 de diciembre 2021 de la sesión especial para tratar la integración del Superior Tribunal de Justicia, cuerpo que funcionaba hasta ese momento con solo dos integrantes (la Constitución Provincial establece que el máximo tribunal debe funcionar con tres a seis miembros)[14].

En la siguiente sesión ordinaria de la Legislatura del Chubut del 2 de diciembre se dio tratamiento a lo que algunos diputados/as denominaron *escraches antimineros*. Mientras tanto, la Unión de Asambleas de Comunidades del Chubut convocó a una semana de alerta y movilización, con una marcha provincial prevista para el lunes 13 de diciembre de 2021. Al mismo tiempo, el dirigente Martín Sáez (PTS) afirmaba que la CTA convocó a un nuevo paro ambiental para los días 14 y 16 de diciembre "Ante la posibilidad de que la Legislatura provincial intente avanzar con el proyecto de zonificación minera" (*La Izquierda Diario*, 13 de diciembre de 2021).

Y así fue. El miércoles 15 de diciembre de 2021 por la mañana se llevó adelante la sesión especial destinada a avanzar con la cobertura de vacantes del Superior Tribunal de Justicia, de acuerdo con lo previsto "en el marco de la propuesta del Poder Ejecutivo para la designación de los doctores Daniel Esteban Báez, Silvia Alejandra Bustos y Ricardo Alberto Napolitani, propuestos para ocupar los cargos de magistrados del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut" (Res. 195/21 HL). También había sido enviado a la Legislatura el pliego de la doctora Camila Banfi

[14] Por Resolución 195/21H.L. la Legislatura de la provincia del Chubut resolvió "Artículo 1º. Suspender la sesión especial convocada por Resolución nº 186/21 de la Honorable Legislatura y convocar a una sesión especial para el día 15 de diciembre de 2021 a las 09:00 horas, a los efectos de dar cumplimiento al artículo 11º de la Ley V nº 152, en el marco de la propuesta del Poder Ejecutivo para la designación de los doctores Daniel Esteban Báez, Silvia Alejandra Bustos y Ricardo Alberto Napolitani, propuestos para ocupar los cargos de magistrados del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut".

Saavedra cuya recepción se registró en la sesión del 14 de diciembre de 2021, es decir, un día antes de la sesión especial. A su vez, en esa sesión previa el diputado oficialista Juan Horacio País había formulado la moción —aprobada por unanimidad— de convocar a la Dra. Banfi a participar de la sesión especial del 15 de diciembre (Reunión 1700, Sesión Ordinaria 32/21, H.L. Chubut).

Durante la sesión especial por la integración del Superior Tribunal de Justicia se trató la designación de "Daniel Esteban Báez, Camila Lucía Banfi Saavedra, Silvia Alejandra Bustos y Ricardo Alberto Napolitani, propuestos por el Poder Ejecutivo para ocupar el cargo de ministros del Superior Tribunal de Justicia" (Reunión 1701, Sesión Especial n° 4/21). A su turno, cada postulante realizó una exposición a partir de una guía de temas y luego se les realizaron algunas preguntas. En particular, la diputada Leila Lloyd Jones (Chubut Unido) preguntó sobre la cuestión ambiental al Dr. Báez y a la Dra. Bustos y en ambos casos la respuesta se relacionó con las pautas previstas en la Constitución Provincial respecto a la preservación del ambiente.

Según quedó registrado, la sesión especial finalizó a las 16.03 hs del 15 de diciembre de 2023. A las 17.53 hs del mismo día comenzó la sesión ordinaria (Reunión 1702, sesión ordinaria 33/21) que incluía el tratamiento del acuerdo legislativo a los cuatro postulantes a ministro del Superior Tribunal de Justicia entrevistados en la sesión especial previa. Pero entre las modificaciones al Orden del Día de la nueva sesión[15] aparecía aquel proyecto 128/20 presentado por el gobernador y enunciado como "bases para el desarrollo industrial sustentable minero metalífero provincial". Los oradores previstos fueron los diputados Pais y Gómez (Chubut al Frente); Goic (Cultura, Educación y Trabajo); Lloyd Jones, Artero y Giménez (Chubut Unido); Aguilera (Unión Cívica Radical); Baskovc, Williams y Mantegna (Frente de

[15] Entre las modificaciones al Orden del Día de aquella sesión ordinaria del 15 de diciembre de 2021, también se incluyó la Resolución nº 211/21 sobre acuerdo legislativo al doctor Diego Guillermo Carmona para ocupar el cargo de fiscal Anticorrupción de la Provincia.

Todos); y Eliceche (Visión Peronista).

El proyecto comenzó a tratarse luego de un nuevo cuarto intermedio junto con otros proyectos incorporados al Orden del Día. Cuando llegó el turno de tratar el proyecto 128/20 el diputado Juan Horacio País hizo la moción de que dicho tratamiento se efectuara a libro cerrado y la moción fue aprobada.

Los puntos salientes del proyecto se referían a la declaración de interés provincial del aprovechamiento de recursos minerales metalíferos y el desarrollo de la actividad minera sustentable, la zonificación minera en los departamentos de Gastre y Telsen a partir de la excepción a la prohibición prevista en la exley 5001, diferentes instancias de monitoreo como el Observatorio de Recursos Naturales y el Centro de Gestión y Monitoreo Ambiental para la Minería (ambos en la órbita del Ministerio de Ambiente y Control de Desarrollo Sustentable), la creación del Centro de Investigación para el Desarrollo de la Actividad Minera (Ministerio de Hidrocarburos), el Centro para el Desarrollo Productivo de la Meseta (en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, destinado al desarrollo de actividades productivas "potenciadas por la actividad minera"), el Fondo Fiduciario de Infraestructura Económica (previsto para favorecer el desarrollo de la infraestructura en el área de zonificación establecidas en la ley), el Fondo Fiduciario de Sustentabilidad (para la promoción del desarrollo sostenible del área de zonificación minera), el Fondo de Reserva Anticíclico, entre otros.

En relación con las regalías mineras, el proyecto establecía su determinación por el valor "boca mina" (artículo 44), es decir, previo a cualquier proceso de transformación y por un importe del 3% (artículo 46). La distribución de las regalías prevista en el artículo 53 fue la siguiente:

> "a) Para rentas generales de la Provincia corresponderá el ochenta por ciento (80%).
>
> b) El catorce por ciento (14%) para la totalidad de los municipios que adhieran a la presente ley dentro del plazo establecido en el artículo 87º y las comunas rurales de los Departamentos Gastre y Telsen en proporción directa a la cantidad de habitantes del último censo vigente.
>
> c) El uno por ciento (1%) para los municipios que no adhieran a la presente ley dentro del plazo establecido en el artículo 87º y las comunas rurales no incluidas en el punto b) del presente artículo en proporción directa a la cantidad de habitantes del último censo vigente.
>
> d) El uno y medio por ciento (1,5%) para la autoridad de aplicación de la presente ley.
>
> e) El uno y medio por ciento (1,5%) para la autoridad de contralor ambiental de la presente ley.
>
> e) El dos por ciento (2%) para las instituciones sindicales que tengan participación en la actividad. Estos aportes estarán destinados a realizar obras de infraestructura destinadas al bienestar social y la salud de sus afiliados" (Proyecto 128/20).

Por su parte, el Bono de Compensación Minera fijado en el 4% del valor "boca mina" del mineral extraido (artículos 55, 56 y 57) establecía la siguiente distribución:

"a) El dos por ciento (2%), equivalente a la mitad (1/2) de lo recaudado en concepto de bono de compensación minera, será asignado de la siguiente manera:

I. El setenta por ciento (70%) al Tesoro Provincial.

II. El diecinueve por ciento (19%) para la totalidad de los municipios, previa adhesión a la presente ley en los términos del artículo 87º y las comunas rurales de los Departamentos Gastre y Telsen en proporción directa a la cantidad de habitantes del último censo vigente.

III. El uno por ciento (1%) para la totalidad de los municipios que no expresen la adhesión a la presente ley en los términos del artículo 87º y las comunas rurales no incluidas en el punto 2 del presente artículo en proporción directa a la cantidad de habitantes del último censo vigente.

IV. El restante diez por ciento (10%) a los municipios y comunas rurales ubicadas en un radio inferior a los ciento setenta (170) kilómetros de la ejecución del proyecto minero correspondiente y en proporción directa a la cantidad de habitantes del último censo vigente, previa adhesión a la presente ley en los términos del artículo 87º.

b) El dos por ciento (2%), equivalente a la mitad (1/2) de lo recaudado en concepto de bono de compensación minera, será asignado a Petrominera Chubut sociedad del Estado, en su carácter de herramienta estratégica del desarrollo de las políticas minera, hidrocarburífera y energética de la Provincia del Chubut" (Proyecto 128/20).

Como puede observarse en el articulado citado, el proyecto establecía incentivos concretos para lograr la adhesión de municipios y sindicatos que se verían favorecidos directamente por la distribución de regalías, y no solo por una promesa de impacto sobre el empleo y la actividad económica en general.

Iniciado el debate, la diputada Baskovc (Frente de Todos) alertó sobre la falta de *licencia social* del proyecto, así como las múltiples muestras de una amplia posición contraria a la zonificación. Así, Baskovc afirmó que:

> "Yo sostengo que en la provincia del Chubut no hay licencia social y, más que licencia social, me gustaría hablar de que no hay consenso social. Una muestra de esa falta de licencia y de consenso social es por ejemplo la iniciativa popular […] Otra muestra de la falta de licencia social son las asambleas ciudadanas. Otra muestra de la falta de licencia y de consenso social es la cantidad de notas que hemos recibido en esta Casa Legislativa, de instituciones como la Filial Valle del Chubut de la Sociedad Argentina de Pediatría —que rechaza este proyecto—, como la Diócesis de Comodoro Rivadavia, como la Universidad Tecnológica Nacional, el CONICET, el CENPAT, la Universidad Nacional de la Patagonia 'San Juan Bosco', el INTA, CTERA y diversas organizaciones de derechos humanos, como aquella carta que recibimos de Pérez Esquivel que rechaza este proyecto de zonificación minera" (Diario de Sesión N° 32/21, p. 60).

A su vez, la diputada Baskovc fundamentó su rechazo al proyecto en la ausencia de un debate público transparente, la

falta de garantías en controles ambientales de la ley propuesta y los antecedentes de casos emblemáticos de corrupción en la provincia que asoció con débiles capacidades de control.

En el mismo sentido negativo respecto al proyecto, la diputada Lloyd Jones (Chubut Unido) destacó la "sorpresa de agregar al Orden del Día el Proyecto 128/20, de zonificación" (Diario de Sesión N° 32/21, p. 65):

> "Escuché estas semanas que pasaron, estos días que pasaron que hablaron de debate, de diálogo; en este proyecto no existió. Así como a la iniciativa popular —con más de treinta mil firmas— la archivamos de un día para el otro y la rechazamos, bueno, hoy nos sorprendieron con esto, con este proyecto de zonificación entre gallos y medianoche, como todo, de espaldas al pueblo que nos puso en estas bancas, sin avisarnos, sin nada; sorpresivamente, en Parlamentaria, decidieron agregarlo. [...] Pero el pueblo tiene memoria y lo que hoy están haciendo es en contra del pueblo, en contra del pueblo del Chubut, en contra del pueblo que nos puso en estas bancas. Llegaron todos ocupando un cargo y yo en una lista donde decíamos "no a la megaminería" (Diario de Sesión N° 32/21, p. 65).

En la misma dirección, la diputada Aguilera (Unión Cívica Radical) expresó el rechazo al proyecto por parte de su bloque destacando la falta de *licencia social*:

> "Pero de lo que no hay duda y de lo que no podemos discutir en esta provincia es que no hay licencia social. No la hay porque tampoco se ha intentado hablar de frente a la gente. No la hay porque se trató este proyecto en comisiones y, a pesar de que desde esta banca, como miembro de la comisión, se pidió la apertura para escuchar a todos, solo fueron escuchados algunos (Ídem anterior)".

En defensa del proyecto, la diputada Goic (Cultura, Educación y Trabajo) expresó:

> "Hoy les tienen miedo a los compañeros camioneros. Pero ¿saben qué? Cuando esta pandemia empezó eran los camioneros los que les traían los medicamentos —y no sabíamos de qué estábamos hablando o cómo era la enfermedad—; eran ellos los que iban y les juntaban la basura en sus casas; eran ellos los que traían comestibles; eran los compañeros petroleros los que siguieron trabajando, los compañeros de la UOCRA. ¿Y ahora les tienen miedo? ¿Ahora les tienen miedo? Entonces, nosotros también pedimos que un 2% de las regalías —y eso les molesta un poquitito así— vaya a la infraestructura de nuestros sindicatos, que no es otra cosa que calidad de vida para nuestros trabajadores. Y eso también les molesta, porque lo que les molesta es el movimiento obrero organizado" (Diario de Sesión N° 32/21, p. 72).

La conciencia de la falta de apoyo a la zonificación minera y la expresión *de espaldas al pueblo* se fueron propagando como referencia y síntesis de una maniobra política que resultaría

ampliamente rechazada. Así, la Legislatura del Chubut aprobó la Ley XVII N° 149 con 14 votos afirmativos, 11 votos negativos y 2 ausentes. La distribución de los votos en contra atravesó diversos partidos políticos e incluyó diputados del oficialismo y de la oposición poniendo en evidencia el peso del conflicto ambiental por sobre el clivaje regional y las adscripciones partidarias. Votaron negativamente lxs diputados Aguilera y Pagliaroni (Unión Cívica Radical), Baskovc, Mantegna (Frente de Todos), Lloyd Jones, Artero, Chiquichano y Giménez (Chubut Unido), Anden, Antín y Rafael Williams (Chubut al Frente).

Votaron a favor del proyecto lxs diputados País, Cativa, Cigudosa, De Lucía, Gómez, Ingram, Mongilardi, Nouveau, Mariela Williams (Chubut al Frente) Casanovas y Saso (Frente de Todos), Goic (Cultura, Educación y Trabajo), Eliceche (Visión Peronista) y López (Integrando Chubut).

Como consecuencia, inició una semana de protestas y movilizaciones que se fortalecieron a diario en toda la provincia hasta lograr la derogación de la ley el 21 de diciembre de 2021.

Un fantasma recorre el Chubut

La multiplicación de las protestas y pronunciamientos contra la zonificación minera[16] sancionada de manera oportunista, sumado a una creciente articulación de numerosas demandas insatisfechas originadas en años de deficiencias en la prestación de servicios públicos como la educación, pago escalonado de salarios, escándalos de corrupción y un estilo de gestión del gobierno provincial que no logró dar respuestas efectivas a esas demandas dieron por resultado una crisis que derivó en la derogación de la ley de zonificación minera seis días después de ser sancionada.

[16] Una recopilación de las decenas de pronunciamientos en todo el país y en la región puede consultarse en el mapa online NO es No construido por la investigadora Bianca Freddo en https://goo.gl/maps/7xPgPNff6xQbspff9 .

La creciente oposición social a la ley fue relatada por Cristina Agüero, integrante de la Asamblea No a la Mina de Esquel:

> "La marcha provincial del 20 de diciembre estuvo compuesta por organizaciones sindicales, vecinxs, comerciantes, asambleístas, desocupadxs, trabajadorxs, organizaciones políticas y familias que se dirigían hacia la Casa de Gobierno" (FARN, 2022, p. 5).

También la Memoria Anual 2022 de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos incluyó la referencia al carácter inconsulto del proyecto de zonificación en la provincia del Chubut y la acción de amparo presentada por parte de las comunidades indígenas[17].

[17] "En la Provincia de Chubut, el Gobierno de la Provincia, el Gobierno de Mariano Arcioni, tiene una postura totalmente contraria a los derechos que están expresados en el Convenio 169 y en la Constitución Nacional, como el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas. Y por lo tanto incumple el Convenio 169. Un ejemplo de eso es cuando presentó el Proyecto de Zonificación para instalar la mega-minería en la Provincia. Lo hizo sin consulta previa; y hubo un amparo por parte de Comunidades Mapuche-tehuelche que hicieron que la Justicia suspenda el tratamiento del Proyecto de Ley que había enviado. Ese es un ejemplo que se puede multiplicar por cientos. Y la última prueba de esta posición contraria a los Derechos de los pueblos Indígenas, es la designación como Jefe de la Policía de la Provincia, de un Comisario que había sido condenado por un desalojo violento en contra de una Comunidad aquí en Vuelta del Río en el año 2003, en el Noroeste de la Provincia. Ese policía fue a juicio, fue condenado, y el Gobernador lo nombró Jefe de la Policía de la Provincia ante el repudio, la disconformidad y los comunicados de las comunidades y también de distintos organismos y organizaciones. Por ejemplo, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Coordinación de Acceso a la Justicia de la Patagonia, a cargo del Doctor Eduardo Hualpa, se expresó respecto de esto, pero el Gobernador lo ha nombrado igual, dando una muestra de desprecio hacia eso que sucedió y que está muy vivo en esa comunidad y en otras" (Informe 2022 APDH, p. 93).

Además, la movilización creciente se inscribió en un contexto subnacional en el que otras provincias enfrentaban luchas similares. Por ejemplo, en Mendoza, en noviembre de 2021 Asambleas por el Agua Pura, organizaciones y colectivos ambientalistas se movilizaron en defensa de la Ley 7722, tras un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que declaró inconstitucional una parte del artículo 1° en el que se establecía la prohibición del uso de "cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos", cuestionando lo indeterminado de la referencia a *otras* sustancias contaminantes[18].

En ese marco, se presentaron cuatro proyectos de derogación de la Ley XVII N°149 en la Legislatura chubutense, según surge del diario de la sesión ordinaria de prórroga N° 34/21 (reunión 1703) del 21 de diciembre de 2021, desarrollada de manera virtual: el proyecto de ley 108/21 de la diputada Aguilera y el diputado Pagliaroni (UCR), el proyecto de ley 109/21 de lxs diputadxs LLoyd Jones, Gimenez, Chiquichano, Artero (Chubut Unido) y Anden (Chubut al Frente), el proyecto 110/21 que envió el Poder Ejecutivo y cuyo tratamiento en primer término fue solicitado por el diputado oficialista Pais, y el proyecto de ley 111/21 presentado por la diputada Baskovc (Frente de Todos). Durante la sesión del 21 de diciembre de 2021 también se leyeron comunicaciones oficiales recibidas desde el Concejo Deliberante de Trelew, de Esquel y la comisión de Fomento de 28 de julio en rechazo a la Ley XVII N°149.

A su turno, los y las diputados responsables de cada proyecto de derogación de la ley ofrecieron sus argumentos con énfasis en la necesidad de restablecer la paz social y remarcando las consecuencias de desconocer la voluntad popular.

[18] "Un fallo sobre la Ley 7722 reabrió el debate por la minería en Mendoza", Unidiversidad, 25 de noviembre de 2021, disponible en https://youtu.be/u3ktqqdVkBo?si=2sLt7YVOjLVIJaPf Acceso: 5/10/23.

Particularmente enfática, la diputada Lloyd Jones (Chubut Unido) expresó que:

> "El cínico y traidor del Gobernador que tenemos —que salió cuarto en las elecciones porque no representa a nadie, porque tiene una provincia endeudada, sin educación, con graves problemas hídricos en casi todo el territorio y con una emergencia hídrica votada por esta Legislatura— fue a fondo y, con una soberbia increíble, nos vino a decir que nunca iba a retroceder. Y tuvo que retroceder porque la ciudadanía se hizo oír, pero no sin antes ver a un pueblo dolido, triste, golpeado y traicionado, que gritaba por la derogación de esta ley. Quiero dejar bien en claro que la derogación de esta ley vergonzosa e ilegítima no la ganó ningún político ni algunos convenientes arrepentidos que generaron tal conmoción social. Nadie se tiene que poner los laureles porque esta derogación la ganó el pueblo organizado y movilizado, la ganó el pueblo ejerciendo su poder soberano, restableciendo así el pacto social" (Diario de Sesión 34/21, p. 5).

Algunos diputados que habían votado a favor de la ley, como la diputada Saso (Frente de Todos), se pronunciaron por la derogación dado el evidente descontento social, pero reiteraron la necesidad de dotar a la meseta chubutense de oportunidades de desarrollo sustentable. Incluso el diputado Gómez (Chubut al Frente) leyó un comunicado de los presidentes comunales de Telsen, Gastre y Gan Gan reclamando un plan de desarrollo para la meseta y destacó que la zonificación había sido impulsada por diputados de *extracción sindical*, porque "el proyecto está en el marco de la política nacional minera que impulsaron Néstor

Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner y, actualmente, nuestro compañero Presidente, Alberto Fernández" (Diario de Sesión 34/21, p. 12). Sin embargo, el propio Alberto Fernández había afirmado que "a este tema tienen que resolverlo los chubutenses" luego de que el vehículo en el que se desplazaba fuera atacado a piedrazos en Lago Puelo durante su visita de marzo de 2021[19].

Finalmente, la diputada Aguilera (UCR) instó a una reflexión respecto a las consecuencias de la violencia vivida en la provincia tras la aprobación de la ley y resumió con precisión las múltiples crisis que hemos descrito en este trabajo:

> "Mire, Presidente, realmente, estamos ante una sociedad que está harta, que está harta de un gobierno que tiene una agenda distinta a la de la comunidad, que está harta de no ser escuchada, que está harta — como veníamos diciendo todos estos días— de los problemas comunes de la gente, que no haya clases, que no haya un plan de desarrollo productivo para la meseta ni para ningún lugar de la provincia del Chubut, que no haya energía eléctrica, que no haya desarrollo, que no haya servicios de salud y lo que hemos comprobado ahora terriblemente, Presidente, que no haya seguridad en esta provincia. De todo esto, Presidente, la gente está harta" (Diario de Sesión 34/21, p. 9-10).

Así, el 21 de diciembre de 2021 la Legislatura provincial del Chubut derogó la Ley XVII N° 149 por unanimidad. A pesar de la movilización generalizada, la quema de edificios públicos (Rawson) y también de instalaciones del *Diario El Chubut* (Trelew), los múltiples pronunciamientos y cuestionamientos al accionar

[19] Tronfi, Ana. "Las razones del giro de Alberto Fernández sobre el proyecto minero que divide a Chubut", *La Nación*, 15 de marzo de 2021.

del gobierno provincial —incluyendo denuncias de violencia institucional por la significativa represión a lxs manifestantes—, no se registraron pedidos de juicio político al gobernador, los que sí se habían producido en 2019 en el marco de la crisis desatada por el pago escalonado de salarios y el incumplimiento de los aumentos salariales prometidos.

En efecto, las movilizaciones de 2019 por la crisis económica en Chubut se compararon con aquellas que dieron lugar a la renuncia del gobernador Néstor Perl en 1990, tras el impulso a su juicio político por parte de dirigentes del Partido Justicialista.[20]

En 2019, el 'fantasma' del juicio político contra el gobernador Mariano Arcioni se había materializado con la presentación de dos proyectos. Al respecto, el diario *Ámbito Financiero* informó que las acusaciones habían proseguido su trámite con la formación de la Sala de Acusar, de acuerdo con el procedimiento legal previsto. En aquella oportunidad, las denuncias se relacionaron con la falta de asignación de presupuesto para prevenir la violencia de género y con los reiterados problemas en el pago en tiempo y forma a los empleados públicos provinciales[21].

La crisis de 2019 por falta de pago a los docentes, paros reiterados y la muerte de dos maestras en un accidente de tránsito volviendo desde una manifestación en Rawson hacia Comodoro

[20] En 2019, el periódico el *Extremo Sur* había titulado "Fantasmas de Perl: las coincidencias de las crisis del gobierno de Arcioni con el 'Chubutazo'" de 1990 (9 de agosto de 2019). El *Cronista Comercial* señaló que "sigue la crisis en Chubut y se baraja el juicio político al Gobernador" (19 de septiembre de 2019).

[21] Según *Ámbito Financiero* (22 de julio de 2020), "De las denuncias presentadas dos son en contra del gobernador. Una presentada por la madre de una joven que fue asesinada con ensañamiento y que cuestiona que en Chubut "no hay partidas presupuestarias para prevenir y erradicar la violencia de género según lo establecido en la Ley XV nro 26". Y, en consecuencia, acusa al mandatario provincial de no cumplir con los deberes a su cargo. La segunda fue presentada por la falta de pago en tiempo y forma de manera reiterada a todos los empleados de la Administración Pública que afecta a jubilados, retirados y pensionados. También arguye incumplimiento de los deberes de funcionario público".

Rivadavia fue tan grave que hasta emergió en el debate público la posibilidad de una intervención federal (CNN Radio, 20 de septiembre de 2019)[22].

En cambio, y tal como surge de la revisión de proyectos ingresados y de la entrevista realizada a una legisladora provincial, en 2021 no se formularon pedidos formales de juicio político al gobernador. Cabe señalar que no solo la crisis desatada por la zonificación minera ponía al titular del Ejecutivo provincial en una situación de vulnerabilidad sino que, además, su lista de candidatos a legisladores (Chubut Somos Todos) había resultado en el cuarto lugar de las preferencias electorales[23] en las elecciones legislativas nacionales de medio término, un mes antes de la aprobación de la Ley XVII N°149 (*La Nación*, 15 de noviembre de 2021). En ese sentido, es posible que no se concretaran pedidos de juicio político por la propia velocidad de los acontecimientos cuyo epicentro se desarrolló en tan solo una semana.

Si bien el activismo ambiental, los pronunciamientos y movilizaciones continuaron, habían satisfecho la urgencia de la derogación de la ley de zonificación minera.

En enero de 2022 las asambleas ciudadanas presentaron la tercera iniciativa popular para establecer parámetros de sustentabilidad ambiental en las explotaciones mineras en Chubut[24].

[22] Disponible en https://cnnespanol.cnn.com/radio/2019/09/20/crisis-en-chubut-el-gobierno-descarta-una-intervencion-federal/.
[23] Detrás de Juntos por el Cambio, el Frente de Todos y el Partido Independiente del Chubut que obtuvieron el primer, segundo y tercer lugar, respectivamente.
[24] El proyecto puede consultarse en https://leymineriachubut.com.ar/proyecto-de-ley/ . Último acceso: 5 de octubre de 2023.

Conclusiones

La coyuntura de amenaza a la estabilidad política que sobrevino a la sanción de la ley de zonificación minera en diciembre de 2021 en la provincia del Chubut puede calificarse de moderada a alta teniendo en cuenta que, si bien no se presentaron iniciativas formales de juicio político o de intervención federal, la magnitud y extensión de las movilizaciones es un factor para ponderar específicamente.

A simple vista, es posible que la importancia de la protesta y de las movilizaciones resulte camuflada por una rutina de alta conflictividad social y política que, como hemos expuesto, se extendió a lo largo de varios años y se profundizó tras la muerte del gobernador Mario Das Neves.

Sin embargo, la extensión y generalización del rechazo a la zonificación minera, la multiplicación de los pronunciamientos y movilizaciones, así como la creciente articulación de demandas entre grupos, sectores y actores cuyos derechos e intereses habían sido vulnerados sistemáticamente dio por resultado un escenario de inminente estallido que no prosiguió porque en menos de una semana la ley sancionada fue derogada.

Los y las protagonistas de la movilización y resistencia ambiental en la provincia del Chubut no se constituyeron súbitamente por el escándalo de una ley sancionada *a espaldas del pueblo,* sino que se trata de personas y grupos que cuentan con historia, conocimiento y práctica de la movilización en defensa del ambiente, particularmente del agua.

Así, ningún legislador/a provincial podía desconocer la historia de una lucha ambiental de décadas con hitos tales como el rechazo al basurero nuclear en Gastre en 1996 o el No al Mina en Esquel en 2003. Simplemente se intentó avanzar con un proyecto de provincia que no es un secreto, sino que forma parte de una

puja en la que se entrelazan actores económicos (empresas, medios de comunicación) y políticos afines —incluyendo algunos sindicatos— por promover la explotación de recursos mineros metalíferos ante la resistencia de amplios sectores de la población, tal como hemos observado.

Por ello, la coyuntura analizada en este trabajo se inscribe en una secuencia histórica de luchas y aprendizajes, de tensiones y equilibrios que aún no podríamos considerar resueltos.

En ese sentido, las movilizaciones y protestas en rechazo a la ley XVII N°149 de zonificación minera en Chubut en diciembre de 2021 configuraron una coyuntura de amenaza moderada a alta a la estabilidad política, aunque no produjeron cambios significativos sino un reequilibrio precario pero estable del sistema. El 21 de diciembre de 2021 la Legislatura del Chubut debió derogar una ley sancionada solo seis días antes y la magnitud de las movilizaciones registradas en la provincia adquirieron un carácter de hito histórico. Una provincia que, además, estaba en estado de movilización desde hacía años.

Sin embargo, el gobernador Mariano Arcioni no renunció, no se promovió su juicio político ni se produjo intervención federal. Aunque si no se derogaba la ley es posible que las distintas demandas insatisfechas y la articulación entre actores dieran por resultado la caída del gobierno.

Como hemos observado, la movilización por causas ambientales en la provincia del Chubut es la clase de cuestión *(issue)* que tiene la aptitud de atravesar ideologías, clases, partidos políticos, regionalismos y generaciones. En ese sentido, el carácter contingente de la percepción social sobre lo ambiental permite comprender de qué manera las comunidades que han apoyado actividades extractivas en sus localidades pueden tener dudas y resistencias frente a la minería metalífera en otras partes de la provincia, cuando está en juego el agua en territorios con frecuentes crisis hídricas y en tanto podría afectarse

irreversiblemente el hábitat para las generaciones futuras.

En suma, hay un horizonte común reiterado e inclaudicable que comparten las distintas luchas ambientales sostenidas en la provincia del Chubut, al menos en la historia reciente. La lucha es por nuestrxs hijxs.

Bibliografía

Abal Medina, J. M.; Calvo, E. F.; Ajmechet, S.; Ratto, M. C. (2022). Supervivencia de los gobiernos y régimen político en la Argentina. *Revista SAAP*, 16 (1).

Agüero, C. (2022). *Crónica de un Chubutazo anunciado. Una Navidad sin Megaminería. Informe Ambiental 2022*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/IAF_2022_Completo_compressed.pdf .

Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (2022). Memoria anual. Consultado el 14 de septiembre de 2023. https://www.apdh-argentina.org.ar/sites/default/files/ APDH% 20 Memoria%20Anual%202022.pdf.

CENPAT - CONICET (2021). *Informe zonificación minera en Chubut: una mirada interdisciplinaria*. Documento elaborado por la Mesa de Coordinación Técnica sobre Zonificación Minera del CCT CONICET-CENPAT elevado a la dirección del CCT CONICET CENPAT el 3 de febrero de 2021. https://cenpat.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/91/2021/02/Informe-Mesa-Tecnica.pdf .

Delamata, G. (2019). ¿Intereses económicos en la protesta ambiental? Marcos de interpretación y coaliciones sociales en las movilizaciones ambientales contra sectores extractivos de recursos naturales en Argentina. *Política y Sociedad*, 56(1), 127-144.

Ferreyra, S. (2022). *Claves para entender un nuevo triunfo "en alerta" del No a la Mina en la provincia de la Patagonia*. Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana. Consultado el 14 de septiembre de 2023. https://isepci.org.ar/no-a-la-megamineria/.

Freddo, B. V. (2021). *Chubut NO es NO* [Mapa online]. Escala modificable. Consultado el 8 de julio de 2023. https://goo.gl/maps/7xPgPNff6xQbspff9.

Iniciativa popular Chubut sin Megaminería. Consultado el 14 de septiembre de 2023. https://leymineriachubut.com.ar/proyecto-de-ley/.

Legislatura del Chubut. Versiones taquigráficas de los Diarios de Sesiones. Consultado el 13 de septiembre de 2023. https://legislaturadelchubut.gob.ar/.

Morlino, L. (2004). Las alternativas no democráticas. *Revista Postdata,* 10.

Orr, A. (2016). Megaminería transnacional a cielo abierto: un problema ambiental complejo. En G. Ciselli (Ed.), *El ambiente en la agenda política y social: la complejidad ambiental en Chubut*. EDUPA.

Rodrigo, C. y Mauro, S. (19-21 de abril de 2022): Estabilidad y crisis en las provincias argentinas (1983-2020). Versión preliminar. Jornadas de Investigación del Instituto de Investigaciones Políticas, EPYG-UNSAM.

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

Ulacia, M. (2022). *No fue No. Una crónica del Chubutazo*. Remitente Patagonia.

CAPÍTULO 5

Inestabilidad sin ruptura en Neuquén: amenazas al orden del movimiento popular neuquino

Gabriel Rafart y Francisco Camino Vela

El presente capítulo analiza las amenazas a la estabilidad de los gobiernos del Movimiento Popular Neuquino (MPN) en Neuquén. Estas ocurrieron en una provincia que se destaca dentro del escenario federal por la centralidad del MPN, partido de sesgo provincialista que desde 1983 hasta el 2019 no ha perdido ninguna elección a gobernador. Durante ese prolongado período todos los gobernadores y vicegobernadores de esa fuerza política cumplieron sus mandatos en el tiempo que estipula la Constitución de la provincia. De la misma manera, adquiere relevancia una intensa cultura de la protesta protagonizada por diversos actores sindicales y movimientos sociales. Suma a este panorama general una oposición política errática y de creciente fragmentación.

Ciertamente, en gran parte de la década de 1990 y la primera del nuevo milenio, la provincia del norte de la Patagonia ha sido escenario de un alto nivel de conflictividad social. En esos años hubo coyunturas donde la estabilidad del ejecutivo provincial estuvo en riesgo. Las dos *puebladas* de Cutral Co y Plaza Huincul de los años 1996 y 1997 generaron momentos de incertidumbre para la administración ejercida por el MPN y la legitimidad del

gobernador Felipe Sapag, figura histórica del partido provincial[1]. En la segunda mitad del año 2002, bajo el gobierno de Jorge Omar Sobisch[2], una nueva coyuntura amenazó el orden institucional, esta vez por la suma de conflictos generados por el Ejecutivo Provincial con una parte de la oposición legislativa, el estamento judicial y sectores de la prensa regional. En ninguna de esas circunstancias resultó afectada la continuidad del MPN como partido gobernante.

A inicios del año 2007, las derivaciones de un conflicto sindical protagonizado por la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN), comprometieron nuevamente la estabilidad del gobierno neuquino. Ciertamente, la acción represiva del Estado provincial que llevó al asesinato del docente Carlos Fuentealba, generó un proceso de impugnación política a la administración ejercida por el MPN. Diversos actores gremiales exigieron la renuncia del gobernador por considerarlo responsable directo de la muerte del trabajador. Desde la política partidaria opositora se sucedieron pronunciamientos similares, incluyendo la tramitación en la legislatura provincial de un proceso de juicio político para la destitución del titular del ejecutivo provincial. Si bien el conflicto y las consecuencias

[1] Felipe Sapag (1917-2010) inició su actividad política dentro de las filas del peronismo. En 1961 es uno de los fundadores del MPN, partido de origen neoperonista creado para eludir la proscripción del peronismo. En 1963 por primera vez es electo gobernador de Neuquén. En febrero del año 1970 fue convocado por la dictadura militar de Onganía para ocupar la gobernación provincial. En agosto de 1972 renuncia para presentar su candidatura en las elecciones de 1973. Su segundo mandato fue interrumpido por el golpe militar del 24 de marzo de 1976. En 1977, dos de sus hijos fueron asesinados por la dictadura militar. En 1983, con el retorno a la democracia, accede a un tercer periodo como gobernador electo hasta el año 1987. En 1995 fue elegido nuevamente al frente del ejecutivo provincial hasta el año 1999. Ocupó diversos cargos partidarios.

[2] Jorge Omar Sobisch (1943) fue, entre 1983 y 1987, intendente de la ciudad de Neuquén por el MPN. En 1987 no logró ser reelecto candidato para continuar al frente de esa intendencia. En el año 1991, luego de ganar las internas partidarias, accede a su primer mandato como gobernador hasta 1995. Cuatro años más tarde ocupa su segundo periodo al frente del gobierno provincial siendo reelecto en el año 2003. En 2007 se presenta como candidato a la presidencia del país.

de la violencia policial motivaron una situación de crisis social y política que puso en tensión las estructuras del poder gubernamental, no llegaron a afectar los recursos electorales del MPN. Efectivamente, las elecciones provinciales del 2007 realizadas a solo dos meses del 4 de abril, fecha del asesinato de Fuentealba, otorgaron el quinto triunfo consecutivo al MPN desde 1983. En cambio, hubo consecuencias adversas para la campaña presidencial nacional que protagonizaba Sobisch. El modesto séptimo lugar obtenido en las elecciones de octubre de 2007 que llevaron a la presidencia a Cristina Fernández, además de alejar al gobernador neuquino de sus pretensiones por ocupar un sitio destacado en la escena nacional, comprometió de manera negativa su liderazgo partidario.

Es importante destacar que la literatura regional que analizó la coyuntura del 2007 se ha centrado mayormente en la dinámica de la protesta gremial y menos en su integración con la democracia electoral provincial. Uno de los pocos trabajos que analizó esa dinámica fue la obra colectiva *Un conflicto social en el Neuquén de la Confianza* publicado en el mes de agosto del 2007 (Camino Vela y otros, 2007). Los autores de esa obra, debido a la prisa por *contar* aquellos dramáticos acontecimientos, no lograron acceder al panorama completo de la situación política, incluyendo el desenlace de la campaña presidencial de Sobisch y cómo la misma debilitó su liderazgo provincial. Aun así, se logró considerar el proceso de reemplazo del liderazgo al interior del partido gobernante y las elecciones a gobernador.

Otros trabajos similares nacieron con la misma urgencia respecto al análisis del conflicto gremial y su desenlace (Parra, Matus y Bizai, 2007). Mayormente se abordó la cultura política militante dentro del sindicato de docentes provinciales, igual que en otras organizaciones locales con alto grado de radicalización (Aiziczon, 2007 y 2017). También se publicaron otros textos que, al analizar la crítica coyuntura, establecieron una relación directa entre el diseño y ejecución de la política represiva del gobierno provincial con la muerte del trabajador de la educación. Estos

abordajes atendían a la retórica *reaccionaria* y la construcción de políticas públicas neoliberales y neoconservadoras en Neuquén, adquiriendo centralidad en su diseño la figura de Sobisch (Lizarraga, 2008 y 2017). En esa misma línea, otro análisis señalaba que, de acuerdo a ese horizonte político ideológico junto al personalismo de Sobisch, se habría producido *una encerrona trágica* que incluía una lógica represiva orientada a reproducir hegemonía por el hecho de generar enemigos sobre los que actuar (Sancho, 2021). Finalmente, dicha coyuntura de crisis fue también abordada analizando las cambiantes voces de la prensa regional en términos del fin de la *normalidad hegemónica* para el MPN, una vez que el conflicto mutó con la violenta represión del 4 de abril del 2007 (Cabrera, 2009).

A continuación, se expondrán esos procesos de amenaza al orden gubernativo, sobre todo el del año 2007, y cómo fueron superados, lo que a su vez ayuda a explicar la prolongada presencia del MPN como estructura de poder dominante en la provincia de Neuquén. Para ello, se considerarán materiales producidos dentro del ámbito académico; registros de la prensa escrita, nacional y provincial; materiales audiovisuales; y diarios de sesiones de la legislativa provincial, a los que se suman entrevistas a los principales actores gremiales y políticos contemporáneos a esos eventos.

El trabajo se estructura con un primer segmento de contexto respecto a la dimensión política y electoral previa a los eventos, incluyendo una reseña de otras situaciones que pueden ser comprendidas en términos de amenazas de estabilidad a la institucionalidad política provincial. Seguidamente, se hará una reconstrucción de los eventos del 2007, señalando los puntos de mayor conflictividad y tensión para el orden de predominio del MPN. Finalmente, se realizará un balance integrador de dichos procesos.

Predominio del MPN entre 1983 y 2006

La exitosa continuidad del MPN ha sido explicada por la vigencia de un sistema de partido predominante provincial (Russo, 2003). Tesis que mantiene su vigencia veinte años después de haber sido formulada. Para sostener esa predominancia el MPN ha contado con una importante y extendida organización territorial, que con 37.000 afiliaciones en los inicios del actual ciclo democrático pasó a sumar algo más de 100.000 integrantes dos décadas más tarde[3]. En este mismo período, el incremento de las filas partidarias acompañó el crecimiento del número de electores de la provincia.

Pese al sesgo predominante, en su historia el MPN ha sumado varias derrotas electorales y situaciones de crisis de gobernabilidad. Ninguna de estas circunstancias afectó su continuidad al frente del gobierno provincial. De hecho, sus rendimientos electorales han tenido importantes fluctuaciones en comicios a gobernador, así como en relación a los resultados obtenidos para sus fórmulas a legisladores nacionales, a diputados provinciales, intendencias clave y legislativas comunales. Por ejemplo, el MPN con Felipe Sapag candidato a gobernador en la primera elección del año 1983, obtiene más del 55% de los votos positivos. Doce años después, en 1995, el mismo Sapag superó la barrera del 60%. En cambio, en los comicios de 1987 a autoridades ejecutivas provinciales el candidato a gobernador del MPN alcanzó el 47%. En 1991 y 1999 Jorge Sobisch obtuvo resultados del 52 y el 44% respectivamente. En su reelección del año 2003, la fórmula partidaria también encabezada por Sobisch obtuvo un 41% de los votos. En ese año, dos partidos nuevos que apoyaban esa candidatura del MPN, le permitieron obtener el 56% de los sufragios. En 2007, Jorge Sapag obtuvo un 38%, el peor resultado para el MPN, aunque con

[3] Para 1983 el MPN contaba con el mayor número de afiliados entre los partidos políticos afincados en las provincias patagónicas. También superaba en adherentes a otros partidos provinciales con mayor historia en el país, a excepción del Partido Autonomista de Corrientes con sus 66.000 afiliaciones.

los aportes de los partidos que antes acompañaron a Sobisch más un tercero, agregaron diez puntos porcentuales.

Fue a partir del año 2003 y como parte de una nueva ingeniería electoral, que el MPN comienza a recibir aportes de pequeñas fuerzas partidarias que se suman a la candidatura a gobernador, mientras ofertan candidatos a legisladores provinciales propios. La mayor parte de estos partidos *colectores* se instalaron en la competencia electoral debido a un avanzado proceso de fragmentación del peronismo ocurrido entre los años 1980 y 1990, a lo que se sumó el impacto sobre el radicalismo provincial de la crisis política de los años 2001-2002. Muchos de esos actores fueron incentivados por el mismo MPN para debilitar el campo partidario opositor.

Por otra parte, esa predominancia del MPN a escala provincial no siempre contó con el favor de un gobierno unido en términos de disponer de un parlamento a medida del Ejecutivo, debido en gran medida a las fluctuaciones en apoyos electorales, también incentivado por una modificación del sistema electoral en 1994. Hasta entonces el partido provincial gozó de las ventajas de un esquema de corte mayoritario consagrado por la Constitución Provincial de 1958 que repartía al ganador 3/5 partes de las bancas, otorgando al segundo en preferencias electorales las diputaciones restantes. Los cambios constitucionales introducidos en 1994 alteraron esas reglas de juego, promoviendo un esquema más competitivo donde el MPN aún ganando el Ejecutivo Provincial, debió coexistir con una legislatura más plural[4]. Las divisiones al interior del partido provincial de los años noventa sumaron otro inconveniente para la conformación de un efectivo gobierno

[4] En 1994 se reforma la Constitución neuquina por la vía de enmienda. Los trece artículos modificados fueron sometidos a consulta popular el 20 de marzo de ese año, obteniendo su aprobación con el 62% de los sufragios. Se estableció el principio de proporcionalidad para la distribución de las bancas legislativas mediante el sistema D'Hont y un piso del 3% de los sufragios válidos emitidos. Por otra parte, la provincia se transformó en distrito único y se elevó el número de diputados provinciales de 25 a 35.

unido. Ciertamente, a partir del año 1991, la disputa por el liderazgo partidario afectó el equilibrio de fuerzas al interior del MPN. Ello quedó reflejado en la legislatura elegida para acompañar el gobierno de Felipe Sapag de 1995 a 1999, donde se generaron situaciones de bloqueo para esa administración por la oposición de los diputados que respondían a Jorge Sobisch, cuestión que se invirtió cuando este último retornó al gobierno en 1999. En los hechos, entre los años 1995 a 2003 hubo una realidad de gobierno *semidividido*. Al respecto hubo un cambio con la reelección de Sobisch en 2003, ya que su sector partidario junto a aliados de otros partidos logró el control del parlamento provincial.

Una mención especial le cabe a la cuestión de las internas partidarias dentro del MPN, que se destacan por su regularidad. Los diversos actores internos las consideran útiles a fin de vehiculizar disputas por el liderazgo y las candidaturas electivas. Estas se formalizan por primera vez en el año 1987 cuando debió elegirse el candidato partidario que sucediera a Felipe Sapag. En cada uno de los comicios de 1987, 1991, 1995, 2003 y 2006, se disputaron las candidaturas a gobernador y vice logrando canalizar las tensiones entre las elites partidarias movilizando los afiliados, y en algunas ocasiones a los electores independientes. Como fue señalado en otro trabajo, durante cada comicio interno cientos de dirigentes intermedios, interactuaron y expusieron sus preferencias en un intercambio fluido de emociones con sus bases, actualizando y discutiendo principios programáticos. Ello activó una suerte de proceso democratizador donde el reconocimiento de la igualdad achicaba la brecha entre la dirigencia y los sectores populares. Esos eventos confirmaron un agudo sentido de comunidad partidaria. Si bien este aspecto no es novedoso en una experiencia heredera del peronismo, el MPN logró su ritualización al contar con la ventaja de sostenerse en el gobierno (Rafart, 2021). Esta experiencia ha sido señalada en función de la presencia de fuertes figuras con recursos carismáticos (Rosas, 1996), mientras otras lecturas han prestado especial atención a la

intervención del clientelismo (Vacarisi y Godoy, 2005; Favaro, 2007). Ciertamente, el MPN, al igual que otras experiencias políticas provinciales, vivió el clientelismo como una parte de su estrategia de integración de diversos actores sociales que en gran medida estaban fuera de la estatalidad.

Sin duda las elecciones internas del MPN constituyeron un eficaz recurso que evitó rupturas partidarias significativas. A pesar de ello, provocaron fracturas en su bloque de legisladores provinciales y llevaron a derrotas electorales en ámbitos municipales. Aun con ello, las internas partidarias en el MPN se convirtieron en un instrumento clave de su dirigencia partidaria, de allí que María Esperanza Casullo señalara que "la continuidad del sistema de internas fue posible, sobre todo, porque el MPN demostró ser un partido político con un muy alto grado de institucionalización, tal vez, el grado más alto de la política nacional" (Casullo, 2015). No cabe duda que el MPN logró sostener reglas competitivas que resguardaron la unidad de su organización y aseguraron el ascenso de nuevos liderazgos. Como lo señalamos en un trabajo anterior, esas disputas internas dieron oportunidad a un partido en condiciones de producir al mismo tiempo su propio oficialismo y oposición (Rafart, 2009).

Antes de los eventos del 2007, durante el bienio 1996-1997 el ejecutivo provincial neuquino vio amenazada su estabilidad debido a las masivas protestas desarrolladas en las localidades petroleras de Plaza Huincul y Cutral Co. Los hechos ocurrieron mientras Felipe Sapag ejercía su cuarto y último mandato como gobernador. Para entonces las divisiones internas del partido gobernante eran muy marcadas. En 1995 Sapag se había impuesto en las internas partidaria a Sobisch por una diferencia exigua, impidiendo que este pudiera acceder a su reelección. A partir de entonces el MPN estaba partido en dos y los años que siguieron fueron de mayor cuestionamiento al liderazgo de Sapag. Su holgado triunfo en las generales a gobernador de 1995 no resultó suficiente para revertir un cuadro económico-social gravísimo

para Neuquén producto del impacto de las políticas de retiro del Estado Nacional en las áreas de la explotación de los recursos energéticos provinciales. La estabilidad del gobierno provincial se vio agravada por la división del MPN en la arena legislativa. Un número muy importante de diputados ligados al sector de Sobisch sumaron sus votos a las fuerzas de oposición legislativa, bloqueando las medidas impulsadas por Ejecutivo provincial. Ese grupo de legisladores lograron imponer en la vicepresidencia segunda de la Legislatura a un hombre perteneciente a otra fuerza política. La línea de sucesión contaba con un diputado opositor, situación inédita para la estructura de poder provincial. Esas diferencias transformaron un parlamento en general dócil y obediente a los requerimientos del Ejecutivo, propio del sesgo mayoritario del esquema de representación anterior, en uno muy activo políticamente. La existencia de un doble poder dentro del partido complicó la gobernabilidad durante todo el mandato de Sapag. Entonces, el sector *sobischista*, no solo tenía peso en el parlamento provincial, sino también en los órganos de conducción partidaria.

Esas diferencias internas quedaron expuestas inmediatamente después de la asunción de Felipe Sapag en diciembre de 1995, al acusar a su antecesor de haber llevado a la provincia al *caos económico-social* y de *despilfarrar* fondos públicos en prebendas electorales. Esas denuncias sirvieron de fondo para imponer medidas de ajuste, que incluyeron una reducción del 50% del incentivo por zona desfavorable a más de treinta mil trabajadores de la administración provincial, entre ellos los docentes. En Neuquén se vivió el temor de que se siguiera el camino de la administración vecina de Río Negro que afrontaba entonces un alto nivel de conflictividad social motivado por recortes del gasto público y retrasos en el pago de salarios a los empleados estatales. Las medidas adoptadas en Neuquén llevaron al conflicto a los sindicatos docentes y a otros gremios de empleados estatales provinciales. Simultáneamente estalló la primera pueblada de Cutral Co en junio de 1996. Además de los sindicatos,

nuevas organizaciones que reunían a un número creciente de desocupados y otros colectivos sociales, iniciaron un novedoso ciclo de protesta en la provincia.

El punto de partida del conflicto de Cutral Co fue la decisión del gobierno de Sapag de dejar sin efecto el contrato firmado por Sobisch para instalar en la localidad una fábrica de fertilizantes. Este emprendimiento prometía generar un millar de puestos de trabajo que descomprimiría los elevados niveles de desocupación resultado de las consecuencias del proceso de privatización de YPF. A partir de 1992 la nueva operadora extranjera Repsol-YPF redujo la plantilla de personal de los yacimientos neuquinos a un 10%. Más de 3000 trabajadores residentes en Cutral Co-Plaza Huincul quedaron desafectados de la empresa. Cerca de la mitad de los indemnizados generaron emprendimientos que en poco tiempo fracasaron, sumándose al 20% de la masa de desocupados existentes en esas localidades. Como consecuencia de ese proceso se desestructuró la vida social, económica y colectiva de esas comunidades. La medida tomada por el gobernador fue criticada no solo por la oposición política, sino mayormente por un movimiento piquetero que fue el gran protagonista de aquellos momentos con un tipo de acción colectiva que expresaba un grado de horizontalidad y espontaneidad similar a lo ocurrido en los numerosos estallidos populares ocurridos en la Argentina hacia finales de la década de 1960.

Frente a la escalada de la protesta el gobierno provincial exigió la intervención de la Justicia Federal que exigió poner fin a los bloqueos en la Ruta Nacional 22 en los accesos de las comarcas petroleras, con un fuerte operativo represivo que incluyó cientos de gendarmes nacionales y de otras fuerzas federales traídos de otras regiones del país. La represión no pudo cumplir su propósito debido a la presencia y resistencia en los lugares de protesta de cerca de veinte mil pobladores. El mismo Sapag, frente al pedido de presencia en el lugar, montó un discurso de criminalización de los actores movilizados: "No puedo ir a un lugar donde hay

insubordinación. Ellos están en una actitud de fuerza que no es legítima. Ocupar el camino e impedir que la gente se mueva y trafique es un delito" (*Diario Río Negro,* 22 de junio de 1996). Aún con ello, el mandatario provincial terminó cediendo a las demandas planteadas en la pueblada, dando un giro a la situación y de esa manera, como sostienen los primeros estudios, partió de un conflicto desinstitucionalizado y se encaminó a una protesta institucionalizada (Klachko, 2002; Favaro, 2006).

Aliviado parcialmente, el gobierno provincial no pudo contener el siguiente ciclo de protestas de 1997. La segunda pueblada de Cutral Co llevó a la muerte de Teresa Rodríguez el 12 de abril a consecuencia de la refriega de las fuerzas de seguridad. Estos eventos debilitaron aún más la credibilidad de la administración provincial y el liderazgo personal de Felipe. La protesta comenzó a desactivarse con una serie de promesas y medidas efectivas favorables a pobladores entre ellas puestos de trabajo en YPF, planes para desocupados y sobre todo la aprobación de la ley de traspaso por 99 años del yacimiento de gas y petróleo El Mangrullo a las intendencias de Cutral Co y Plaza Huincul para su administración y el cobro de regalías. Si bien hubo nuevas protestas estas terminaron por ceder. Tanto la administración provincial, como la nacional a cargo de Carlos Menem, generaron algunos recursos para desactivar una situación social compleja, sin que con ello dejaran atrás la fuerte criminalización de la protesta.

Simultáneamente a ese segundo momento de movilizaciones en las localidades petroleras se inició un conflicto con el sector de docentes provinciales. Maestros y profesores, afiliados al sindicato ATEN, llevaron a cabo medidas de fuerza que se prolongaron por dos meses. A la huelga se sumó el corte del puente carretero que une la capital neuquina con Cipolletti (Río Negro). ATEN logró enfrentar al gobierno con el apoyo de amplios sectores sociales, incluyendo el acompañamiento de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República

Argentina (CTERA) que llevó a cabo un paro nacional. Aun con ello, la militancia gremial no pudo evitar el desalojo de los manifestantes por parte de la Gendarmería Nacional. Estos eventos llevaron a que el conflicto se nacionalizara. Finalmente, el gobierno provincial debió dar marcha atrás a las medidas de recorte salarial.

Después de estos sucesos hubo elecciones municipales en una de las localidades epicentro de la protesta de los piqueteros. El gobierno municipal de Cutral Co había quedado vacante como resultado de la conflictividad social por la renuncia de su intendente. En esa localidad dos formaciones participaron de la compulsa electoral. El MPN estableció un acuerdo con el PJ local, llevando como candidato a José Sapag, sobrino alineado con el gobernador. Frente al oficialismo provincial se presentó Eduardo Benítez, docente de extracción radical, activista de las jornadas de protesta. Su candidatura fue apoyada por quienes participaron en las recientes puebladas y sectores descontentos del MPN. Benítez gano la intendencia con más de 50% de los sufragios, a más de veinte puntos del candidato oficial del MPN.

A un mes de aquellas elecciones comunales, el MPN sufrió un nuevo fracaso electoral en los comicios de renovación de las tres diputaciones nacionales al ser vencido por las fuerzas que luego confluyeron en la versión local de la Alianza. Antes de que expirara el año el sector del MPN en el gobierno era derrotado en elecciones internas para renovar autoridades partidarias. Sobisch resultó triunfador por una diferencia mínima frente a Silvia Sapag hija de Felipe, obteniendo el control de la estratégica Junta de Gobierno. Como señalaba un editorialista del *Diario Río Negro*, el partido provincial estaba "fracturado en dos mitades casi idénticas en peso, número y apetito de poder" (*Diario Río Negro*, 28 de junio de 1998). A fines de mayo de 1999 se realizaron nuevas elecciones internas para definir la candidatura a gobernador. Sobisch volvió a presentarse imponiéndose sobre el sector de Felipe Sapag que llevaba como candidato a uno de sus sobrinos,

Rodolfo *Pipe* Sapag[5].

La administración de Felipe Sapag pudo superar la segunda ola de protestas al dar marcha atrás, como dijimos, a las medidas de ajuste salarial para los empleados públicos. Sumó a ello la ampliación del paquete de ayuda social, promesas de trabajo y otros beneficios para hacer frente a las exigencias de los colectivos de desocupados de las comunidades petroleras. Estas medidas lograron que el gobierno pudiera superar las amenazas de una crisis más profunda, sin poder evitar las pérdidas en las capacidades del liderazgo de Sapag. Las disputas electorales por el control del partido y, seguidamente, por las candidaturas abrieron el camino para el liderazgo partidario de Sobisch. En las elecciones provinciales de 1999 Sobisch, acompañado por Jorge Sapag[6] como vicegobernador, regresó al gobierno de Neuquén.

En agosto de 2001, a dos años de iniciado su segundo mandato, Sobisch completó una década de enfrentamientos con Felipe Sapag. La disputa por la jefatura del MPN en las internas partidarias otorgó a Sobisch una abrumadora diferencia sobre el viejo caudillo[7]. En paralelo logró moderar las divisiones al interior de la legislatura provincial al sumar al 80% de los diputados que respondían al sector de Sapag. A pesar de esas ventajas el gobierno provincial vivió un nuevo momento de amenaza a su estabilidad

[5] Rodolfo Sapag (1943) fue vicegobernador en el primer Gobierno de Sobisch entre 1991 y 1995. Rodolfo, es uno de los hijos de Elías Sapag, hermano de Felipe. Elías (1913-1993) fue uno de los fundadores del MPN. Durante largos períodos presidio el partido provincial, además de ser senador nacional durante el primer y segundo Gobierno de Felipe. Vuelve a ocupar esa misma banca en la cámara alta entre los años 1983 y 1993. Hacia fines de los años ochenta los hermanos toman distancia enfrentándose políticamente en las elecciones internas partidarias de 1991 donde impone como candidato a gobernador Sobisch, quien recibe el apoyo de Elías.

[6] Jorge Sapag, abogado nacido en 1951. Fue ministro del primer Gobierno de Sobisch. Vicegobernador entre 1999-2003. Gobernador desde 2007 a 2015. Es otro de los hijos de Elías Sapag.

[7] Con 84 años, Felipe Sapag perdía su primera elección, logrando solo el 25 % de los votos, algo más de 12.500 voluntades. Fue derrotado en la mayor parte de las localidades del interior, donde se suponía que estaban sus bases electorales. Sobisch fue ratificado presidente del MPN con el 70% de los electores, obteniendo cerca de 35.000 sufragios.

por un conflicto de orden diferente al de su predecesor.

Dicho conflicto se originó en el proceso de renovación del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la provincia. Este se inició a principios del año 2001, cuando tres de los cinco vocales que componían el TSJ presentaron su renuncia para acogerse al beneficio de la jubilación. Un conjunto de señales provenientes del poder político —la inminencia de producirse cambios en el régimen de jubilación, que afectaría a los magistrados— aceleró ese retiro. Al producirse las tres vacantes en el máximo tribunal de justicia provincial, el gobernador —de acuerdo a lo previsto por el artículo 150 de la Constitución Provincial— envió a la Legislatura tres ternas con sus respectivos postulantes. Si bien los ternados reunían los requisitos para cubrir las vacantes, contaban con comprobados alineamientos con el partido de gobierno, algunos de vinculación personal con Sobisch. Hubo inmediatas acusaciones por el repentino cambio de posiciones de algunos diputados de la oposición, incluyendo a integrantes del MPN que no respondían a la línea oficial del gobernador. Mientras se demoraba la aprobación de esos reemplazos, hubo un marcado malestar en el alto tribunal judicial. Su presidente, Arturo González Taboada, afirmaba que el TSJ estaba "disminuido institucionalmente" (*Diario Río Negro*, 7 de junio de 2003), mientras que el otro vocal, Marcelo Otharán, señalaba "que [si] el TSJ estuviera un año integrado por las dos quintas partes de sus integrantes, [sería] una afrenta al Poder Judicial" (Declaraciones al *Diario Río Negro*, 20 de marzo de 2003).

En ese contexto ocurrió un episodio de amplia cobertura provincial y nacional, conocido como *el escándalo por las cámaras ocultas*, durante los primeros días de diciembre de 2002. Bajo el procedimiento de cámara oculta fueron captadas imágenes y diálogos del vicepresidente de la Legislatura provincial y del propio gobernador Sobisch, proponiendo un tratamiento preferencial —contraprestaciones a través del ofrecimiento de créditos— a un diputado de origen radical para que votara los

candidatos oficialistas a jueces del TSJ. Las filmaciones fueron realizadas por el diputado en cuestión. En uno de esos registros el propio gobernador sostenía que una mayoría en el TSJ le permitiría "no tener que volver a los Tribunales, como después de terminar el gobierno anterior" (*Página/12*, 9 de diciembre de 2002), aludiendo a las causas que se le iniciaron al final de su primera gestión de gobierno, en 1995. El hecho tomó estado judicial y, a los pocos meses, en marzo de 2003, el juez a cargo de la instrucción, con rapidez inusitada, decidió sobreseer al gobernador. En esos días la prensa informaba que el magistrado responsable de la decisión estaba fuertemente endeudado con el Banco Provincia de Neuquén. La difusión de la cámara oculta llevó a espontaneas manifestaciones en la ciudad de Neuquén, que incluyeron cacerolazos pidiendo la renuncia del gobernador Sobisch. Desde varios bloques de legisladores opositores hubo intentos de promover un juicio político que no llegaron a prosperar.

Sobisch logró superar esa situación de amenaza a su gobierno y a la continuidad del MPN, imponiendo un estilo agresivo, de naturaleza delegativa en la conducción de los asuntos públicos, como bien destacara para situaciones similares O´Donnell (1994). Ciertamente, ocupando el centro del poder —gobernador y jefe político del MPN— Sobisch se comportaba como quien fue elegido para gobernar como él lo creía conveniente, aceptando solamente la limitación constitucional del término fijo de mandato. Avanzó sobre la totalidad de la maquinaria estatal, iniciando además una relación del tipo *imperial* hacia el Poder Legislativo y también sobre la estructura judicial. Paralelamente, comprometía sus energías en el firme control de las voces y las palabras que informaban sobre sus políticas, llevándolo a una disputa con el principal medio de prensa de la región, el matutino *Río Negro* editado en la localidad rionegrina de General Roca pero de amplia difusión en la provincia de Neuquén. Después del escándalo de las cámaras ocultas de 2002 el gobierno provincial le retiró la pauta oficial a ese medio, lo que generó un largo conflicto

por discriminación que llegó a la Corte Suprema de la Nación.

La madre de todas las crisis: 2007

El 28 de septiembre de 2003 Sobisch fue reelecto gobernador de Neuquén. La fórmula *pura* del MPN obtuvo el 41,63 % de los sufragios. Dos nuevas agrupaciones políticas —Apertura Popular y Opción Federal, formadas por dirigentes que habían integrado el peronismo neuquino—[8], con nóminas propias a legisladores provinciales, agregaron cerca de 32.000 sufragios a la formula a gobernador del MPN, lo cual le permitirá a Sobisch sumar quince puntos porcentuales, marcando una distancia de 36 puntos respecto al segundo más votado.

El reelecto titular del Ejecutivo provincial había logrado un muy buen resultado electoral, aunque la boleta partidaria cosechaba el caudal más bajo de adhesiones de toda la historia de elecciones para la misma categoría. De allí la relevancia de las pequeñas formaciones partidarias alineadas al MPN que comenzaron a operar como sus satélites. En diputados provinciales, la suerte también estuvo a favor del MPN que presentaba una nómina homogénea. El partido provincial se alzaba con un compacto bloque de legisladores que, sumados a los provistos por sus socios, aseguraba un gobierno unido y con ello la gobernabilidad de los cuatro años siguientes. La distribución de las restantes diputaciones dio lugar a un parlamento multicolor, con el mayor número de bancadas de su historia.

[8] El partido Apertura Popular fue creado en 2003 por Carlos Macchi, legislador provincial a partir del año 1999 por el Partido Justicialista. Opción Federal, nació de la mano de otro integrante del PJ, también diputado provincial y ex candidato a gobernador en 1991, Horacio Rachid. Su esposa, Ester Schiavoni, fue convencional nacional por el PJ de Neuquén en 1994, titular del Consejo Nacional de la Mujer en la segunda presidencia de Menem, diputada nacional por el PRO en 2005 y jefa de la campaña presidencial de Sobisch. La llegada de Schiavoni al Congreso Nacional fue parte de los acuerdos entre Macri y el gobernador neuquino.

Según un detallado informe del *Diario Río Negro,* una de las claves del triunfo de Sobisch del año 2003 fue la movilización de una poderosa maquinaria de 7.000 punteros. Esta se organizó en forma piramidal dirigida por el mismo gobernador y jefe partidario[9]. En una segunda línea de trabajo, se colocaron ministros y funcionarios de rango inferior, reproduciendo en gran parte el esquema de jerarquías de la administración política pública provincial. Se establecía con ello un esquema de compromisos personalizados estrechando las obligaciones partidarias y las tareas funcionales dentro de la administración estatal. El mismo medio editado en General Roca, que para ese tiempo era hostigado abiertamente por la administración Sobisch, estimaba en 2.000 los vehículos puestos a trabajar para la logística del día de los comicios, muchos de ellos con los propios funcionarios al volante. Semejante aparato daba cuenta de una campaña que había sido concebida desde el principio como de naturaleza *introspectiva* (Rafart, 2021). En ella se buscó la reafirmación de lealtad partidaria y, simultáneamente, consolidar el liderazgo personal de Sobisch.

A los tres años de esta reelección, a fines de noviembre de 2006, se desarrollaron comicios partidarios abiertos a los independientes, destinado a elegir el sucesor de Sobisch. La Constitución Provincial reformada a fines de ese año impedía una segunda reelección. El triunfo fue para Jorge Sapag, quién había sido vicegobernador de Sobisch entre 1999 y 2003, obteniendo más del 50% de los sufragios y dejando atrás al candidato propiciado por este último, el entonces senador nacional y el exgobernador Salvatori. A partir de ese momento el MPN enfrentaba una nueva situación de poder dividido, de un doble liderazgo, uno en retirada y otro en claro ascenso. El futuro del liderazgo gubernamental lo encarnaba Jorge Sapag, mientras Sobisch seguía siendo jefe del partido y gobernador, además de aspirante a la presidencia del país.

[9] *Diario Río Negro.* 5 de octubre de 2003. Informe dominical. General Roca. Río Negro.

Después de las internas partidarias, el MPN y su candidato a gobernador afrontaron los comicios del 3 de junio de 2007, los más difíciles producto del desgastante conflicto gremial promovido por ATEN. En diciembre de 2006 el gremio docente neuquino alertó a las autoridades acerca de la posibilidad de que el ciclo lectivo no se iniciara en la fecha preestablecida si no se atendían sus demandas. La eventualidad de un conflicto en Neuquén tuvo un nuevo impulso ante el anuncio del gobierno nacional por establecer un piso salarial para los docentes de todas las provincias, para de esa manera unificar el sistema educativo fragmentado por las políticas del menemismo. Asimismo, el ministro a cargo de la cartera educativa de la administración de Néstor Kirchner, ofreció a las administraciones provinciales auxilio financiero para cumplir con esa base salarial. En Neuquén el gobierno provincial afirmó que además de no contar con recursos estaba decidido a no acompañar la iniciativa federal. Su rechazo se debía en gran medida a la política de abierta confrontación con la administración nacional de Kirchner.

El conflicto en Neuquén comenzó con un paro en las escuelas convocado a partir del 7 de marzo. Era la respuesta del gremio docente a las propuestas consideradas insuficientes en sus requerimientos de actualización salarial, entre otras reivindicaciones sectoriales. La convocatoria a la huelga afectó el inicio del ciclo lectivo en la provincia. La adhesión en los establecimientos educativos fue dispar, aunque estuvo acompañada por importantes movilizaciones en las calles de la capital provincial y en otras localidades del interior. Sumaron una larga caminata de trabajadores de la educación desde Zapala, a más de 180 km, hasta la ciudad de Neuquén.

La prolongación de la acción gremial sumó otras medidas de fuerzas, entre ellas la del 27 de marzo, donde varios millares de huelguistas dirigieron una columna hacia el puente que une Neuquén y Cipolletti, interrumpiendo la circulación vehicular interprovincial. Se recordaba además la fecha de la represión

sufrida por el sindicato en 1997. El lunes 2 de abril, desde la seccional de ATEN de Neuquén capital, se decidió cortar la Ruta Nacional N° 22 a la altura del dique compensador de Arroyito, a cincuenta kilómetros de la ciudad de Neuquén. Otras seccionales del interior del gremio llevaron a cabo cortes en sus zonas de influencia.

Con el piquete de Arroyito se proponía iniciar un bloqueo para los días del feriado por Semana Santa, a fin de afectar el tránsito hacia las localidades turísticas cordilleranas. A partir de ese momento las autoridades provinciales interrumpieron las negociaciones y diversos sectores empresariales manifestaron su malestar exigiendo respuestas y el desalojo de los piquetes. El 4 de abril, un grupo de docentes intentaron llegar al lugar donde se realizaría el bloqueo de Arroyito. Fueron recibidos por numerosos efectivos de la policía neuquina que ante la llegada del contingente gremial comenzaron una refriega con gases y balas de goma. Los manifestantes iniciaron su retirada hacia la localidad de Senillosa mientras los efectivos policiales mantenían su presión para desalojar el piquete. Un policía neuquino de los grupos antimotines, José Darío Poblete, realizó un disparo a corta distancia con una escopeta lanzagranadas a la luneta trasera del vehículo que transportaba al docente Carlos Fuentealba impactando el proyectil en su cabeza. Con una herida de muerte Fuentealba fue trasladado a un hospital de Neuquén Capital, falleciendo al otro día durante la tarde. La decisión gubernamental de despejar la ruta por medios represivos llevó finalmente al homicidio de dicho docente.

Inmediatamente una multisectorial de varias organizaciones sociales y políticas de Neuquén convocaba a una movilización en la ciudad capital. Una parte de los manifestantes rodeó la casa de gobierno provincial donde estaba Sobisch y varios de sus funcionarios, mientras otro contingente de los movilizados se dirigió a los puentes carreteros que unen Neuquén con la ciudad de Cipolletti en Rio Negro, afectando el transito durante una

semana. La medida frente a la casa de gobierno se mantuvo por varias semanas.

Conocidos los sucesos de Arroyito, Sobisch ofreció una conferencia de prensa en la gobernación avalando las medidas represivas. Cercado el edificio de la gobernación por los manifestantes, Sobisch logró salir sin ser reconocido en una camioneta de la fuerza policial luego de que los efectivos lanzaran granadas lacrimógenas para abrir el paso. Para entonces se exigía la renuncia inmediata de todos los responsables de la represión en Arroyito, entre quienes se contaban los ministros de las áreas involucradas y el mismo gobernador. Las demandas salariales pasaron a un segundo plano y el reclamo era de justicia y castigo para los culpables de asesinato de Fuentealba. Antes de cumplir la semana de los hechos el gobernador confirmaba las renuncias de la ministra de Seguridad y de Trabajo, del responsable del área educativa, e igual destino tuvieron el subsecretario de Seguridad y los jefe y subjefe de la policía provincial.

Durante esos días el conflicto de Neuquén ocupaba el centro de la escena nacional. Hasta el asesinado de Fuentealba el gremio ATEN había buscado nacionalizar la protesta, sin mayores éxitos. Luego de producido el desenlace trágico por los sucesos represivos logró que el gobierno nacional y los gremios del sector se solidarizaran. Las principales centrales obreras del país —CTA, CGT— convocaron a una jornada de duelo nacional para el lunes 9 de abril, que contemplaba inicialmente un paro de actividades por una hora. CTERA, en cambio propuso un paro nacional por 24 horas. En la capital federal hubo movilizaciones a la sede de la casa de la provincia de Neuquén. Mientras tanto en la provincia se sucedían los escraches en los domicilios de funcionarios y producían nuevas medidas de cortes sobre las rutas, además del acampe frente a la casa de gobierno y convocatorias a movilizaciones en la capital provincial.

Desde la legislatura provincial varios diputados exigieron que se iniciara un juicio político a Sobisch. Legisladores opositores aprovecharon la ocasión para cuestionar el plan de seguridad con

el que venía trabajando el gobierno provincial[10]. En el recinto del parlamento provincial, un diputado impulsor del enjuiciamento al gobernador relacionaba el plan de seguridad con el asesinato de Fuentealba:

> "abre un proceso de desorden y falta de capacidad de conducción y definición de rumbo que convirtieron a la Fuerza en instrumento para una aventura como la que plantea el gobernador. Las imágenes de policías, señor presidente, recordemos, tirando con itacas a autos que estaban fuera de la ruta, la impericia demostrada en el operativo, más los mensajes autoritarios enviados desde la cúpula del poder y las propias órdenes concretas para el operativo, son un caldo de cultivo ideal para que florezcan los Poblete. No hay duda de que tal como lo vengo planteando en el discurso y está expresado en los fundamentos del proyecto, hay elementos de sobra para fundar el tratamiento del juicio político al gobernador de la Provincia" (Legislatura de Neuquén, Diario de Sesiones, 13 de junio 2007, p. 491).

Después de siete semanas de continuas acciones gremiales, el gobierno realizó un ofrecimiento que satisfizo a la conducción de ATEN. Finalizaba entonces un prolongado conflicto que

[10] El Plan Integral de Seguridad de la provincia de Neuquén fue realizado con el asesoramiento de Eugenio Burzaco, quien a los pocos años presidió la Fundación PensAR, uno de los *think tank* del PRO. En 2015 fue nombrado secretario de seguridad de la Nación. En el año 2004 se lanza el Plan Integral de Seguridad cuyos ejes centrales eran el fortalecimiento de la fuerza pública, la integración de esta con las agencias de seguridad privadas, la intervención policial inmediata en zonas "calientes", la prevención de factores de riesgo de la delincuencia, el acercamiento de la policía a la comunidad, etc., con el objetivo principal de reducir los delitos para mejorar la "sensación de inseguridad" que tienen los "ciudadanos honestos" (Sancho, 2014).

comprometió la estabilidad del gobierno provincial.

Sin duda, la conflictividad gremial afectó la imagen pública de un Sobisch volcado a su campaña por la presidencia del país. El gobernador venía trabajando por su candidatura desde el año 2004, sumando recursos a la estrategia nacional. Incluso buscó quebrar la *histórica prescindencia*, considerada hasta entonces principal baluarte de la dimensión provincialista del MPN[11]. En el partido se dirimían dos posiciones. Un sector apuntaba a la proyección nacional, mientras otro sostenía que la organización partidaria debía conservar su escala provincialista.

Una de las voces que reflejaba esta segunda posición era la de Luz Sapag, hermana del candidato a gobernador para 2007, quien cuestionaba abiertamente los intentos de alterar la esencia provincialista del MPN

> "Se pretende utilizar a nuestro partido —de neta raigambre y concepción provincial— con aviesas intenciones, de modo tal de pretender demostrar, por la vía del llamado voto arrastre, que se cuenta con determinado caudal electoral; se intenta condicionar al futuro gobierno provincial por quienes fueron derrotados en las internas y, por último, y esto es lo más peligroso, desnaturalizar la esencia política fundacional del partido en aras de un proyecto personal de mezquinas ambiciones, carente de futuro y que responde a personalismos y a una personalidad

[11] Esa prescindencia de la competencia nacional no era cierta. Antes de Sobisch, Felipe Sapag impulsó la reunión de varios partidos provinciales con las intenciones de superar la clásica disputa entre peronistas y radicales. Por entonces, se consideraba que el sistema del Colegio Electoral era un dispositivo adecuado para promover nominaciones a la presidencia "desde las provincias". Esas expectativas quedaron registradas solo en encuentros y proclamas, ya que el propósito de la dirigencia del MPN, igual que el de muchos partidos provincialistas, era dejar una marca a favor del "auténtico federalismo" frente al "centralismo".

> que no ha asumido, no obstante la realidad electoral, que su tiempo político ya fue"[12].

Para fortalecer su campaña presidencial Sobisch buscó el aval de dirigentes del peronismo *anti-K*, entre ellos a los hermanos puntanos Rodríguez Saá, el misionero Ramón Puerta y el expresidente Menem, entre otros. Contaba a su favor algunas voces que sostenían que "Sobisch es peronista y conducirá al verdadero peronismo a hacerse cargo de gobernar el país"[13]. Sumaba compromisos con quien aspiraba a jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri, con quién planeaba competir en elecciones primarias dentro de un espacio de centro derecha para dirimir la candidatura presidencial. La relación entre Macri y Sobisch fue estrecha partir de las gestiones realizadas por Puerta y Nicolás Caputo, como bien lo sostienen los autores del libro *Mundo Pro* (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015).

Sin embargo, frente a los sucesos de Arroyitos el propio Macri no tardó en tomar distancia. En plena campaña electoral para jefe de gobierno de CABA, el empresario tuvo declaraciones particularmente duras para con Sobisch: "Lo que pasó fue detestable" y concluía pidiendo "una explicación no (a él) como político, sino a todos los argentinos" (*Diario La Nación*, 6 de abril de 2007, p. 6).

Sobisch no logró formalizar su alianza con los sectores peronistas distantes del oficialismo nacional, y tampoco entusiasmó a otras fuerzas provincialistas que contaban con

[12] La carta original fue facilitada por Silvia Beláustegui quien fuera estrecha colaboradora de Luz Sapag, además de haber tenido militancia en el MPN durante las décadas de 1980 y 1990. El documento fue reproducido parcialmente por varios medios regionales, entre ellos por el matutino *Río Negro*, el 28 de agosto de 2007.

[13] *Agencia Nova* (28 de junio de 2007). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las palabras son de Mauricio Silva, presidente del Movimiento de las Provincias Unidas.

votos y dirigentes. La resonancia nacional de la represión policial que desembocó en la muerte de Fuentealba terminó alejándolo de muchos de sus primeros socios políticos. Con todo, el gobernador neuquino pudo armar su binomio presidencial incorporando al peronista Jorge Asís, escritor y ex embajador en Portugal durante el gobierno de Menem. Para entonces, y a pesar de las críticas internas, el Movimiento Popular Neuquino avaló el sello Movimiento de las Provincias Unidas, entidad nacida para sostener el proyecto presidencialista de Sobisch.

La campaña presidencial insumió cuatro años de trabajo, utilizó recursos del Estado neuquino para el financiamiento de personalidades del deporte nacional y la promoción de destinos turísticos de la provincia en medios nacionales. Recurrió a un *think tank* que recibió aportes privados, aunque en su mayor parte fueron del Estado neuquino. Nos referimos a la Fundación para el Desarrollo Patagónico y Argentino, FUNDEPA, entidad constituida por integrantes del MPN. Recurrió a varios funcionarios y empleados de la administración estatal para llevar la campaña a otros distritos. Tanto la ciudad capital del país como la provincia de Buenos Aires fueron los destinos privilegiados para desplegar la propaganda de la fórmula Sobisch-Asís. A esos distritos se destinó abundante cartelería con la consigna: *Cristina 41%, Sobisch 100%*. El candidato neuquino explicaba que esa publicidad debía interpretarse de la siguiente manera: el 41 significa el porcentaje que manejaban las encuestadoras para la candidata oficialista frente a *que estamos 100 por ciento preparados para gobernar*.

A poco de sustanciarse las elecciones nacionales, la imagen pública nacional del gobernador neuquino se vio nuevamente resentida. En septiembre de 2007, la Corte Suprema de Justicia difundió un duro fallo sobre la distribución de publicidad oficial de su gobierno, después del escándalo de las cámaras ocultas de 2002. La demanda había sido iniciada por el *Diario Río Negro*, principal afectado en la discriminación de la pauta oficial.

En las elecciones del 28 de octubre de 2007, el binomio Sobisch-Asís obtuvo algo más de 260.000 sufragios. A nivel nacional representó el 1,40%, alcanzando la séptima posición. En Neuquén quedó relegado al tercer lugar, sumando algo más del 20% de los sufragios. Su candidatura resultó un fiasco en la mayor parte de los distritos del país, con el mejor resultado en su provincia. Ni siquiera pudo arrastrar votos en las restantes jurisdicciones patagónicas, dado que en ellas también se impuso el binomio Fernández-Cobos, ganador de las elecciones nacionales.

Mientras Sobisch estaba abocado a su campaña presidencial tomó fuerza la estrategia de Jorge Sapag quien buscó ganar las elecciones provinciales convenciendo a una parte del electorado neuquino que se pondría fin a los antagonismos. Su propuesta era ir *más allá de la hegemonía*, lo que significaba superar el modelo político excluyente y confrontativo promovido por Sobisch. Sin duda la capacidad del candidato del MPN por sostener esa línea discursiva, aún en los días que siguieron al asesinato de Fuentealba, repercutió favorablemente en el electorado. Ese crimen dejó una huella muy profunda y, tal como lo señalamos en un trabajo conjunto:

> "La sociedad provincial parece haber reforzado su carácter bifronte. Como Jano, durante la crítica coyuntura de marzo-abril, Neuquén volvió a mostrar su doble cara: de un lado, una efervescencia social, por momentos, volcánica; del otro, el rostro glacial de un sistema político carente de alternancia. Los fuegos de la protesta social nunca lograron extenderse al punto de incendiar todo el escenario, es cierto, pero el congelamiento político que representa la vigencia del MPN al frente del gobierno tampoco ha podido apagar todas las llamas" (Camino Vela et al. 2007, p. 159).

Por otra parte, el mismo Sapag ensayaba la idea del *cambio positivo*, fundamental para un discurso controlado en un hombre moderado. Ciertamente, Sapag pertenecía a un tipo de político profesional que procuraba llegar al gobierno provincial asegurando la unidad partidaria. Ofrecía un llamado al consenso para corregir el rumbo partidario demasiado decisionista y personalizado de la era sobischista. Apenas accedió al gobierno pudo revertir las políticas de distanciamiento con el gobierno nacional propias de la administración de Sobisch.

Conclusión: tiempos inestables, continuidades aseguradas

En Neuquén desde 1983 cada uno de los gobernadores y vices electos por el voto popular han cumplido sus mandatos. A partir del año 1994, una vez que se modifica la Constitución Provincial estableciendo la posibilidad de un segundo período para el titular del ejecutivo, solo Jorge Sobisch, en 1995, no logró su reelección inmediata. La imposibilidad de sumar ocho años continuos fue anterior a la elección general, resultado de haber sido derrotado en comicios primarios por las candidaturas del MPN. Felipe Sapag fue el triunfador de esa contienda partidaria. En 1995 Sapag accedió a su cuarto mandato electivo con el máximo de votos obtenidos para su partido en toda su historia electoral. Semejante base de legitimidad popular y, aun contando con realidad partidaria dividida, resultó insuficiente para alejar las amenazas de inestabilidad de su gobierno, sobre todo frente a las sucesivas crisis derivadas de las puebladas de las comarcas petroleras y los conflictos gremiales de los años 1996 y 1997.

Hacia el año 1999, un Sobisch que había sido jaqueado por la opinión pública y el mismo gobierno de su partido a cargo de Sapag, lograba alzarse con una nueva candidatura a gobernador, también en comicios internos partidarios. Su reelección del 2003 estableció un fuerte liderazgo partidario y gubernamental,

superando los momentos de crisis institucional de un año antes. A fines del 2006 no logró sostener su dominio partidario y continuidad política por la derrota en internas partidarias de su candidato a la gobernación. Durante gran parte del tercer mandato Sobisch dedicó su energía a la campaña por la presidencia del país del 2007, de la cual saldría perdedor. Para ese año la crisis abierta por el conflicto gremial de los docentes neuquinos, y el asesinato de un trabajador, afectó de manera negativa y profunda su posicionamiento partidario, su llegada a la opinión pública provincial y nacional, y el intento de alcanzar en elecciones presidenciales la titularidad del ejecutivo nacional.

Queda claro que las amenazas a la estabilidad de los gobiernos de Sapag y Sobisch del período 1996 a 2007 no afectaron de manera sustantiva la capacidad de la maquinaria partidaria del MPN para imponerse en las elecciones a gobernador. Las coyunturas del 1996/97 y del 2007 tuvieron ingredientes comunes, sobre todo por la impugnación de grupos sectoriales —comunidades locales y gremios estatales— y de actores partidarios opositores. También por la adopción de medidas impopulares. En cambio, la crisis del 2002 resultó en gran medida producto de un conflicto institucional con otro poder del estado y las derivaciones de un escándalo mediático. Cinco años después la conflictividad social generó nuevas condiciones para un proceso de amenaza para el ejecutivo provincial, esta vez de mayor intensidad.

Si bien cada una de estas crisis no desembocaron en la salida del gobernador, como ocurrió en situaciones similares en otras provincias del país, hizo que el MPN fuera mermando su caudal electoral y viera simultáneamente un cambio en las elites partidarias. A partir del 2003 el descenso en las preferencias electorales para el partido del gobierno provincial llevó a que el mismo accionara nuevas estrategias para suplantar los votos perdidos. De allí en adelante, hasta la actualidad, los partidos colectores resultaron actores decisivos en la arena electoral para establecer la continuidad de los gobiernos del MPN en la

provincia. Asimismo, esas coyunturas amenazantes para la predominancia del partido provincial, pudieron contar con las ventajas de la institucionalización de los comicios internos para establecer la sucesión del liderazgo partidario.

Finalmente, hay que señalar que esas amenazas no derivaron en la interrupción de los gobiernos del MPN, debido en gran medida a que su elite partidaria nunca perdió el control de los recursos del Estado provincial. Asimismo, esa misma élite fue capaz de desplegar diversas estrategias para asegurar su continuidad. Estas resultaron muy variadas: desde la manipulación del calendario para los comicios generales, la institucionalización de la competencia interna partidaria, el impulso de nuevos partidos que apoyaran a los candidatos del MPN, la disposición de fuertes recursos de propaganda oficialistas, hasta la promoción de un fuerte discurso provincialista. En similar rango de importancia podemos señalar el manejo selectivo del clientelismo, extendido tanto a los sectores populares, como a clases medias y sectores del empresariado provincial. A ello debemos sumar las negociaciones exitosas llevadas con el empresariado tanto nacional como extranjero ligado a las explotaciones petrogasiferas existentes en la provincia. Todo ello permitió que el partido neuquino, durante su larga estadía en el poder, pudiera consolidar una lógica donde la maquinaria del estado provincial y el partido estuvieran de tal manera interpenetrados que parecieran ser una misma realidad estructural. Con estos recursos y capacidades, aún en situaciones de crisis, el MPN dió señales efectivas de gobernabilidad, posibilitando con ello ganar la confianza del electorado para asegurar su continuidad. En cambio, las fuerzas sociales, gremiales y políticas que fueron protagonistas de las crisis, sobre todo la más reciente del 2007, estuvieron lejos de impugnar el orden establecido por esa lógica.

Bibliografía

Abal Medina, J. (2011). *La política partidaria en Argentina. ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?* Prometeo.

Aiziczon, F. (2017*). Cultura política, militantes y movilización. Neuquén durante los años 90.* Prometeo.

Aiziczon, F. (2018). Argentina Huelga, militancia y tradición: viejas y nuevas estrategias de lucha en el sindicalismo docente. ATEN capital, 2003-2017. *Theomai*, (37), 229-247.

Calvo, E. (2013). El peronismo y la sucesión permanente: mismos votos, distintas élites. *Revista SAAP,* (7), 433-440.

Camino Vela, F. y Rafart, G. (2012). *Política y partidos en la Patagonia: 1983-2012.* Publifadecs.

Casullo, M. E. y Pasetto, A. (2017). La génesis de la "neuquinidad" como construcción política. *(En)clave Comahue*, (22), 147-162.

Cheresky, I. (2015). *El nuevo rostro de la democracia.* FCE.

Favaro, O. (2016). Partidos y democracia en Argentina. El caso de un partido provincial con éxito: el Movimiento Popular Neuquino. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (10). http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1015

Ferrari, M. y Mellado, V. (2016). *La Renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes, 1983-1991*. Eduntref.

Gallo, A. (2011). *Internas abiertas y representatividad democrática.* Prometeo.

Gallucci, L. (2011). Cambios y continuidades en un escenario de partido predominante. Una mirada sobre la competencia partidaria en la provincia de Neuquén. En J. M. Abal Medina (Comp.) *La política partidaria en Argentina* (pp. 185-227). Prometeo.

García, N. B. (2016). "Que se vayan todos". Néstor Kirchner y Jorge Sobisch desde la Patagonia. Territorio y liderazgos en pugna. *Anuario de la Facultad de Ciencias Humanas,* (13), 33-49. DOI: http://dx.doi.org/10.19137/an1303

Klachko, P. (2002). La conflictividad social en la Argentina de los '90: el caso de las localidades petroleras de Cutral Có y Plaza Huincul (1996-1997). En AAVV, "Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: Lecturas políticas". CLACSO.

Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical, al partido clientelista, 1983-1999*. Siglo XXI.

Lizárraga, F. (6-8 de noviembre de 2008). *Omar Sobisch: ocho años de retórica reaccionaria.* III Jornadas de Historia de la Patagonia. Centro Regional Universitario Bariloche, Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche. http://historiapolitica.com/datos/

Malamud, A. y De Luca, M. (Coords.). (2011). *La política en tiempos de los Kirchner.* Eudeba.

Mauro, S., Paratz Vaca Narvaja, M. y Ortiz de Rozas, V. (2016). *La política subnacional en Argentina. Enfoques y problemas.* UBA.

Palacios, S. (2021). Disputas a la hegemonía del Movimiento Popular Neuquino en los noventa La conformación del Frepaso a nivel provincial. *Kairos, Revista de Temas Sociales*, (47). file:///C:/Users/Gabriel/Downloads/Dialnet-

Palermo, V. (1988). *Neuquén, la creación de una sociedad*. CEAL.

Pilatti, M. (2008). *Neuquén: Economía y Sociedad.* EDUCO.

Rafart, G. (2009). Las "partes" del Movimiento Popular Neuquino: un ensayo de interpretación de sus tiempos partidarios. *Revista de la Facultad*, (15), 93-113.

Rafart, G. (2011). Candidaturas presidenciales en la Argentina, el protagonismo de los patagónicos: 1983 – 2011. *Revista Iberoamérica Global*, 4, (1), pp.1-23. http://ibero americaglobal.huji.ac.il/vol4num1.htm

Rafart, G. (2021). *El MPN y los otros. Elecciones y partidos en Neuquén, 1983-2019*. General Roca. Publifadecs.

Russo, J. (2003). La alternancia imperfecta. *Estudios sociales*, (25). Universidad Nacional del Litoral.

Sancho, M. D. (2021). La encerrona trágica de la política neuquina, en F. Lizárraga, S. García Gualda y L. Duimich (Coords.), *Patagonia: tragedia y sacrificio* (pp. 337-353). Teseo Press.

Taranda, D., Mases, E. y Bonifacio, J. L. (2007). *La protesta social en Neuquén*. EDUCO.

Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos.* Siglo XXI.

Vommaro, G. y Combes, H. (2016). *El clientelismo político.* Siglo XXI.

Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro.* Planeta.

CAPÍTULO 6

Coyuntura de amenaza a la estabilidad política y consolidación del predominio radical en Río Negro

Jimena Pesquero Bordón

La provincia de Río Negro en el año 1995 estuvo signada por una conjunción de crisis económica, ligada a los cambios estructurales de la Argentina de impronta neoliberal; crisis social, por la pauperización de las condiciones de vida de la población como consecuencias de la reforma del estado y el ajuste fiscal; y crisis política, disparada por la deuda pública provincial y los atrasos salariales a empleados estatales y jubilados. En paralelo, el gobernador, Horacio Massaccesi, cursando su último año de mandato y sin reelección inmediata, lanzó su candidatura presidencial por la Unión Cívica Radical (UCR). Tuvo que competir, entre otros, con el presidente, Carlos Menem (Partido Justicialista, PJ) que logró su reelección con nueva Constitución Nacional mediante. El gobierno provincial se encontraba en una posición de oposición abierta con respecto a la figura presidencial. La interacción con la Nación constituyó un factor económico y político de la crisis provincial.

Este capítulo aborda el caso rionegrino desde una perspectiva analítica de continuidad entre los patrones de estabilidad e inestabilidad de los gobiernos en las provincias argentinas.

Adopto la noción de coyuntura de amenaza a la estabilidad política (Rodrigo y Mauro, 2023) que presenta diferentes grados a partir de la intersección de diversas dimensiones (escalares, institucionales, partidarias y de conflictividad social) que resultan productivas para el estudio de caso construido. Se configuran coyunturas de amenazas a la estabilidad política cuya resolución puede incluir o no la alteración del mandato constitucional del gobernador. En muchos casos, este tipo de coyunturas fueron catalizadas por conflictos gremiales a partir del atraso de haberes a estatales (Rodrigo, 2013).

Como método, opté por una estrategia cualitativa y de estudio de caso de tipo paradigmático o ejemplificador (Archenti, 2018) en relación con el marco teórico sobre crisis políticas provinciales adoptado. Se construye el caso rionegrino considerando las etapas de la trayectoria de un problema público (momento de emergencia, momento de tratamiento y momento de resolución), como constitutivas de la coyuntura crítica. Para narrar el caso confeccioné una cronología extensa a partir del relevamiento de cada una de las publicaciones del Diario Río Negro del periodo (diciembre 1994-diciembre 1995) y seis entrevistas en profundidad a protagonistas políticos y sindicales del caso entre marzo y junio de 2022. Dada la incidencia del *Diario Río Negro* en la vida público-política de la ciudadanía rionegrina y neuquina, lo considero un actor protagónico más.

Los gremios estatales de los tres poderes impulsaron la conformación del Frente de Estatales Rionegrino (FER). La organización multisectorial llevó adelante un plan de lucha con masivas manifestaciones, acciones directas, tomas de edificios públicos y paros intermitentes, entre otras. El rol de la Unión de trabajadores y trabajadoras de la Educación de Río Negro (UNTER) y de su secretario general, Daniel Gómez, resultó gravitante en este ciclo de conflictividad. Los protagonistas entrevistados destacan lo estratégico que resultó para la génesis, desarrollo y disolución

del FER[1] el rol del gremio Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) seccional Río Negro y de su secretario general, Juan Carlos Scalesi. UPCN era la organización sindical de mayor incidencia en la provincia en la época. UPCN y UNTER fueron los actores claves para la conformación del FER, cumpliendo roles diferenciales de confrontación y negociación con el gobierno provincial para la vehiculización del conflicto gremial.

El Ejecutivo Provincial llevó adelante una política de negociación con los sindicatos y de represión de la protesta con presencia territorial de la Gendarmería Nacional. Hubo pedidos de juicio político al Gobernador, a ministros del gabinete y al Superior Tribunal de Justicia (STJ) que no se sustanciaron. En las elecciones de 1991, la UCR había logrado concitar las preferencias ciudadanas obteniendo el 46,44% de los votos y ganando en los ocho circuitos electorales. Massaccesi fue reelecto (periodo 1991-1995) con la nueva Constitución Provincial y obtuvieron 26 sobre un total de 43 bancas en la Legislatura. Por lo tanto, en el contexto de crisis de 1995 la UCR contaba con mayoría legislativa propia, lo que le permitió sancionar leyes claves durante el periodo.

En 1995 se celebraron las elecciones nacionales y subnacionales de la Argentina. En el plano provincial, la Convención Radical erigió a la fórmula Pablo Verani-Bautista Mendioroz, y se creó la coalición Alianza por la Patagonia que tenía a la UCR como partido principal. Se realizaron las elecciones de forma conjunta el 14 de mayo donde Massaccesi salió tercero a nivel nacional y Verani resultó electo gobernador por escaso margen (624 votos de diferencia) frente al candidato del PJ, el senador Remo Constanzo. Hubo una sucesión exitosa entre los líderes de dos de los sectores internos de la UCR (Massaccesi, gobernador saliente y Verani, presidente de bloque en la Legislatura).

[1] Durante el primer mandato del gobernador Pablo Verani, (1995-1999), el FER se disuelve con la salida de UPCN. Pero ese proceso excede los límites del caso aquí construido. Ver Favaro e Iuorno, 2006. Para conocer el proceso de conformación, devenir de esta experiencia de organización intersindical y causas de su dilución, ver Gutiérrez, 2022.

En la coyuntura de amenaza a la estabilidad política por la lucha sindical, las tensiones con Nación y el faccionalismo interno de la UCR provincial, se logró una continuidad y consolidación del predominio del partido gobernante en el sistema partidario de Río Negro extendido por 28 años. El desenlace de la coyuntura tendió al reequilibrio con el cambio en la coalición oficialista.

Antecedentes

Si bien este capítulo describe y analiza la crisis rionegrina de 1995, quiero abordar la fase previa con el objeto de dotarla de un marco vinculado al derrotero de la UCR provincial. Con la apertura democrática, Río Negro se suma a la ola alfonsinista del país. Raúl Alfonsín (1983-1989, UCR) gana las elecciones presidenciales por 51,75% de los votos y se impone su candidatura en 16 de 24 distritos. Las elecciones provinciales se realizaron de forma conjunta con las nacionales y la UCR logra siete gobernaciones provinciales incluida la de la provincia de Río Negro. Gana las elecciones a gobernador Osvaldo Álvarez Guerrero (1983-1987). Luego es sucedido por Massaccesi (1987-1995).

Massaccesi logra su segundo mandato a partir de la posibilidad que le otorga la reforma de la Constitución Provincial de 1988. Allí se incorporan el artículo 175 de reelección y sucesión recíproca como la elección del vicegobernador en la fórmula gubernamental por voto directo. Dadas las intenciones de Verani, ex vicegobernador de Massaccesi (1988-1991), de acceder a la gobernación declina la candidatura a vice del periodo 1991-1995 y postulan a Edgardo Gagliardi, intendente de Bariloche por dos periodos consecutivos (1985-1991).

La vida interna del radicalismo provincial se encuentra polarizada entre dos sectores bien definidos: el Blanco, línea interna liderada por Massaccesi, y el Rojo y Blanco, por Verani.

Originariamente hubo una línea nacional con asiento territorial en Gral. Roca e históricamente sus referentes fueron Carlos Gadano, Julio Rajneri y, luego, Verani. Este sector era denominado Rojo. Con el advenimiento de la democracia aparecen el sector Blanco y el sector Rojo y Blanco, este último continuador del sector Rojo luego de la salida de Rajneri del partido[2].

A nivel nacional se presenta un escenario de crisis vinculado a la hiperinflación y devaluación. Menem asume de forma anticipada la presidencia en 1989. En los primeros meses de gobierno se sancionan dos leyes que reconfiguraron el modelo económico y el rol del estado (la Ley 23696 de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa que dispuso la privatización y participación del capital privado en el estado y las empresas públicas; y la Ley 23697 de Emergencia Económica que suspendió los regímenes de promoción a la producción y los subsidios regionales y sectoriales existentes). En marzo de 1991 tras la asunción de Domingo Cavallo como ministro de Economía, el Congreso sanciona la Ley 23928 de Convertibilidad y el Poder Ejecutivo decreta la desregulación económica. En diciembre a partir de la Ley 24049 el gobierno nacional realiza la transferencia de servicios educativos y de salud a las Provincias. En línea con Nación, Río Negro declara la emergencia económica-financiera y administrativa. Desde 1991 se inicia la modificación de la ley de coparticipación de 1984 vinculada al ajuste estructural[3].

Durante el gobierno de Massaccesi hubo una expansión estatal mediante creación de empresas públicas y de fondos compensadores para el sector privado, particularmente para el sector frutihortícola. En esta línea, demoró la suscripción de Río

[2] Rajneri era el director del *Diario Río Negro* y fue ministro de Educación en el Gobierno de Alfonsín. Ante la oposición del partido a la promoción de su senaduría y ante la consagración de la candidatura de Massaccesi a la gobernación, abandona la UCR y crea su propio espacio político.

[3] En enero de 1988, bajo el Gobierno de Alfonsín, se modificó el régimen de coparticipación federal de impuestos mediante ley 23.548. Lo que afectó negativamente a Río Negro.

Negro a los pactos fiscales hasta 1994 sosteniendo reivindicaciones políticas de corte desarrollista y provincialista. La contracara del proceso expansivo provincial en un contexto de reconfiguración del modelo económico nacional con impronta neoliberal fue la pérdida de recursos fiscales y el consecuente incremento del déficit fiscal y de la deuda pública provincial. Esto tuvo consecuencias sociales y un deterioro de la propia estructura y capacidad estatal.

Ante la conflictividad por la incertidumbre salarial de los estatales y deuda a proveedores del estado en el marco de la campaña electoral de 1991, Massaccesi emite un decreto en julio y realiza personalmente la confiscación del tesoro nacional del Banco de la Provincia de Río Negro (BPRN) para pagar salarios y jubilaciones. Además, cambia la fecha de elecciones provinciales al 11 de agosto, un mes después de lo previamente establecido. El ministro de Justicia de Nación, León Arslanian, solicita al fiscal federal de Río Negro el procesamiento del gobernador, ministros, director del BPRN y jefe de policía bajo los cargos de abuso de autoridad, malversación de caudales públicos por sustracción y extorsión. En ese contexto lo denominaron popularmente "Robin Hood". Finalmente, Massaccesi gana las elecciones de Río Negro por el 46,44% de los votos y un margen de veinte puntos porcentuales respecto de la candidatura del PJ. La UCR logra ganar los ocho circuitos electorales y obtiene 26 de 43 bancas de la Legislatura[4]. Esto imprimió fortaleza del Ejecutivo en la Legislatura y permitiría la sanción de leyes claves del periodo sin los votos de la oposición.

[4] El sistema electoral rionegrino para la elección de los cargos legislativos es de tipo mixto que combina representación regional con representación poblacional. Se utiliza el sistema D´Hont para la transformación de votos en bancas. Los cargos del Poder Ejecutivo como Legislativo se renuevan cada cuatro años. Hasta el 2011 por representación regional se elegían 24 legisladores en total, 3 por cada uno de los ocho circuitos electorales, con piso electoral del 22% y por representación poblacional, 19 legisladores en total considerando un distrito único con piso electoral del 5%.

La coyuntura de crisis en Río Negro (diciembre 1994-diciembre 1995)

Las tensiones con Nación constitutivas de la crisis y la creación del FER (diciembre 1994-mayo 1995)

En el año 1995 en Río Negro se configuró una coyuntura crítica que amenazó la gobernabilidad. Esta conjugó una situación financiera y endeudamiento público provincial dada la aplicación del modelo económico de impronta neoliberal, la descentralización de servicios esenciales del estado nacional a las provincias y municipios y su impacto en la capacidad de pago a proveedores y salarios de los trabajadores estatales. A las tensiones con Nación por la coparticipación, gestión de préstamos para hacer frente a los gastos corrientes de las provincias y las presiones por privatizar empresas de los estados provinciales y realizar el ajuste para cumplir con el pacto fiscal, en Río Negro se suma que el gobernador afronta una campaña electoral presidencial.

A las exigencias económicas y financieras de Nación a las provincias, encabezadas por el gabinete económico del ministro Cavallo, se suma la inestabilidad que el denominado "efecto tequila" (fuerte devaluación que realizó el Gobierno de México sobre su moneda que impactó en las bolsas y el mercado financiero mundial) trajo a la región. El resultado fue de crisis en distintas provincias y conflictividad gremial y social por los atrasos salariales y el aumento de la desocupación que el modelo tuvo como una de las principales consecuencias.

Lo que adujeron integrantes de primera línea del gobierno de Río Negro entrevistados es que eran exponentes de un proyecto político diferente al nacional, con centralidad en el estado frente a las políticas de impronta neoliberal del menemato. Ante la coyuntura electoral, que los ponía en un marco de rivalidad directa con el presidente Menem, exploraron las

posibilidades crediticias externas con el fin de aislar la provincia de los imperativos del pacto fiscal y lograr autonomía económica relativa, evitando quedar sometidos a las negociaciones por los fondos coparticipables. Esas negociaciones se vieron truncas a partir del cierre de mercados ante la crisis del *efecto tequila,* dejando a este grupo dirigencial con una candidatura a presidente en franca oposición al presidente en ejercicio de quien a su vez dependía financieramente para sostener el funcionamiento del estado provincial.

La dirigencia de la UCR ya había definido sus candidaturas nacionales y provinciales en noviembre de 1994. En el plano nacional, ganó la interna radical la fórmula Horacio Massaccesi-Antonio Hernández promovida por la Línea Córdoba o Federal liderada por el gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz (1983-1995) y apoyada por Raúl Alfonsín. En el plano provincial, la Convención Radical consagra la fórmula Pablo Verani-Bautista Mendioroz. El binomio se compone por Verani, en ese entonces jefe del bloque radical en la Legislatura y líder del sector, Rojo y Blanco, que impondría sus candidatos a la gobernación hasta el fin del periodo de gobiernos radicales en la provincia en 2011. Mendioroz, legislador provincial e integrante de una familia tradicional de Viedma se suma a la fórmula por el sector Blanco, liderado por Massaccesi. Dado el resultado, Álvarez Guerrero, opositor a Massaccesi, renuncia a la presidencia de la Convención Nacional de la UCR. Para las elecciones de 1995 la UCR conforma la Alianza por la Patagonia junto al Partido Provincial Rionegrino, el Movimiento de Integración y Desarrollo y la Democracia Cristiana e inicia una estrategia coalicional que sostendrá con diversas etiquetas y conformaciones hasta el 2011.

La candidatura de Massaccesi se suma a la serie de candidaturas presidenciales y vicepresidenciales que aportó la región patagónica desde 1983 hasta 2019. Esta significativa presencia de candidatos presidenciables de partidos provinciales, radicales y peronistas se vincula con la territorialización y desnacionalización del sistema

partidario argentino (Rafart, 2012). Dado que la base electoral de la Patagonia es escasa, los candidatos y candidata presidenciables han realizado alianzas con dirigentes de provincias de bases electorales de peso, como provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires o Córdoba. En el caso de Massaccesi, su candidatura se enmarca en la Línea Córdoba de la UCR como se mencionó. El radicalismo provincial ostenta una posición destacada dentro de la estructura partidaria nacional durante el periodo inaugurado con la apertura democrática. Como efecto del proceso político de 1995, los líderes partidarios se concentran en reproducir el predominio en la política local desacoplándose del declive partidario nacional. Como consecuencia el radicalismo profundiza su provincialización (Camino Vela, 2012).

Por su parte, el Congreso del PJ consagra la fórmula Remo Constanzo-Julio *Rudy* Salto. Se incorpora el partido provincial Movimiento Popular Rionegrino (MPP) a la coalición, Frente para la Victoria, de forma secundaria. El MPP fue fundado por un grupo dirigencial cipoleño que remonta sus orígenes al Cipoletazo de 1969 (Favaro, 2011; Tapia, 2012). Se trata de una dirigencia política que gobierna Cipolletti (la tercera ciudad más populosa de la provincia y con un fluido vínculo comarcal con Neuquén) mediante la conformación de diferentes alianzas desde el retorno a la democracia y sus orígenes pueden rastrearse en la década de 1960 en el gobierno del Dr. Julio Dante Salto, a posteriori de la provincialización del territorio nacional. A partir de la década de 1990 crean su propio partido de distrito, el MPP, asentado en un ideario municipalista y federalista (Documento del MPP, 1992) y llevan una estrategia dual: seguir siendo el partido predominante local y, a su vez, lanzarse como tercera fuerza provincial.

En diciembre de 1994 se votan en la Legislatura dos leyes de peso en la provincia: las reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley Nº2430) y del Régimen electoral y de los Partidos Políticos (Ley Nº2431). Estas junto a la Constitución de 1988 configuraron un nuevo plexo normativo político en la provincia.

En la reforma constitucional rionegrina de 1988 se incorpora la figura de vicegobernador electo en fórmula gubernamental junto al gobernador, lo que abre una ventana de oportunidad para el desarrollo e integración de terceras fuerzas en coaliciones lábiles, las cuales sellen su acuerdo político a través de la figura del vice (Pesquero, 2019).

Al tener Massaccesi que afrontar una campaña presidencial, reconfigura su gabinete en diciembre de 1994. Entre otros, nombra a Roberto Rulli como ministro Coordinador por la salida de Fernando Chironi dada su candidatura a intendente de Viedma. Rulli, presidente del Consejo de Educación durante el gobierno de Massaccesi, había construido un vínculo con la UNTER desde la creación de la Ley Nº2444, Ley Orgánica de Educación sancionada en 1991. Por lo que resultaba funcional para vehiculizar las negociaciones sectoriales.

Ya en diciembre se gesta el malestar por los atrasos salariales y el incumplimiento del cronograma de sueldos que marcará todo el periodo (diciembre 1994-diciembre 1995). Se empieza a pagar de forma escalonada por sector y ciudad según disponibilidad del BPRN. Esto deriva en un atraso salarial de tres haberes mensuales. El 10 de diciembre frente a la falta de pago inician protestas en los hospitales públicos de la provincia. La Asociación de técnicos y profesionales que nuclea a los hospitalarios conduce las protestas de forma asamblearia. Mientras los estatales hacen guardia en la sucursal de Roca del BPRN a la espera de la llegada del dinero adeudado, hay movilizaciones de estatales (UNTER, hospitalarios, judiciales, entre otros). También, por falta de pagos hay cortes de prestadores de la obra social provincial, IPROSS, por lo que los trabajadores estatales se quedan sin servicio de salud del subsistema. Lo que agudiza la crisis provincial incorporando la dimensión sanitaria.

A su vez, había tensión con el sector de productores frutihortícolas dada la crisis del sector. Se generan protestas de chacareros nucleados en la Federación de Productores de Río Negro por demoras en el pago de un fondo compensatorio, entre otros.

A mediados de enero se cae el cronograma de pago de sueldos del primer semestre planificado en diciembre de 1994, luego de la asunción del nuevo gabinete. Los trabajadores estatales sindicalizados organizan ollas populares frente a la Casa de Gobierno dada la incertidumbre respecto a la fecha de pago de salarios. Hay asambleas y radios abiertas de la UNTER. Movilizaciones y marchas en la capital, Viedma, y otras ciudades de la provincia. En este marco, se rearticula el Frente de Gremios Estatales en reclamo de la normalización del pago de haberes y, luego, se conformaría el FER. Este es integrado por los principales gremios estatales de los tres poderes del estado. Por una parte, delegaciones provinciales de sindicatos nacionales: UPCN, como actor principal, y ATE. Por otra parte, sindicatos estatales provinciales: UNTER, Asociación Personal de Empleados Legislativos (APEL), Viales Rionegrinos, Sindicato de Trabajadores de la Justicia Rionegrina (SITRAJUR), entre otros (Gutierrez, 2022). La UNTER conducida por los integrantes de la lista Celeste, en agosto de 1995, reeligen a Daniel Gómez y Ebe Adarraga como secretario general y adjunta, respectivamente. La UNTER está conformada por docentes nacidos y criados en la provincia y también por aquellos que vinieron de otras provincias en las décadas de 1980 y 1990, algunos con capital tanto gremial y como político partidario con trayectorias que se remontan hasta las décadas de 1960 y 1970. Integraron la dirigencia del gremio docente habiendo transitado la creación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) en 1973 y de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) en 1992, entre otras organizaciones[5]. La UNTER enarbola un

[5] La UNTER se creó en 1974 como una entidad de base de la CTERA y es miembro de la CTA.

discurso de impronta antineoliberal o antihegemónica contra los modelos socioeconómicos —que adjudican la responsabilidad de su ejecución a los gobiernos nacional y provincial— que excede las demandas sectoriales o netamente salariales. Los dirigentes de la UNTER entrevistados, algunos iniciaron su trayectoria dirigencial en la década de 1990 y hoy continúan en el gobierno del gremio, coincidieron en que en ese periodo se constituyeron en "verdadera oposición".

Por otro lado, los trabajadores docentes y no docentes de la Universidad Nacional del Comahue con asiento en las provincias de Neuquén y Río Negro desarrollan un plan de lucha que incluye la toma del Rectorado, cortes del puente Neuquén-Cipolletti y paro docente en rechazo a la aplicación de la Ley de Educación Superior (LES) sancionada por el Congreso de la Nación ese año. En dicho periodo, el rionegrino Juan Carlos Del Bello era funcionario de Menem a cargo de la secretaría de Políticas Universitarias y promotor de la normativa mencionada.

Debe considerarse el rol de los obispos católicos salesianos de la región patagónica en esta coyuntura enmarcados en la perspectiva de la teología de la liberación y de la opción por los pobres. Se destaca la figura del obispo de Río Negro, Miguel Hesayne, entre otras, que acompañó y promovió repertorios de protesta social de la época e intercedió con el gobierno provincial. En abril se difunde el mensaje pascual de los obispos rionegrinos, que manifestaron su solidaridad con quienes sufren las consecuencias sociopolíticas de la crisis reclamando honestidad e idoneidad a funcionarios públicos. En junio promueven un ayuno, marcha de antorchas y oraciones por la crisis provincial en distintas ciudades con amplia convocatoria, entre otras acciones.

El repertorio de lucha sindical y social de 1995 fue amplio, de alta intensidad y sostenido durante todo el periodo con un pico de conflictividad en octubre. En esa coyuntura hubo masivas manifestaciones en las diferentes ciudades convocadas por el FER a las que se sumaron las acciones colectivas de estudiantes,

jubilados, comerciantes y desocupados. Hubo acciones directas, entre las que se destacan el incendio del bloque de la Legislatura, del Consejo Deliberante de Cipolletti y de la casa de Edgar Massaccesi[6] y de Verani, entre otras a destacar. En este marco intervino la Gendarmería Nacional, la policía provincial reprimió la protesta, hubo heridos y centenares de detenidos. También hubo pedidos de juicio político al gobernador, al vice, a ministros y al Superior Tribunal de Justicia. Y la renuncia del intendente de El Bolsón en el mes de febrero.

Las protestas con distintas modalidades continúan en las distintas ciudades. En febrero durante la decimotercera marcha de estatales, los gremios inician una campaña de recolección de firmas para pedido de juicio político contra el gobernador, el vice y el ministro de Coordinación. Ese mes, se suma el pedido de juicio político presentado por César Miguel, presidente del Concejo Deliberante de Bariloche, luego intendente electo de la ciudad. El 9 de febrero se da la primera marcha masiva en las ciudades de Viedma, Gral. Roca y Bariloche con cortes de ruta donde asisten más de 5000 manifestantes. El 10 de febrero trabajadores legislativos ocupan la Legislatura Provincial y se inicia un esquema de retenciones de servicios en las distintas reparticiones de los tres poderes del estado. El 15 de febrero los estatales marchan a Viedma desde toda la provincia en delegaciones convocadas por el Frente Gremial en reclamo de haberes adeudados y juicio político al gobernador. Sesiona el Congreso de la UNTER en Viedma con 110 delegados de todas las seccionales y decide impulsar el FER y realizar un paro general por 24 horas. Ese día, integrantes de la seccional de la UNTER toman el Consejo de Educación Provincial de Bariloche. Finalmente, el 26 de febrero el Congreso de la UNTER reunido en Ing. Huergo decide no iniciar el ciclo lectivo de 1995 a la espera de completar el pago de salarios. A fin de retomar la iniciativa, el gobierno provincial reanuda negociaciones con el FER de forma conjunta y no por

[6] Edgar Massaccesi, primo del gobernador, fue ministro de Economía y administrador del BPRN durante su gestión. Fue condenado por el delito de fraude a la administración pública por administración fraudulenta. Este proceso judicial contra los administradores del BPRN tuvo alto impacto en la opinión pública durante el segundo mandato de Massaccesi.

gremios, a través de la Subsecretaría de Trabajo. Crea el Consejo Asesor del IPROSS con representantes gremiales. También, ante la escalada de tomas de edificios públicos, incidentes y acciones directas, forman un grupo policial antichoque con integrantes de la Brigada de operaciones, rescate y antitumulto de la policía provincial (BORA).

A nivel nacional, el panorama es complejo y de alta conflictividad social. Varias provincias atraviesan coyunturas críticas por la situación económica y financiera que se suma a la conflictividad gremial y social. Gobiernos provinciales impulsan recortes salariales para ceñirse al pacto fiscal. Hay masivas movilizaciones de estatales, jubilados, estudiantes y desocupados. Dados los atrasos salariales hay retenciones de servicio en diferentes provincias. Huelgas de hambre y acciones colectivas de desocupados, en la que se destaca el caso de Neuquén. El ciclo lectivo nacional de 1995 inicia con paro nacional convocado por CTERA, liderada por Marta Maffei. Hay represión hacia las Madres de Plaza de Mayo frente a la ESMA por parte de la policía federal. En Tierra del Fuego, un obrero metalúrgico es asesinado en contexto de represión por impacto con bala de plomo de la policía provincial. Hay decenas de heridos y detenidos en las diferentes contiendas locales.

Respecto a la campaña electoral de Massaccesi, esta se basaba en un discurso federalista enfocado en distinguirse del modelo económico y financiero que encarnaban Menem y Cavallo. Un mes antes de las elecciones convoca a una consulta popular de carácter obligatorio para el 19 de marzo con el fin de definir si deben ser o no privatizadas las empresas estatales provinciales (Servicios Ferroviarios Patagónicos, Empresa de Energía del Estado –ERSE–, Caja de Jubilaciones y Departamento de Agua). El 9 de marzo con los votos de la bancada de la UCR se ratifican los decretos núm. 59 y núm. 196 de convocatoria a consulta popular. El diputado nacional, Miguel Pichetto, y Scalesi presentan acciones por inconstitucionalidad del llamado a plebiscito. El PJ y

el MPP convocan a votar en blanco en el plebiscito. El 64% de los votos de la consulta popular fueron por el no a las privatizaciones. Hubo 23% de votos en blanco y un 70% de asistencia. Massaccesi lo capitaliza como una victoria. Al día siguiente, hay paro general con alto acatamiento y movilizaciones en todas las ciudades en demanda de los sueldos atrasados. Asimismo, Menem retoma actividades tras el duelo por la muerte de su hijo.

Abril inicia con atrasos salariales, falta de pago a prestadores y a proveedores del estado y sin cronograma de haberes estatales. El Concejo Municipal de Bariloche continúa tomado por docentes, jubilados y empleados agremiados al Sindicato de Obreros y Empleados Municipales (SOYEM) y sin sesiones. Continúan las tomas de edificios públicos, retenciones de servicios, paros y ollas populares, entre otros. El día 19 se realiza una marcha masiva en Bariloche de estatales, jubilados, desocupados y estudiantes. Se estiman 3500 manifestantes. Junto a la marcha de Córdoba, las de mayor convocatoria en el país de esa fecha. El 20 se declara emergencia judicial en la provincia. El 22 se realiza una marcha en Viedma por el asesinato de Víctor Choque, obrero fueguino, en el marco de la represión de una protesta y por el *fichaje policial* de los trabajadores por actividades de inteligencia de la policía provincial. Entre otras acciones, se organiza el *Alumnazo* por el atraso salarial. Se estima que más de 5000 alumnos de escuelas del Alto Valle protestaron y realizaron tomas de escuelas que se extendieron hasta el 12 de mayo momento de su suspensión por pedido de la Junta Electoral Nacional para realizar los comicios del domingo.

Finalmente, el 14 de mayo se celebran las elecciones nacionales y provinciales donde Menem logra su reelección, Massaccesi obtiene el tercer puesto luego de Octavio Bordón (FREPASO) y Verani, resulta electo Gobernador de Río Negro[7]. A partir de este punto la situación social se complejiza en la provincia

[7] A nivel municipal, el PJ obtiene 19 intendencias y la UCR 17 intendencias de 36 en juego.

y sostener la gobernabilidad hasta el cambio de autoridades en diciembre resulta desafiante para el grupo dirigencial a cargo del ejecutivo provincial. El ciclo de acción colectiva motorizado por el FER tiene las características de una contienda política abierta (Mc Addam, Tarrow y Tilly, 2005) con un pico de conflictividad en octubre sumado a las acciones de jubilados, estudiantes y desocupados. El faccionalismo de la UCR provincial se agudiza y Verani se muestra opositor a las acciones de gobierno de Massaccesi sosteniendo que hay que realizar el ajuste fiscal para sanear las cuentas provinciales. Además, siendo presidente de bloque de la UCR en la Legislatura se ausenta durante las sesiones claves del periodo. El PJ provincial pide juicio político al gobernador y adelanto del cambio de mandato. En un marco de presión del gobierno nacional para que Río Negro privatice sus empresas, cumpla con el pacto fiscal y así derivar recursos y obtener préstamos en la banca internacional para afrontar las erogaciones estatales.

A fines de mayo, luego de una reunión fallida con el gobernador, el FER convoca una marcha de estatales y, nuevamente, una delegación de la UNTER toma el Concejo Municipal de Bariloche. El 31 de mayo integrantes de la UNTER y jubilados toman el edificio del Consejo Provincial de Educación (CPE) en Viedma. Son desalojados por integrantes del grupo BORA de la policía provincial. Hay expresiones de rechazo de distintos sectores respecto a la modalidad de intervención del gobierno provincial. El FER convoca a un paro en repudio al desalojo concretado por el grupo BORA y en señal de protesta por el atraso salarial. Piden las renuncias de los ministros Rulli y Mario Zecca y del jefe de policía, Carlos Ramos. Docentes y estatales toman Concejos Deliberantes de diferentes ciudades en un contexto de atrasos salariales municipales y son desalojados. El de Bariloche es desalojado por orden judicial luego de 45 días de toma. Legisladores de la oposición piden sesión extraordinaria para declarar la emergencia educativa y constituir un *fondo salarial educativo* que garantice el pago a término de los sueldos

docentes. En diferentes Concejos Deliberantes locales (Choele Choel, Roca, Sierra Grande, entre otros) se declara la emergencia educativa.

Coyuntura de amenaza a la estabilidad política en Río Negro y su resolución (mayo 1995-diciembre 1995)

Luego de celebradas las elecciones, Massaccesi y Verani inician la transición de gobierno. Verani designa técnicos para trabajar el recorte del gasto público durante la transición gubernamental, solicita a su vez que se inicie el ajuste antes de su asunción. Se suprime el ministerio de Coordinación y se crea una cartera que contiene las funciones de coordinación y gobierno a cargo de Rulli. Zecca, ministro de gobierno, deja el gabinete. El gobernador decreta (decretos núm. 616 y núm. 712) una batería de medidas de restricción de gastos (eliminación de horas extras y extensión horaria, congela vacantes, cancela adscripciones, gastos de publicidad en los medios, contrataciones mediante locación de servicio), bloquea las cuentas bancarias de los organismos públicos y acepta la renuncia de 56 funcionarios públicos. Frente al bloqueo de cuentas que no permite operar a los hospitales públicos se realiza un paro de hospitalarios en protesta por los decretos gubernamentales. El FER solicita la derogación de los decretos.

Se prolonga el ciclo lectivo y se acortan las vacaciones de invierno. Los docentes cobran los salarios de abril con descuento por las retenciones de servicios. El Gobierno llega a un acuerdo con el FER y se firma el denominado "Acuerdo de la Crisis". Pero por incumplimiento del acuerdo ante la falta de pago de los sueldos de junio, se retoman medidas de fuerza. El ciclo lectivo terminará ese año de forma escalonada por niveles educativos, con la peor performance en materia de días de clases y con un

decreto gubernamental en diciembre que promueve a todos los estudiantes de cada uno de los niveles. Este panorama sería solo superado en el 2020 dadas las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio por la pandemia de covid-19.

En Córdoba, entre otras provincias, hay manifestaciones por la crisis. En la opinión pública se forja una argumentación en torno a su origen vinculado al aumento del gasto público y la deuda pública, que ocasiona el corte de la cadena de pagos a proveedores del estado y dos meses de atrasos salariales. Hay heridos y detenidos en el marco de la represión de la protesta. Por la crisis Angeloz presenta su renuncia antes de tiempo y asume el gobernador electo, Ramón Mestre, radical de la línea interna opuesta a la de su predecesor.

En agosto, la Convención de la UCR de Río Negro propone como candidatos a senadores por la mayoría al binomio gubernamental saliente, Massaccesi y Gagliardi. El 14 de noviembre la Legislatura convalida la elección. Ese mes la jueza federal de Roca libra orden de detención contra Massaccesi a pesar de tener fueros. Luego, el 14 de diciembre la Cámara de Apelaciones de Roca revoca el llamado a indagatoria y la orden de detención de Massaccesi en el marco del artículo 69 de la Constitución Nacional. Sin embargo, se aplaza la asunción de Massaccesi y Gagliardi como senadores hasta diciembre de 1996. Durante dicho periodo Río Negro queda representada en la Cámara solo por el senador por la minoría, Constanzo. Los senadores justicialistas aceptarían los pliegos del legislador ante una inminente resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que revoca la prisión que pesaba en su contra por la acción de gobierno de incautar los fondos públicos del Tesoro Nacional del BPRN en 1991 con el objetivo de pagar los salarios estatales.

En septiembre escala el conflicto y la dirigencia política discute públicamente la posibilidad de renuncia de Massaccesi. Luego de un paro nacional convocado por la CGT, el FER convoca a

marchar en Viedma. Hay incidentes, se rompen vidrios de la Casa de gobierno, la Caja de Previsión y la Residencia de Gobernadores y se produce un incendio en el Bloque de la Legislatura. También, hay una movilización en Bariloche en contra de la política económica provincial y nacional, contra el ajuste y el atraso salarial en la que participan unas 3000 personas. Los docentes retoman la retención de servicios.

A fines de septiembre arriba Gendarmería a la provincia. Unos 600 a 1000 gendarmes se distribuyen en las ciudades de Bariloche, Gral. Roca y Viedma. En ese contexto, el gobierno declara asueto provincial en todas las reparticiones públicas. Se realiza la movilización del FER más numerosa que, entre otras consignas, se suma: *Que se vaya Massaccesi ya*. Se estima que asisten alrededor de 12.000 personas. El 29 de septiembre se vota en la Legislatura la venta del BPRN con manifestaciones en inmediaciones del recinto. Se anuncia paro bancario.

En octubre se llega al pico de conflictividad del ciclo contencioso rionegrino (diciembre 1994-diciembre 1995). Se desarrollan marchas en toda la provincia. El gobierno monta un operativo de seguridad en edificios públicos y casas de funcionarios con presencia de Gendarmería Nacional. Se producen incendios y escraches en distintas viviendas de políticos provinciales. Hay saqueos y varios incidentes. Se realizan acciones directas. Hay represión, heridos, entre los que hubo tres hospitalizados, y más de 170 detenidos.

Ante la exigencia privatizadora para lograr recursos a fin de afrontar la crisis provincial, se aprueba nuevo marco regulatorio eléctrico y la venta de ERSE en la Legislatura con el voto de la bancada de la UCR. Los legisladores salieron en furgón del BORA dadas las manifestaciones en los alrededores. Se convoca a paro general en la provincia. Se producen incidentes en Cipolletti por intento del incendio del Concejo Deliberante y queman el edificio de ERSE.

A mediados de octubre, se realiza en Bariloche la V Cumbre Iberoamericana de presidentes. El FER convoca una multitudinaria marcha en Bariloche el día 16. Se estiman 4500 manifestantes. Estatales rionegrinos aprovechan el evento para dar a conocer la crisis provincial a nivel mundial.

En noviembre ante la continuidad de los atrasos salariales y la inminente nominación de Massaccesi como senador nacional, se realiza un paro general provincial por 48 horas convocado por el FER. Se realizan marchas de estatales en las principales ciudades. Hay represión del BORA y en Viedma sitian la sede de UPCN. Se producen incidentes, como la quema de automóviles y resultan seis personas detenidas. En paralelo, la Comisión Acusadora de Juicio Político de la Legislatura rechaza los catorce pedidos de juicio político contra Massaccesi, Gagliardi, distintos funcionarios públicos y STJ[8]. Finalmente, el 14 de noviembre designan las dos bancas a senador por la mayoría a Massaccesi y a Gagliardi por 15 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención con la presencia del bloque radical pero la ausencia de su presidente, Verani y de la oposición. Hay expresiones de repudio de manifestantes en las inmediaciones de la Legislatura. El 17 de noviembre vuelven a marchar los estatales convocados por el FER en distintas ciudades. En Gral. Roca unos 700 estatales autoconvocados realizan protestas con antorchas y llevan un ataúd a la casa de Verani en Roca. Incendian la casa. Reprime el BORA y detienen a quince manifestantes. El 18 de noviembre se publica en el Boletín Oficial el decreto de emisión de bonos CEDERN que se utilizarían en la administración Verani para el pago de un porcentual de los haberes de estatales y jubilados. El 30 de noviembre el FER convoca una nueva movilización en Viedma. Hay incidentes y piedrazos a la casa del jefe de Policía. Resultan cuatro manifestantes detenidos. Asimismo, los bancarios declaran paro por tiempo indeterminado.

[8] Los pedidos de juicio político a los integrantes del STJ están vinculados al rechazo de recursos de amparos de jubilados y trabajadores estatales para el pago inmediato de haberes adeudados.

El 8 de diciembre se realiza la última marcha del FER durante el gobierno de Massaccesi. Hay nuevamente incidentes en Viedma. La policía reprime con gases y balas de goma. Resultan tres heridos y ocho detenidos. El 10 de diciembre se realizan los recambios gubernamentales en municipios y en la provincia. Hay manifestaciones y acciones directas contra políticos en las principales ciudades. Ese día, ante el pedido de detención preventiva librado por la jueza federal de Roca, Massaccesi se prófuga hasta la emisión del fallo de Casación el día 14. El 20 de diciembre, se privatiza el BPRN que junto con la privatización de ERSE inauguran el proceso privatizatorio provincial del período.

Francisco Camino Vela (2014), entre otros, señala que Río Negro constituye un caso de excepcionalidad dentro de las provincias argentinas desde la perspectiva politológica dado que es el único distrito donde la UCR mantiene un alto consenso electoral y un alto número de bancas en la Legislatura por 28 años consecutivos (1983-2011). Conforma alianzas transitorias teniéndolo como partido principal durante todo el periodo. En la coyuntura crítica que desafió la gobernabilidad durante 1995, las líneas internas de la UCR lograron sucederse en el Ejecutivo provincial de forma exitosa. Verani gobierna con reelección mediante el periodo (1995-2003). Además, es el único líder del radicalismo provincial que logra imponer su sucesor en la interna radical que accede a la gobernación, Miguel Saiz (2003-2011).

De forma paradojal, 1995 constituye un momento de consolidación del predominio radical en Río Negro. En la coyuntura de amenaza a la estabilidad política por la lucha sindical, las tensiones con Nación y la agudización del faccionalismo interno de la UCR provincial, se logró la continuidad del partido gobernante de Río Negro. El desenlace de la coyuntura tendió al reequilibrio con el cambio del elenco gubernamental en la coalición oficialista.

Conclusiones

En este capítulo muestro, a través del caso rionegrino construido (diciembre de 1994-diciembre de 1995), cómo un sistema político provincial procesó una crisis tomando como marco conceptual la noción de coyuntura de amenaza a la estabilidad política (Rodrigo y Mauro, 2023). Esta tercera categoría, en un continuum entre estabilidad y crisis política, permite enriquecer el estudio de la variación de los patrones de estabilidad e inestabilidad de los gobiernos provinciales argentinos, al superar dos sesgos: el de la selección de casos, incorporando estudios de caso sobre crisis políticas donde no hubo alteraciones del mandato que tiende a omitir la literatura especializada, y el de una perspectiva dicotómica (Rodrigo y Mauro, 2023).

En el caso rionegrino aparece una conjunción de variables: un ciclo de alta intensidad de la protesta social; una relación con Nación constitutiva de la coyuntura crítica que, además, se complejiza por la competencia electoral multinivel; un intenso faccionalismo interno del partido gobernante, que se resuelve moderadamente por el hecho que la alternancia ya estaba garantizada; y una fortaleza del Ejecutivo en la Legislatura provincial contando con mayoría propia. El conflicto gremial encabezado por el actor contencioso FER fue gravitante en el periodo analizado. La protesta social motorizada por el conflicto gremial se incrementó rápidamente frente a un gobierno provincial con apoyo legislativo, pero en tensión con el tercer actor institucional a tener en consideración como parte constitutiva de las crisis provinciales, Nación.

Considerando los distintos momentos de la trayectoria de un problema público que constituyen la coyuntura de amenaza a la estabilidad distingo en el caso los siguientes. Un momento de emergencia: se genera una coyuntura crítica motorizada por el conflicto gremial promovido por el actor contencioso intersindical,

FER. Esto es disparado por los atrasos salariales de los empleados públicos provinciales y jubilados que se superpone al cronograma electoral de 1995. Estas elecciones tienen la particularidad que incluye la candidatura presidencial del gobernador en ejercicio, agudizando la tensión con Nación. En la opinión pública se forja una argumentación en torno al origen del problema vinculado al aumento del gasto público y la deuda pública, que ocasiona el corte de la cadena de pagos a proveedores del estado y atrasos salariales. Un momento de tratamiento: considerando la respuesta gubernamental a la situación problemática, el Ejecutivo Provincial llevó adelante una política de negociación con los sindicatos y de represión de la protesta con presencia territorial de la Gendarmería Nacional. Hubo pedidos de juicio político al gobernador, a ministros del gabinete y al Superior Tribunal de Justicia (STJ) que no se sustanciaron dada la mayoría legislativa propia del gobierno. Un momento de resolución: el recambio gubernamental impacta en el conflicto gremial derivando en una resolución precaria de este a partir de la regularización de los pagos salariales que se sustancia con la nueva gestión a partir de la adopción de las medidas propuestas por Nación.

La resolución de la coyuntura de amenaza a la estabilidad política en el caso rionegrino incluyó una sucesión exitosa entre los líderes de dos de los sectores internos de la UCR, Massaccesi, gobernador saliente y Verani, presidente de bloque en la Legislatura. Se logró una continuidad y consolidación del predominio del partido gobernante en el sistema partidario de Río Negro extendido por 28 años. El desenlace de la coyuntura tendió al reequilibrio con el cambio del elenco gubernamental en la coalición oficialista que profundizaría la estrategia de provincialización partidaria.

Bibliografía

Archenti, N. (2018). Estudio de caso/s. En Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J.I. (Eds.), *Manual de Metodología de las Ciencias Sociales* (pp.291-304). Siglo XXI Editores.

Camino Vela, F. (Comp.) (2012). *El mundo de la política en la Patagonia Norte*. EDUCO – Universidad del Comahue.

Camino Vela, F. (2014). La Provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos. *Postdata,* 19 (2), 713-747.

Documento del Movimiento Patagónico Popular (1992). *Hacia un nuevo Río Negro*. https://mppo.wordpress.com/breve-historia/

Favaro, O. (2011). "Tierra de todos o de nadie". Reflexiones sobre las 'puebladas' de los años '60 y '70 en Argentina. Los casos del alto valle de Río Negro*. Iberoamericana Global*, (1), 1-23.

Favaro, O. & Iuorno, G. (2006). La Patagonia protesta. Recursos, política y conflictos a fin de siglo. *Realidad Económica*, (2017), 69-87.

Gutierrez, F.E. (2022). Entre la unidad y la fragmentación del mundo sindical en la Argentina neoliberal: la experiencia del Frente Estatal Rionegrino (1994-1996). *Revista Pilquen,* 25(3), 97-119.

Mc Adam, D., Tarrow, S. y Tilly, Ch. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Hacer Editorial.

Pesquero, J. (2019). La fórmula ejecutiva subnacional y el rol de la Vicegobernación en Argentina. Estudio de los casos provinciales de Neuquén, Río Negro y Chubut (2015-2018). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 (17), 41-71.

Rafart, G. (2012). Patagonia presidencial. Un ensayo sobre las candidaturas a la presidencia provenientes de las provincias patagónicas: 1983-2011. En F. Camino Vela (Comp.), *El mundo de la política en la Patagonia Norte* (pp.301-324). EDUCO, Universidad del Comahue.

Rodrigo, C. y Mauro. S. (2023). Estabilidad y crisis en las provincias argentinas (1983-2020). *Estudios. Revista del Centro de Estudios Avanzados,* (50).

Tapia, M. (2012). El Cipoletazo, una pueblada en el Alto Valle de Río Negro. Recortes políticos en los tiempos de la Revolución Argentina. En Camino Vela, F. (Comp.), *El mundo de la política en la Patagonia Norte* (pp.111-146). EDUCO, Universidad del Comahue.

Anexo

Tabla 1: Cronología. Coyuntura de amenaza a la estabilidad política en Río Negro (diciembre 1994-diciembre 1995).

Fecha	Acontecimientos
1994	
8 de diciembre	Se votan en la Legislatura las reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Régimen electoral y de los Partidos Políticos.
9 de diciembre	Protestas de chacareros frutihortícolas nucleados en la Federación de Productores de Río Negro por demoras en el pago del fondo compensatorio.
10 de diciembre	Protestas de hospitalarios rionegrinos con retención de servicio.
11 de diciembre	El Congreso del PJ consagra la fórmula Remo Constanzo-Julio Salto.
13 de diciembre	Estatales hacen guardia en la sucursal de Roca del BPRN. Hay movilizaciones en las principales ciudades. Corte de prestadores a IPROSS por deuda provincial.
23 de diciembre	Cambio de gabinete provincial.
1995	
10 de enero	Atrasos en los pagos de sueldos estales de diciembre.

18 -19 de enero	Ollas populares frente a la Casa de Gobierno por incertidumbre respecto a la fecha de pago de salarios. Se cae el cronograma de pago de sueldos del primer semestre. Asambleas y radios abiertas de la UNTER. Movilizaciones y marchas en Viedma y otras ciudades de la provincia. Se constituye el Frente de Gremios Estatales en reclamo de la normalización del pago de haberes. Trabajadores inician plan de lucha en la UNCO en rechazo a la aplicación de la LES.
27 de enero	Docentes toman el Concejo Municipal de Bariloche.
4 de febrero	Recolección de firmas en la decimotercera marcha de estatales para pedido de juicio político contra el Gobernador, el Vice, y el ministro de Coordinación.
7 de febrero	Huelga de hambre de jubilados con toma del Concejo Municipal de Bariloche.
9 de febrero	Masivas marchas estatales en Viedma, Roca y Bariloche con cortes de ruta donde asisten más de 5000 manifestantes. Pedido de juicio político al Gobernador por César Miguel, presidente del Concejo Deliberante de Bariloche.
10 de febrero	Trabajadores ocupan la Legislatura Provincial. Presentación de recursos de amparos de jubilados y trabajadores estatales para el pago inmediato de haberes adeudados. Retención de servicios en Justicia, Salud, entre otras reparticiones.

15 de febrero	Marchan a Viedma desde toda la provincia delegaciones del Frente Gremial por reclamo de haberes adeudados y juicio político al Gobernador. Sesiona el Congreso de la UNTER en Viedma y decide impulsar el FER y realizar un paro general por 24h Toma del Consejo de Educación Provincial de Bariloche.
22 de febrero	Renuncia el intendente de El Bolsón, Luis Méndez (UCR).
24 de febrero	Se crea el Consejo Asesor del IPROSS con representantes gremiales. Subsecretaría de Trabajo reanuda negociaciones con el FER de forma conjunta.
26 de febrero	Congreso de la UNTER decide no iniciar ciclo lectivo de 1995 a la espera de completar pago de salarios.
7 de marzo	Massaccesi convoca a una consulta popular obligatoria con el fin de definir si deben ser o no privatizadas empresas estatales.
9 de marzo	Ratifican los decretos de convocatoria a consulta popular obligatoria en la Legislatura. Miguel Pichetto y Juan Carlos Scalesi presentan acciones por inconstitucionalidad del llamado a consulta popular.
12 de marzo	El PJ y el MPP convocan a votar en blanco en la consulta popular.
18 de marzo	Policía provincial desaloja a manifestantes de la toma de la Municipalidad de Cinco Saltos. "Marcha Negra" en Bariloche de jubilados y trabajadores estatales.

19 de marzo	Se sustancia la consulta popular y gana el no a las privatizaciones por el 64% de los votos.
20 de marzo	Paro general con alto acatamiento y movilizaciones en todas las ciudades en demanda de los sueldos atrasados. Menem retoma actividades tras el duelo.
5 de abril	Mensaje pascual de los obispos rionegrinos.
11 de abril	El STJ rechaza amparos de jubilados.
15 de abril	Toma del Hospital de Roca, Viedma, retención de servicios y ollas populares en los demás nosocomios y paro en Bariloche por 72hs. y toma del Concejo Municipal de Bariloche.
19 de abril	Marcha en Bariloche de estatales, jubilados, desocupados y estudiantes. Se estiman 3500 manifestantes.
20 de abril	Se declara emergencia Judicial en la provincia.
22 de abril	Marcha en Viedma por la muerte de Víctor Choque y por actividades de inteligencia de la policía provincial sobre los manifestantes.
28 de abril	"Alumnazo" por el atraso salarial. Se estima que más de 5000 alumnos de escuelas del Alto Valle protestaron y realizaron tomas de escuelas.
4 de mayo	Inicia segunda etapa de plan de lucha de los docentes con paro de 48hs.
5 de mayo	6000 personas marchan en Viedma por el atraso salarial y la crisis rionegrina.
12 de mayo	Suspenden "Alumnazo" por pedido de la Junta Electoral Nacional para realizar los comicios del domingo.

14 de mayo	Menem gana las elecciones generales por el 48% de los votos y obtiene su reelección. Massaccesi sale tercero. Gana Verani–Mendioroz las elecciones provinciales.
15 de mayo	Masivo cierre de persianas y apagón por protesta de los comerciantes en Viedma por la crisis.
25 de mayo	Marcha de estatales luego de la fallida reunión con el Gobernador. Delegación local de la UNTER ocupa el Concejo Municipal de Bariloche.
31 de mayo	Toma del edificio del CPE por dirigentes de la UNTER y jubilados. Son desalojados por integrantes del grupo BORA de la policía provincial.
2 de junio	Paro convocado por el FER en repudio al desalojo concretado por el BORA y en señal de protesta por el atraso salarial. Piden renuncias de ministros y del jefe de policía. Comunicados de repudio por la represión policial de todos los sectores (gremiales, eclesiales, partidarios, entre otros). Desalojan el Concejo Deliberante de Bariloche por orden judicial luego de 45 días de toma. Docentes toman el Concejo Deliberante de Cipolletti.

6 de junio	Se suprime el ministerio de Coordinación y se crea una cartera que contiene las funciones de coordinación y gobierno a cargo de Rulli. El Gobernador decreta una batería de medidas de restricción de gastos. Aceptan la renuncia de 56 funcionarios públicos.
7 de junio	Se declara emergencia educativa en diferentes Concejos Deliberantes locales.
8 de junio	Sancionan la LES en el Congreso Nacional.
10 de junio	Atrasos salariales en diferentes municipios.
14 y 15 de junio	Paro en todos los hospitales en protesta por los decretos gubernamentales.
22 de junio	Se prolonga el ciclo lectivo y se acortan las vacaciones de invierno. Los docentes cobran los salarios de abril con descuento por las retenciones de servicios. El FER pide la derogación de los decretos.
26 de junio	Los obispos motorizan ayuno, marcha de antorchas y oraciones por la crisis provincial en distintas ciudades.
30 de junio	Se firma el "Acuerdo de la Crisis" entre el Gobierno y el FER.
7 de julio	Por la crisis Angeloz presenta renuncia antes de tiempo.
31 de julio	Por incumplimiento del Acuerdo (falta de pago de los sueldos de junio) los docentes retoman medidas de fuerza.
14 de agosto	Elecciones de la UNTER. Gana la lista celeste y reeligen Daniel Gómez y Ebe Adarraga.
8 de septiembre	Marcha estatal en Viedma con incidentes.

12 de septiembre	Movilización en Bariloche en contra de la política económica provincial y nacional, contra el ajuste y el atraso salarial. Participaron unas 3000 personas. Los docentes retoman la retención de servicios.
27 de septiembre	Arriba Gendarmería a la provincia. Se declara asueto provincial. Movilización del FER. Se estiman 12.000 manifestantes.
29 de septiembre	Se vota en la Legislatura la venta del BPRN. Manifestaciones en inmediaciones del recinto. Paro Bancario.
5 de octubre	Marchas en toda la provincia. Se monta operativo de seguridad en edificios públicos y casa de funcionarios. Presencia de Gendarmería. Incidentes y represión de la protesta y acciones directas. Hubo heridos y más de 170 detenidos.
9 de octubre	Manifestaciones en Viedma y Roca. Hubo incidentes en inmediaciones de la Legislatura y en Roca se apedreó el Municipio. Reprime Gendarmería. Se aprueba nuevo marco regulatorio eléctrico y la venta de ERSE en la Legislatura.
12 de octubre	Paro general en la provincia. Incidentes en Cipolletti.
14 de octubre a 17 de octubre	Se realiza en Bariloche la V Cumbre Iberoamericana de presidentes. FER realiza una marcha en Bariloche el día 16.
20 de octubre	El Colegio de abogados de Bariloche promueve juicio político al Gobernador y al STJ.

8 y 9 de noviembre	Paro general provincial por 48hs. convocado por el FER por los atrasos salariales y por la nominación de Massaccesi como senador nacional. Marcha de estatales en las principales ciudades. Represión del BORA. Sitian la sede de UPCN en Viedma. Incidentes y 6 personas detenidas. La Comisión Acusadora de Juicio Político de la Legislatura rechaza los pedidos de juicio político.
14 de noviembre	Designan las dos bancas a senador por la mayoría a Massaccesi y a Gagliardi en la Legislatura.
17 de noviembre	Marchas de estatales convocadas por el FER en distintas ciudades. Manifestantes incendian la casa de Verani en Roca. Reprime el BORA y detienen a 15 manifestantes.
18 de noviembre	Se publica en el B.O. el decreto de emisión de bonos CEDERN.
30 de noviembre	Movilización del FER. Incidentes y 4 detenidos. Bancarios declaran paro por tiempo indeterminado.
8 de diciembre	Marcha del FER. Incidentes en Viedma. Hay represión y resultan 8 detenidos y 3 heridos.
10 de diciembre	Recambios gubernamentales en municipios y en la provincia. Asumen Verani y Mendioroz. Manifestaciones y acciones directas en las principales ciudades. Se profuga Massaccesi hasta el fallo de Casación del día 14.
20 de diciembre	Se privatiza el BPRN.

Fuente: La cronología fue elaborada a partir del relevamiento de cada uno de los ejemplares del Diario Río Negro durante el periodo bajo estudio (diciembre 1994-diciembre 1995) considerando la serie de entrevistas realizadas previamente a actores políticos y gremiales protagonistas del caso.

Parte II.
Crisis políticas y caídas

CAPÍTULO 7

Crisis política subnacional, gobierno mayoritario y acción colectiva: el caso de Jujuy en los años 90.

Penélope Vaca Ávila

Marco teórico y selección del caso

El presente capítulo se enmarca en un esfuerzo colectivo para explicar el surgimiento de las crisis políticas provinciales, así como el modo en que sus sistemas políticos las procesan. La crisis, que podría ser definida como "la interrupción de los patrones de interacción conocidos, practicados y aceptados" (Dobry, 1988), es abordada por la literatura desde dos fenómenos intrínsecamente asociados.

En primer lugar, a nivel de los responsables gubernamentales, las crisis se identifican por la interrupción del mandato del máximo representante en el poder (Valenzuela, 2004; Marsteintredet y Berntzen, 2008; Hochstetler y Edwards, 2009; Martínez, 2017; Pérez Liñán y Polga-Hecimovich, 2017; Helmke, 2020). Este debate puede ser trasladado de la arena nacional a la subnacional, donde los aportes teóricos son más escasos. En el marco de las provincias argentinas existen dos posibles salidas constitucionales

a una crisis política en el ámbito del Poder Ejecutivo provincial: renuncia o destitución (ya sea esta por juicio político o por intervención federal)[1]. Es decir, encontraremos una crisis política subnacional ahí donde el gobernador decida renunciar, sea destituido después de afrontar un juicio político o sea destituido cuando el gobierno nacional asuma la responsabilidad de resolverla vía una intervención federal[2]. El presente capítulo se concentra en la primera de estas tres opciones.

Los debates teóricos de la Ciencia Política han encontrado otro fenómeno claramente asociado a las crisis políticas: los ciclos de movilización social ascendente (Piven y Cloward, 1977; Mc Adam, Tarrow y Tilly, 2001). La literatura sobre los movimientos sociales propone que su surgimiento puede ser un factor disruptivo de la estructura de los sistemas partidarios, bien porque pueden originar nuevos actores, bien porque pueden alterar el equilibrio entre actores preexistentes. Tarrow (2004, p.26) define a los movimientos sociales como "desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida en el tiempo con las elites, los oponentes y/o las autoridades". Las agrupaciones que surgen de la conflictividad social actúan, así, como un mecanismo regulador de las estructuras de representatividad partidaria y

[1] El presente estudio se contextualiza en sistemas de gobierno presidenciales con mandato fijo. La investigación tendría otros contornos en sistemas parlamentarios, mucho más flexibles y con más dispositivos previstos para desarticular coyunturas complejas como la moción de censura y confianza y la convocatoria anticipada a elecciones. Si bien en América Latina, a nivel nacional, algunos países presidencialistas incorporan instituciones con inspiraciones parlamentarias, en Argentina ninguna de las constituciones provinciales lo hace.

[2] En Argentina, en el actual período democrático (1983-2023) se han llevado a cabo seis intervenciones federales: dos en Corrientes (1991 y 1999), una en Tucumán (1991), una en Catamarca (1991) y dos en Santiago del Estero (1993 y 2004). El presidente C. Menem decidió cuatro de las seis, F. de la Rúa y N. Kirchner las otras dos. En todos los casos implicaron la interrupción de mandato del gobernador en funciones y la convocatoria de nuevas elecciones tras la retirada de los interventores. Solo en la mitad de los casos cambió el signo del partido político en el gobierno provincial.

pueden influir contundentemente en las dinámicas de la política formal (Piven y Cloward, 1977). En esos casos, los movimientos de protesta pueden modificar la estructura de oportunidades del sistema político, generando una recomposición de las relaciones preexistentes y provocando una nueva alineación de las coaliciones estratégicas de los partidos, impactando en el sistema y modificando su composición. Definiremos ciclo de protesta como "una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y unas secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades que pueden terminar en la reforma, la represión y, a veces, en una revolución" (Tarrow, 1997, pp. 263-264).

Dado que nuestro estudio se despliega en la arena provincial, tenemos que considerar un tercer factor influyente: las dinámicas multinivel. El federalismo constituye un marco específico en el cual se mueven dinámicamente el sistema político nacional y los sistemas políticos provinciales, con variables grados de autonomía de sus autores. La literatura sobre el federalismo argentino señala los elementos que condicionan la capacidad de incidencia del nivel nacional en los provinciales, entre los cuales destacan: los patrones de representación de las provincias en el Poder Legislativo nacional, los mecanismos de reparto de los fondos fiscales y el sistema electoral (Gibson, Calvo y Falleti, 2004; Calvo y Escolar, 2005; Malamud y De Luca, 2005). En general, las provincias argentinas destacan por un alto grado de autonomía política y, en su gran mayoría, una importante dependencia fiscal, en particular las de menor desarrollo relativo[3].

[3] La conformación del Estado argentino en sus orígenes dio lugar a una federación con una estructura institucional particular, que algunos autores denominan federalismo centralizado plural (Gibson y Falleti, 2004). La

La fortaleza política de los gobiernos provinciales descansa en una característica determinante del sistema federal argentino que sobrerrepresenta a los territorios más pobres y despoblados en las Cámaras Legislativas nacionales más que ningún otro sistema en el mundo (Gibson, Calvo y Falleti, 2004).

Respecto a las cuestiones fiscales, la delimitación de las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno se establece fundamental, aunque no exclusivamente, a través del denominado sistema de *coparticipación*[4]. El mismo afecta a los principales impuestos directos, la mayoría de los cuales los recauda y redistribuye la Nación. En el sistema de coparticipación en vigor, regulado por la Ley de 1988, el gobierno federal asigna estos ingresos de acuerdo con un coeficiente de redistribución automático[5]. No existe, por tanto, en principio, posibilidad

misma respondió a la búsqueda de un punto de equilibrio que permitiera a las provincias herederas del sistema colonial español organizar un reparto de funciones que actuara de contrapeso a la importancia económica y demográfica de la provincia de Buenos Aires. Este equilibrio se logró en 1853 asegurando dos polos de acumulación de poder contrapuestos. Por un lado, se configuró constitucionalmente un Estado central fuerte, con significativas competencias, independiente en la misma medida de todas las unidades subnacionales (incluida la poderosa Provincia de Buenos Aires) y un Poder Ejecutivo presidencialista con grandes atribuciones. Pero por otro, se generó una federación fuertemente descentralizada, con un peso significativo de las provincias pequeñas y periféricas en el conjunto.

[4] En el federalismo pocas provincias concentran la mayor parte de la actividad económica y el Gobierno Nacional centraliza gran parte de la recaudación impositiva (Bonvecchi, 2013). Del régimen de coparticipación se excluyen los gravámenes de importación y exportación, que son exclusivamente nacionales (artículo 4 de la Constitución Nacional). Las provincias, por su parte, gestionan cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar en promedio el equivalente a un 40% de sus gastos. El resto lo financian mediante transferencias discrecionales del gobierno central (por ejemplo, Adelantos del Tesoro de la Nación) y endeudamiento. En el año 2012, solo cinco distritos manejaban más del 50% de sus rentas y seis estaban por debajo del 20% (Cetrángolo y Jiménez, 2004, p.121).

[5] La Ley 20.221 de 1973 constituyó el primer régimen global de coparticipación entre la Nación y las provincias, con una vigencia de diez años. De esta forma, el gobierno constitucional que asumió el poder en diciembre de 1983 se encontró

alguna de condicionar dicho reparto, por parte del gobierno central. Por otro lado, una de las características más sobresalientes de este coeficiente es que privilegia la lógica de solidaridad favoreciendo en mayor medida a los distritos más relegados. Las transferencias federales a las provincias vía coparticipación no tienen un destino predeterminado por el gobierno central, por tanto, los gobernadores pueden usar estos fondos con total discrecionalidad. En otras palabras, la coparticipación federal de impuestos termina funcionando como un recurso propio de las provincias (Bonvecchi y Lodola, 2011), lo cual disminuye su peso específico en la capacidad de presión de los presidentes sobre los gobernadores. Las provincias más pobres dependen en grado extremo de la disponibilidad de estos fondos que constituyen entre el 60 y el 70% de sus ingresos presupuestarios.

Los recursos fiscales de asignación discrecional (ATN y otros) son una fracción pequeña de los fondos federales que las provincias reciben, con gran variabilidad en el tiempo en cuanto a proporción que representan sobre el total de recursos y a los criterios de asignación. A diferencia de lo que ocurre con la coparticipación, dada la discrecionalidad del gobierno federal, este tipo de transferencias son "una herramienta para construir poder político territorial" y, por ende, "los distritos con mayor probabilidad de obtenerlas son aquellos que forman parte del núcleo duro central de la coalición presidencial" (González y Mamone, 2012).

con la necesidad de discutir una nueva ley. Sin embargo, ante imposibilidad de generar los acuerdos necesarios entre los múltiples actores intervinientes, al finalizar el año 1984, el régimen vigente caducó. A partir de ese momento, nuestro país pasó a estar sin una norma que fijara las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y las provincias. Ante la imposibilidad de una solución rápida, en 1986 se firmó un "Convenio Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias". Entre 1986 y 1987 la distribución primaria y secundaria se ajustó en un marco de negociaciones y fricciones permanentes, donde las visitas de los distintos gobernadores al Ministerio de Economía de la Nación para informar de sus respectivas necesidades presupuestarias fueron prácticamente mensuales. Solamente en 1988 pudo volver a aprobarse una nueva ley que se pensó transitoria, pero sigue vigente hasta nuestros días (Porto, 2003).

Haciendo confluir estas tres líneas de análisis, se pueden evidenciar crisis políticas subnacionales en procesos institucionales relacionados con interrupciones del mandato constitucional del gobernador coincidentes con ciclos de movilización social particularmente contundentes, sabiendo que las dinámicas intergubernamentales serán un factor influyente de ambos elementos. La presente investigación se centra en un caso extremo, el de la provincia de Jujuy durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999). En dicho distrito se registró el ciclo de protesta social más intenso evidenciado a nivel provincial desde 1983 (Teruel y Lagos, 2006; Schuster, 2006) y el que generó el mayor número de renuncias sucesivas al cargo de gobernador: cinco interrupciones de mandato en ocho años (1990-1998) [6]. Es, asimismo, un caso de crisis política caracterizada por uno de los tres modos de interrupción: la renuncia (no se abordarán circunstancias de destitución por juicio político, ni por intervención federal). Se identifican dos constantes. En primer lugar, durante toda la década el Partido Justicialista (PJ) encabezó el gobierno provincial y tuvo mayoría en la Legislatura, por lo que nos encontramos, a diferencia de lo que asume mayoritariamente la literatura, ante crisis políticas en situaciones de gobierno mayoritario. Por otro lado, la crisis puede enmarcarse, casi enteramente, en los dos mandatos presidenciales de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), también perteneciente al PJ, siendo el partido en el gobierno a nivel nacional también una constante. Las decisiones tomadas por el gobierno federal serán fundamentales para comprender la gestación y desarrollo de la crisis, así como los procedimientos puestos en práctica para su control. El estudio del caso jujeño nos permite por tanto indagar qué factores explican el surgimiento de las crisis políticas provinciales en la década de l990 y el modo en que, frente a una tensión máxima y con el control de la Cámara, estas fueron procesadas por el sistema político provincial.

[6] Un caso extremo es aquel que se encuentra alejado del promedio del resto de los casos de la población estudiada en los dos factores que identifican el fenómeno (Gerring, 2007). En nuestro caso, es un caso en el que los indicadores de interrupción del mandato y protesta social tomen los valores más altos.

Estructuro el análisis de acuerdo a los tres factores influyentes mencionados. En primer lugar, describo los determinantes institucionales y socioeconómicos de la inestabilidad política provincial en esa coyuntura, vinculada en este caso con las políticas económicas neoliberales dictadas por el presidente Carlos Menem. Planteo también, brevemente, su estrategia partidaria territorial para conseguir que el PJ, a contrapelo de su tradición de justicia social, y otros partidos nacionales y provinciales lo acompañen en la implementación de su agenda. Posteriormente, analizo las características del proceso de surgimiento y despliegue de la crisis provincial en el distrito jujeño, tanto los movimientos sociales en reacción a las medidas implementadas como las reacciones del sistema político y del gobierno provincial para procesar la crisis. Termino identificando algunas conclusiones.

Las políticas neoliberales del presidente C. Menem (1989-1999)

El clima de época que se fue instalando progresivamente a partir de la caída del muro de Berlín inspiró las políticas neoliberales del gobierno de Menem. Pero las mismas fueron sobre todo hijas de las ineficaces recetas heterodoxas del radicalismo y la angustiante hiperinflación de los últimos meses del gobierno de Raúl Alfonsín. Todo ello actuó como tierra fértil para un golpe de timón que hasta ese momento nadie se había atrevido a proponer. Menem, que de los tres candidatos más votados en las elecciones adelantadas de mayo de 1989 era el que menos parecía orientarse hacia ese paradigma, sorprendió haciéndose cargo del mandato popular de poner orden en la economía. El neoliberalismo, así, se presentó en la particular coyuntura de 1989 como una receta capaz de dar vuelta "no solo al infortunio de la hiperinflación, sino también la decepción generalizada —y esencialmente correcta— de un estancamiento de largo plazo" (Gerchunoff et al. 2007, p. 422).

El peronismo se embarcó, entonces, en un conjunto de reformas económicas abiertamente enfrentadas con sus bases sociales históricas cuyas consecuencias sociales y políticas se percibirían más agudamente en algunos territorios provinciales.

Si bien la mayor urgencia en 1989 estaba en detener el aumento de precios, los dos primeros años del gobierno de Menem se concentraron en la aprobación de una serie de medidas de *reforma del estado*, en la incorrecta creencia de que eran condición suficiente para la estabilización monetaria. A cambio de anticipar el traspaso de mando presidencial (de diciembre a mayo de 1989) de Alfonsín a Menem, la Unión Cívica Radical (UCR) votó junto con el peronismo para dar poderes extraordinarios al nuevo presidente (López, 2007). Así, se aprobaron la Ley de Emergencia Económica (23.697) y la Ley de Reforma del Estado (23.696) que le otorgaron facultades para promulgar por decreto los principales componentes de su programa de reducción del aparato estatal. Esto condujo a medidas radicales que, en 1993, culminaron en la eliminación de más de medio millón de puestos de trabajo del sector público nacional, la privatización de la mayoría de las empresas estatales y una descentralización sin precedentes de la administración pública (Gibson y Calvo, 2008).

Para contar con el apoyo político necesario, el presidente dejó de lado los históricos principios de justicia social y transformó al peronismo en una máquina partidaria que le permitió avanzar con sus reformas. Contribuyeron positivamente a obtener el apoyo de dirigentes propios y de partidos afines un sinfín de incentivos, tanto materiales y como simbólicos (Mustapic, 2000). Así, Menem logró obtener apoyo para sus medidas no sin sortear recurrentes vetos y teniendo en última instancia la posibilidad de aprobar decretos de necesidad y urgencia[7]. La

[7] El presidente Menem dictó 76 decretos de necesidad y urgencia que contrastan con los escasos 10 que dictara durante su mandato Alfonsín. Fue el tercer presidente, de siete, en cantidad de decretos de necesidad y urgencia desde 1983 hasta 2019 y tercero en cantidad de vetos legislativos (Nueva Mayoría, 2022).

posición de debilidad en la que había quedado la UCR a raíz de la crisis hiperinflacionaria y la pérdida de posiciones en el Congreso diluyeron su rol de oposición, careciendo de una capacidad real de veto. Aunque en las elecciones de medio término de 1991 la UCR aún mantendría un importante apoyo del electorado (30%), frente al 40% que obtuvo el justicialismo, para entonces el gobierno ya había logrado neutralizar la oposición del radicalismo y la interna y había sumado el apoyo de fuerzas conservadoras ligadas a partidos provinciales. En la Cámara de Senadores el Justicialismo contó con mayoría propia y en Diputados constituyó mayorías mediante acuerdos. La única disidencia temprana fue la conformación del Grupo de los ocho en 1990 pero el Frente País Solidario (FREPASO) solo tomaría fuerza como grupo opositor años más tarde. "El liderazgo menemista no descansó en el apoyo de un sujeto o actor social particular, sino que se habría construido sobre la desarticulación social" (López, 2007).

Las privatizaciones, que se sucedieron a lo largo de toda la década, iniciaron con la venta de Aerolíneas Argentinas en 1990. Originalmente aportaron credibilidad al gobierno en el ámbito privado internacional, liquidez en las cuentas públicas y mejoras en la productividad. Pero también existieron casos de meras reducciones de plantilla y monopolios privados con rentas extraordinarias. La descentralización de la educación secundaria y los servicios de salud a las provincias, sin el correlativo aumento de fondos para su sustento, la privatización de los fondos de pensión y la eliminación de los esquemas de promoción industrial y regional fueron medidas en el mismo sentido de reducción del costo fiscal. Las mismas no necesariamente redundaron en la mejora de la calidad de las prestaciones o en una mayor equidad, como se había pregonado (Gerchunoff et al., 2007).

Algunos episodios de hiperinflación y corridas cambiarias durante 1989 y 1990, que costaron el cargo a dos ministros de economía, terminaron por convencer al presidente de que las medidas de reducción del estado no frenarían la inflación y que

era necesario desplegar una intervención específica en materia de precios. De la mano del otrora ministro de Obras Públicas, devenido en nuevo ministro de Economía, Domingo Cavallo, se aprobó así la famosa Ley de Convertibilidad. El Plan de Convertibilidad tuvo un éxito inusual en su objetivo de acabar con la inflación: a fines de 1991 ya se habían registrado tasas mensuales de inflación menores al 1% y entre 1992 y 1996 alcanzaría cada año un valor aproximado a la mitad del año anterior.

Tabla 1. Variación porcentual anual de los índices de precio en Argentina 1980-1997.

	1980-1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Precios al consumidor	287	4.924	1344	84	17,5	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3
Precios mayoristas	293	5.383	798	57	3,17,4	0,1	3	5,8	2,1	-0,9

Fuente: Llach (1997).

Pero más inusual fue el éxito en términos de crecimiento, ya que el control de precios generó de inmediato un poderoso efecto expansión por la reaparición de abundante crédito a tasas accesibles y por la estabilización del poder de compra de los salarios. El nivel de actividad creció el 8,8% anual entre 1990 y 1994, récord del siglo, y el consumo y la inversión aumentaron en un orden del 10,7% anual, un 50% en el acumulado de los cuatro años (Gerchunoff et al., 2007, pp.431-432). Ello redundó en ingresos crecientes del Estado y en la reducción del déficit fiscal que posibilitó un acuerdo global con los acreedores internacionales (Plan Brady), con la consiguiente vuelta de los capitales de corto plazo al país. Si bien ese crecimiento no se

sostendría en el tiempo, al inicio contribuyó a afianzar la base política del gobierno. Su efecto sobre la pobreza fue inmediato, reduciéndola del 38% al 14% entre 1989 y 1993 en el AMBA (EPH). Su efecto sobre el empleo fue en principio neutro, ya que los puestos perdidos a causa de las privatizaciones, la liberalización comercial y la reorganización del sector público, se compensaron con el aumento del producto. "El rechazo localizado de quienes perdían con algunas de las políticas de reforma se diluía frente al ánimo generalmente favorable al conjunto de la política económica" (Gerchunoff et al., 2007, p.433). Este contexto le permitió al presidente contar con el consenso necesario para sus aspiraciones de habilitar su reelección a través de una reforma constitucional que se llevó a cabo finalmente en 1994.

Sin embargo, poco a poco se fue evidenciando cierto crecimiento de la desocupación (pasando del 7% en octubre de 1992 a 12,2% dos años más tarde) ya que la expansión de la economía se caracterizó por estar basada en un importante aumento de la productividad a expensas del empleo. A partir de 1994 al creciente problema de desequilibrio externo por el déficit comercial (por aumento de importaciones) y financiero (por aumento de la deuda externa), se sumó una progresiva apreciación cambiaria. La masiva llegada al país de capitales internacionales relativizaba momentáneamente la alarma. A pesar de las altas tasas de crecimiento después del Plan de Convertibilidad, las empresas argentinas, abruptamente expuestas al mercado internacional, habían llevado a cabo una profunda reestructuración para obtener condiciones aceptables de competitividad. Se empezó a vislumbrar un proceso de destrucción de puestos de trabajo que terminaría alcanzando dramáticas e históricamente desconocidas tasas de desempleo abierto:

> "La estabilización y el rápido proceso de apertura de la economía en un contexto de tipo de cambio fijo, tuvieron un impacto substancial sobre la oferta de trabajo - que creció a tasas inconcebibles entre 1991 y 1995 —y sobre la demanda de trabajo— que se debilitó, aún en el período de mayor expansión económica" (Bour, 1997, p. 132).

Esta era la situación cuando se produjo la gran crisis internacional de 1995 (el denominado Efecto Tequila), después de la cual la economía argentina nunca volvería a alcanzar el mismo rumbo crucero. El año 1995 cerró con la reelección de Menem en el medio de una recesión abrupta con una caída del 4,5% del PIB.

La eficacia de Menem para implementar intensa y rápidamente una inédita batería de políticas de libre mercado durante su primera presidencia (1989-1995) se explicó tanto por factores de índole económica como por el capital político que pudo acumular tras haber ganado las elecciones internas de 1988 y las nacionales de 1989. Después de Alfonsín, "el peronismo se había unificado en torno de un liderazgo aceptado por todas las corrientes, por primera vez desde la muerte de Perón" (Gerchunoff, 2007, p. 424). Esta fue la llave para obtener múltiples apoyos en los territorios provinciales.

El impacto social del Efecto Tequila fue tal que el desempleo llegó al 18,6% en mayo de 1995, mes de la reelección del presidente. La recesión fue, no obstante, aguda y al año siguiente economía logró reacomodarse temporalmente. Sin embargo, el empleo nunca volvió a los niveles anteriores: "el efecto Tequila alejó definitivamente las posibilidades de integración social a una franja de la población, los desocupados" (Gerchunoff et al., 2007, p. 445). En medio de la recuperación económica, en 1997 triunfó en las elecciones legislativas de medio término una Alianza de radicales y partidos de centroizquierda (FREPASO).

Esta novedosa coalición, sin embargo, no cuestionaba el programa de convertibilidad sino el modo en que había sido implementado y los crecientes casos de corrupción y conflicto interno del gobierno menemista. En 1998 se había recuperado el ritmo de crecimiento de inicios de la década (el PBI ese año fue 15% mayor al de 1994), consolidando el consenso alrededor del orden económico instaurado en 1991. Pero el alivio duraría poco: las rebajas impositivas y las reformas del sistema de seguridad implicaron una caída permanente de los ingresos del Estado: el desequilibrio externo y fiscal solo lograban compensarse con deuda externa e inversión extranjera.

Tabla 2. Reducción promedio de los aportes patronales a la seguridad social en Argentina (% del salario bruto) según Decreto 2927/1995 puesto en práctica de forma definitiva en junio 1996.

Conceptos	Antes de la reforma	Después de la reforma (reducción promedio)
Previsión	16,30	9,6
Obras sociales	6,0	5,0
Fondos de pensión	2,0	1,2
Subsidios familiares	7,5	4,5
Fondos de desempleo	1,5	0,9
Total	*33,0*	*1,2*

Fuente: Altimir y Beccaria 1999, p. 11.

Tras las crisis sucesivas del Sudeste Asiático y Rusia, la confianza de los inversores internacionales en los países emergentes comenzó a resquebrajarse. En el tercer trimestre de 1998 empezaron claros signos de recesión y en 1999 la fuga de capitales comenzó a ser imparable. Los últimos años de la segunda presidencia de C. Menem fueron el comienzo de la debacle

económica más profunda de la historia del país: la caída del ingreso entre 1998 y 2002 fue de alrededor del 20%, "la retracción productiva más prolongada y profunda de la Argentina desde que existen registros" (Gerchunoff, 2007, p. 449).

Las reformas económicas se habían aplicado de modo heterogéneo en todo el país, segmentando regionalmente sus costos para asegurar la construcción de coaliciones territoriales que brindaran el apoyo político necesario en el Congreso para aprobarlas (Gibson y Calvo, 2008). Al inicio de su presidencia, Menem había brindado a algunos gobernadores la posibilidad de no aplicar más que superficialmente el modelo de ajuste que proponía el Ministerio de Economía. El presidente, en contrapartida, obtenía el apoyo de los legisladores afines en las Cámaras nacionales y el del aparato partidario local en las elecciones nacionales. Sin embargo, la agudización de la espiral de la deuda provincial y el decreciente apoyo económico tras la crisis del Tequila hicieron que hacia finales de su segunda presidencia la situación fuera insostenible (Barrios, 2002). La imposibilidad de conseguir una segunda reelección y la improbable circunstancia de que el justicialismo ganara los comicios de 1999, llevaron al gabinete nacional a responsabilizar a los equipos provinciales por sus quebrantos financieros y a desentenderse del costo político. La situación de "pato rengo" del presidente también fue determinante para entender la paulatina retirada del apoyo a los gobernadores con los que había negociado (Zimerman, 2005). Así, el Ministro de Economía exhortó a los gobernadores a "despertar del sueño efímero de imaginar que en la política descansaba el milagro de sobrevivir sin necesidad de ajuste adverso" (*Página 12,* 14 de agosto de 1999). Con la frustración del proyecto de perpetuidad menemista en el poder, se comenzó a desmantelar el paraguas protector bajo el cual se habían ubicado las finanzas provinciales.

Crisis política en la provincia de Jujuy (1989-1999)

Las políticas menemistas de libre mercado generaron a lo largo de la década, en distintos tiempos y formas, considerables resistencias por parte de los afectados por las mismas. En pocos casos esta resistencia impidió la realización completa de las reformas planeadas, en otros las demoró y en la mayoría simplemente se acudió a la represión de la protesta (Schuster et al., 2006). La incidencia de la acción colectiva en la provincia de Jujuy fue la más importante del país, destacándose tanto por su inicio temprano, como por su duración e intensidad: "Jujuy tuvo el extraño privilegio de ser pionero en las protestas que luego se extenderían por el país: le siguieron Santiago, Neuquén, Salta para confluir en el Gran Buenos Aires y la Capital (…) La década de 1990 fue la de mayor conflictividad social en toda la historia del siglo XX jujeño" (Teruel y Lagos, 2006, p. 285). El sistema político reaccionó tratando de procesar la extrema presión con cuatro episodios casi sucesivos de acortamiento del mandato del gobernador, con la particularidad de que el PJ en el gobierno tuvo, durante todo el proceso, mayoría en la Legislatura que influyó para obtener las sucesivas renuncias, evidenciando la importancia de la crisis facciosa durante el proceso. A ello se suma un quinto acortamiento por muerte del gobernador, acrecentando la sensación de crisis. A continuación, analizo uno a uno estos eventos y sus particularidades.

Tabla 3. Resultados de las elecciones gubernativas de la provincia de Jujuy (1983-1999

Gobernador	Período
Carlos Snopek – Fernando Cabana (PJ)	1983 - 1987
Ricardo de Aparici - Eduardo Alderete (PJ)	1987 - 1990
Eduardo Alderete (PJ) (asume por renuncia de De Aparici)	1990- 1991
Roberto Domínguez – Carlos Ficoseco (PJ)	1991 - 1993
Carlos Ficoseco (PJ) (asume por renuncia de Domínguez)	1993 - 1994
Agustín Perassi (PJ) (asume por renuncia de Ficoseco)	1994 - 1995
Guillermo Snopek – Carlos Ferraro (PJ)	1995 - 1996
Carlos Ferraro (PJ) (asume por muerte de Guillermo Snopek)	1996 - 1998
Eduardo Fellner (PJ) (asume por muerte de Martiarena y renuncia de Ferraro)	1998 - 1999

Fuente: Tribunal Electoral Permanente de Jujuy.

Referencias: Gris: Fórmulas electas. Blanco: Sucesiones tras renuncia o muerte.

Gobernación de Ricardo de Aparici (diciembre 1987- noviembre 1990)

En 1987 tuvo lugar la segunda elección gubernativa desde la vuelta a la democracia. Carlos Snopek, el histórico caudillo justicialista y saliente gobernador, tuvo que negociar y ceder a un hombre de Antonio Cafiero como Ricardo De Aparici el primer puesto en la fórmula electoral para 1987 a cambio de llevar a un *snopista* de vicegobernador (Eduardo Alderete)[8]. De Aparici ganó y desplegó una política ambiciosa de incorporación masiva de empleados estatales, acentuando la tradición de

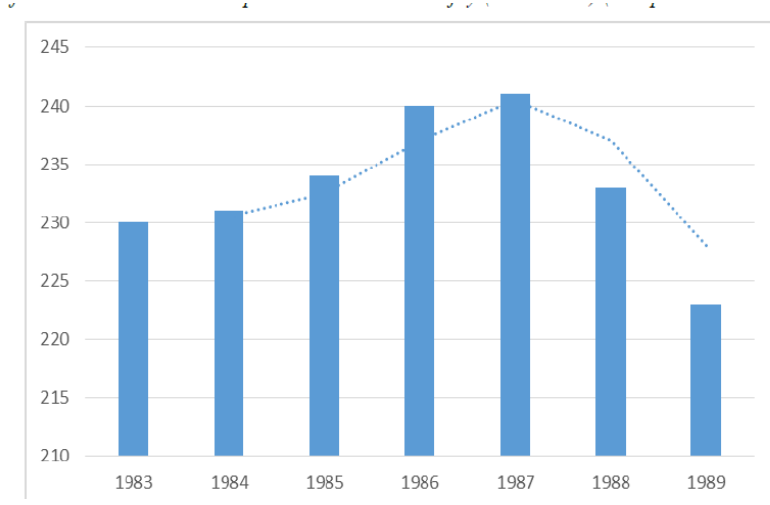
[8] Antonio Cafiero y Carlos Menem se enfrentaron en la única elección interna del PJ durante el actual período democrático que tuvo lugar en 1988. Los dirigentes partidarios se encolumnaron detrás de una u otra figura antes de la competencia.

gobiernos anteriores para encubrir el desempleo generado por el estancamiento económico[9]. La provincia para entonces ya había entrado en déficit y había tenido que emitir bonos para compensar el incumplimiento en las transferencias federales del presidente Alfonsín. Cuando finalmente, en 1988, se aprobó la Ley Nacional de Coparticipación de Impuestos, las transferencias federales no alcanzaron para cubrir los gastos de salarios de la planta permanente de la administración pública provincial[10]. Ante la insuficiencia de fondos, en abril de 1988, el gobierno provincial aprobó la primera medida de recorte del gasto: se suspendieron nuevas contrataciones, se congelaron vacantes y se retrasaron o se incumplió el pago de salarios y proveedores, en lo que sería el preludio de la álgida conflictividad social de la década que iniciaba. La respuesta de los sindicatos de los empleados públicos fue inmediata y en el marco del Frente de Gremios Estatales (FGE), principal canal a través del cual se expresarían los reclamos de ahí en más: enseguida se ganaron las calles con importantes movilizaciones. El gobierno impulsó una Mesa de Concertación para negociar con los sindicatos de empleados estatales, que se reunió interrumpida e infructuosamente llegando a fin de año sin regularizar los pagos. El año 1988 estuvo signado así por la reducción y la intermitencia de las transferencias federales, al punto de obligar al gobernador a emitir bonos provinciales para poder hacer frente al pago de sueldos de los empleados públicos. Ello condujo a la quiebra del sistema financiero local y a la cesación de pagos, marcando el comienzo de una larga etapa de tensiones.

[9] "La fiebre clientelística había llegado a su máxima expresión y tendría su correlato en el inevitable conflicto entre las organizaciones sindicales estatales y el gobierno, pocos meses más tarde" (Aramayo, 2009, p. 95).

[10] A falta de una ley de coparticipación, hasta enero de 1988 Ricardo de Aparici y su ministro de Economía acudían al Ministerio de Economía de la Nación, como lo había hecho el anterior gobernador, y presentaban el monto del gasto mensual que le era rembolsado. Con la aprobación de la Ley de Coparticipación en enero de 1988 se asignó a la provincia un 2,95% de la distribución secundaria, lo que implicaba hasta un 20% menos de recursos de los que venía recibiendo en años anteriores a la ley (Aramayo, 2009, p. 91).

Gráfico 1. Evolución de los aportes nacionales a Jujuy, 1983-1989 (millones de pesos convertibles).



Fuente: Aramayo (2009) y Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las provincias, Ministerio de Economía.

Durante el resto del gobierno de De Aparici, el FGE desplegó permanentes y generalizadas huelgas causadas por el retraso o falta de pago de los salarios, que se fueron intensificando con el correr de los meses, junto con el desprestigio del gobernador que llegó a recibir por parte de los movimientos sociales una solicitud de juicio político, a la que nunca se dio curso. El gobierno provincial, por otro lado, tenía cierto margen de maniobra para hacer frente a la crisis fiscal: el FGE había propuesto un proyecto de Ley Impositiva de Emergencia para aumentar los tributos provinciales a las rentas más altas. Sin embargo, no solo nunca consiguió ser tratada, sino que en 1989 el gobierno y la Legislatura aprobaron una rebaja importante del impuesto inmobiliario (Aramayo, 2009, p. 104). Por otro lado, los gremios estatales no consiguieron incorporar a su lucha o, al menos lograr

una confluencia más sólida con los gremios que representaban las actividades económicas clave de la provincia: azucareros, tabacaleros y siderúrgicos, fracasando en cerrar una importante grieta en el campo popular.

En el orden político partidario, a pesar de las expectativas en contrario, la llegada de Menem al gobierno nacional en julio de 1989 complicó la situación. Por un lado, De Aparici había apoyado a Cafiero en la interna justicialista de 1988. Durante la campaña previa a las elecciones internas del PJ nacional, Menem, en su visita a la provincia de Jujuy, no había sido recibido por el gobernador, aunque sí por el peronismo histórico alineado a Carlos Snopek, quien votaría mayoritariamente en su favor en la interna partidaria. La victoria de Menem contra Cafiero en la disputa partidaria, en las elecciones presidenciales y su llegada anticipada a la presidencia en mayo de 1989 fortaleció la figura de Snopek y privó a De Aparici de importantes apoyos partidarios en la provincia. Pero por otro lado, la propuesta neoliberal del nuevo presidente privó de un apoyo esperado a muchos dirigentes de la CGT de Jujuy y del FGE que pertenecían a los once partidos que habían formado en La Rioja el frente político que hizo posible el triunfo peronista en la Nación (FREJUPO). Sin embargo, los sindicalistas locales tomaron distancia del giro presidencial y se aferraron literalmente al programa del FREJUPO que aseguraba que la crisis debía sobrellevarse recuperando los niveles salariales, asegurando la canasta básica y generando impuestos a las grandes empresas y propiedades.

El círculo vicioso que se desplegó a partir de entonces, una y otra vez, fue el siguiente:

> "La Nación exigía reforma y restructuración de la administración provincial, a quien ahogaba si sus mandatos no eran cumplidos; continuaba con la reducción salarial, o el atraso de los pagos, despidos de los más desprotegidos como contratados y jornaleros, a lo que inmediatamente se le sumaba la protesta gremial y social, lo que derivaba a su vez en un profundo debilitamiento del gobierno que terminaba derrumbándose" (Teruel y Lagos, 2006, p. 279).

Los años 1989 y 1990 fueron una seguidilla de protestas callejeras, huelgas de hambre, mesas de concertación y leyes de emergencia que se aprobaban en paralelo a un continuo atraso del pago de salarios públicos, que además se licuaban por la creciente inflación. La caída del gobernador De Aparici se produjo a fines de 1990, durante un momento de agudización de la acción contenciosa: la unión del FGE y la CGT en el marco de una Multisectorial había avalado huelgas de hambre del personal sanitario y otras acciones disruptivas. La envergadura de la protesta fue tal que se había involucrado al Obispado de Humahuaca en un intento fracasado de mediación. Así, el 25 de octubre se produjo una de las mayores muestras de fuerza por parte del movimiento social: se desarrolló un Cabildo Abierto en el estadio de fútbol de la Tablada, en San Salvador. Con su aforo colmado, se leyó un documento donde se explicaban las propuestas para salir de la crisis y se reclamaba la renuncia de De Aparici. Ante la inacción del gobierno, el 30 de octubre una extraordinaria movilización de trabajadores tomó la Legislatura exigiendo a los diputados la renuncia del gobernador, quien tuvo que asumir las consecuencias de haber jugado todas sus cartas al triunfo de Cafiero en las elecciones internas del peronismo nacional.

El primer caso de crisis política encuentra, por lo tanto, su explicación en factores económicos y externos (el recorte y retraso de las transferencias federales) pero también en elementos de índole política (las potentes protestas sociales y la interna peronista, provincial y nacional). Dada la configuración de los actores después de las elecciones internas del PJ y de los comicios presidenciales, y dada la potencia de la protesta en las calles, se hacía conveniente hacer saltar la figura de un gobernador que se referenciaba en una facción opositora tanto del jefe político provincial (Snopek) como del presidente (Menem). La operatoria de esta estrategia era sencilla ya que el PJ contaba con mayoría en la Legislatura provincial. Así, De Aparici, ante una crisis fiscal sostenida y con la calle, el partido y el presidente en contra, a tres años de su elección tuvo que renunciar.

Eduardo Alderete, asumió como gobernador por obra de la ley de acefalia y completó hasta diciembre de 1991 el mandato. Durante su gobierno los movimientos sociales continuaron su lucha. Los gremios volvieron a proponer soluciones legislativas para resolver la crisis fiscal por medio de la actualización del devaluado monto de los impuestos provinciales a la propiedad. Sin embargo, la medida fue rechazada por los grupos de presión tabacaleros, azucareros y otros sectores productivos de quienes el gobierno provincial se hacía eco.

Gobernación de Roberto Domínguez (diciembre 1991 – mayo 1993)

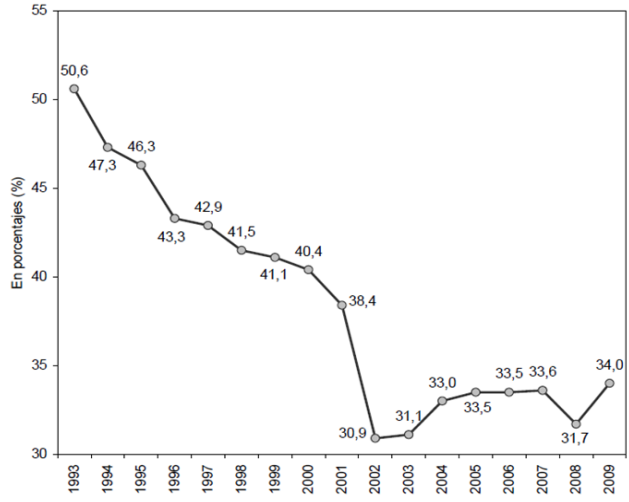
Las movilizaciones sociales y las contradicciones programáticas del "justicialismo adaptado a los nuevos tiempos" había generado una crisis de dispersión en el peronismo jujeño (Kindgard, 2009, p. 139). Ante la amenaza de ruptura del partido justicialista en varias facciones y la imposibilidad de confluir en una fórmula conjunta para las inminentes elecciones de 1991, la dirigencia

resolvió aprobar una Ley de Lemas. No sin dificultad, el partido oficialista consiguió organizar las múltiples líneas partidarias en cuatro sublemas (Rojo Federal, MOREJU, Blanca Unidad y 9 de Julio). En parte gracias a su operatoria, que permitía a las corrientes internas de los partidos presentar candidatos propios, y en parte gracias a un importante aparato clientelar, las elecciones de 1991 se saldaron con una nueva victoria del peronismo (46%). Roberto Domínguez resultó electo gobernador por Rojo Federal, representando al ala más cercana a la ortodoxia menemista[11]. El sublema de Domínguez había ganado sorpresivamente a Blanca Unidad, la lista del heredero natural del caudillo Carlos Snopek (muerto en accidente de tránsito pocos meses atrás), su sobrino, Guillermo Snopek. El nuevo gobernador fue alumno ejemplar del recientemente nombrado Ministro de Economía nacional, Domingo Cavallo, firmando los dos Pactos Fiscales que profundizaron aún más el modelo de reforma y la protesta[12].

[11] Domínguez se expresaba públicamente en contra del crecimiento del Estado, al cual consideraba "un barril sin fondo". Creía que el modelo económico provincial, con actividades enclave para el mercado interno amparado por esquemas proteccionistas y regulador y proveedor de empleo, estaba agotado (Teruel y Lagos, 2006, p. 281).

[12] El 2 de agosto de 1922 se comprometió a profundizar la reforma del sector público, consolidar la descentralización y renunció al 15% de la masa coparticipable. El 2 de octubre de 1992 acordó refinanciar el monto adeudado por la provincia al Tesoro Nacional, eliminar el déficit del sistema previsional, privatizar las empresas provinciales de energía, el Banco Provincia y reducir el personal de la administración pública, entre otras cosas (Kindgard, 2009, p. 148).

Gráfico 2. Transferencias automáticas por coparticipación federal a todas las provincias como porcentaje de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social) 1993-2009 (%).

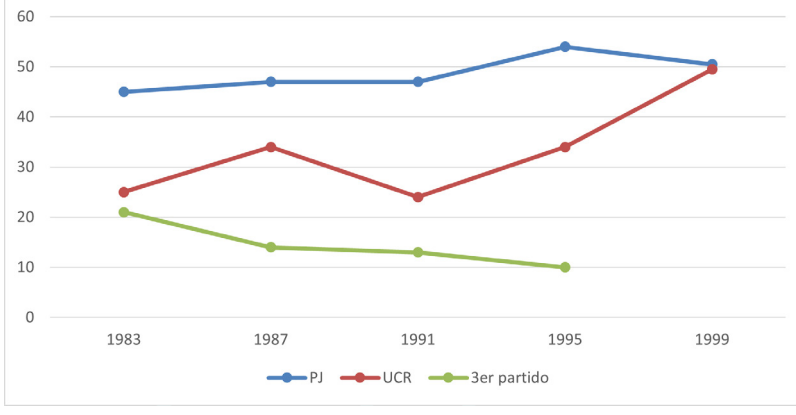


Fuente: Basualdo, 2010.

Durante su gobierno, entró en la agenda política otro de los grandes temas de la época: la privatización de las empresas estatales. El caso más emblemático fue el de Altos Hornos Zapla, que además fue ejemplo del alineamiento de los grandes sindicatos con el programa oficialista. Después de un período de reducción paulatina de su personal, se acordó la venta de la empresa siderúrgica estatal a un consorcio de capitales nacionales y extranjeros. La privatización implicó la rebaja de su planta de 4.000 a 800 empleados, generando un aumento de la desocupación que afectó principalmente a la ciudad capital y su periferia sur (Palpalá). La venta de la empresa contó con el apoyo de sus principales dirigentes sindicales, entre ellos los peronistas Agustín Perassi y Rubén Daza que serían, en los años posteriores, gobernador y vicegobernador, respectivamente. La falta de articulación sindical hizo que previamente a la privatización no se produjeran importantes procesos de resistencia (Kindgard, 2009, p. 324).

Sin embargo, al mandatario no le resultaba fácil hallar apoyo unánime en la Legislatura para hacer avanzar su agenda neoliberal. La dinámica de la ley de lemas había desorganizado la disciplina partidaria en la cámara provincial, donde estaban representadas las cuatro líneas internas del peronismo. La eliminación de las internas partidarias había trasladado los conflictos desde las agrupaciones políticas a la esfera parlamentaria. La propia bancada a veces aprobaba leyes que posibilitaban recomponer parcialmente los ingresos de los trabajadores estales, su base electoral. Como medida de presión para derogar una de ellas, el gobernador había elevado su renuncia y, si bien quiso retirarla al poco tiempo, los partidos de la oposición (UCR y MPJ) lograron el voto favorable de 12 diputados justicialistas y el 30 de mayo de 1993 fue aprobada la renuncia del Domínguez. La desinstitucioanlización del oficialismo salía muy cara.

Gráfico 3. Jujuy. Elecciones gubernativas 1983-2003 (% votos).



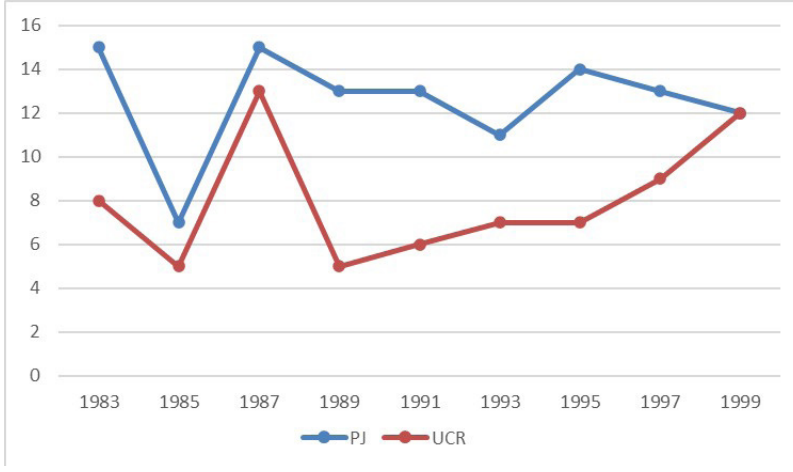
Fuente: Tribunal Electoral Permanente de Jujuy.

Nuestro segundo caso de crisis política se explica por una configuración similar de factores a la anterior: una creciente crisis fiscal y económica, sumada a la protesta y a la disputa partidaria del oficialismo. Aunque esta vez la operatoria de la interna está también asociada con el voto de los partidos de oposición para lograr que la mayoría de la cámara acepte la renuncia (semejante a una situación de gobierno en minoría para la literatura). Asimismo, en este caso no parece tan determinante el alineamiento del gobernador con el presidente, cuya agenda suscribió y quiso implementar clarmente.

Gobernación de Carlos Ficoseco (mayo 1993-abril 1994)

La sucesión de Domínguez recayó en su vicebobernador, Carlos Ficoseco, médico y productor agropecuario, que había llegado a la cámara representando una novedad: el salto a la política de personas ajenas a la militancia y a la carrera partidaria. Durante su gobierno, que fue el más breve de los que renunciaron anticipadamente, continuó la agenda de las privatizaciones, llegando a la Legislatura el pliego para la venta del Banco de la Provincia. La misma no se realizaría hasta el siguiente mandato gubernativo.

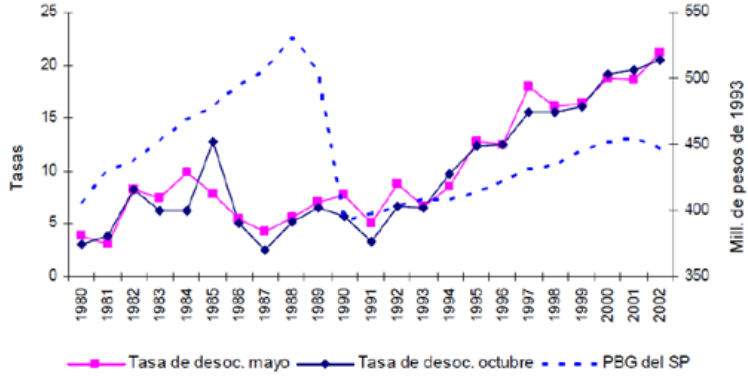
Gráfico 4. Jujuy. Elecciones legislativas 1983-1999 (%votos).



Fuente: Tribunal Electoral Permanente de Jujuy.

Entre tanto, la economía provincial asistía al colapso de los pilares que históricamente la habían sostenido. Las producciones de azúcar, tabaco, minería y siderurgia tuvieron serias dificultades para enfrentar la contracción del mercado nacional y la competencia externa a precios más bajos, la desregulación de los precios y las políticas de tipo de cambio bajo propuestas por el presidente Menem. Todas ellas se convirtieron en expulsoras de mano obra, la cual ya el Estado provincial no estaba en condiciones de absorber como había hecho durante la década de 1980.

Gráfico 5. Evolución del Producto Bruto Geográfico y de la tasa de desocupación del aglomerado de San Salvador de Jujuy-Palpalá, 1980-2002.



Fuente: Martínez, Golovanevsky y Medina (2010, p. 77).

Las continuas protestas de los sindicatos jaquearon al nuevo gobernador, el cual, por otro lado, no contaba siquiera con el apoyo de su propio partido. En una situación similar a la de Domínguez, la Legislatura había aprobado una ley de recomposición salarial que Ficoseco decidió vetar por decreto. El resultado fue un paro y una movilización de miles de trabajadores con graves enfrentamientos con la policía y heridos. Nuevamente, ello llevó a que el gobernador presentara su renuncia al cargo el 15 de abril de 1994, que fue aceptada por la Legislatura de mayoría oficialista.

La sucesión de Ficoseco fue acordada, tras largas negociaciones internas del justicialismo al diputado y ex sindicalista de Altos Hornos, Agustín Perassi, quien completaría el mandato hasta diciembre de 1995. A pesar de su pasado, el nuevo gobernador fue particularmente duro con los movimientos sociales: no negoció con el FGE y respaldó fuertemente el ajuste propuesto

por Menem. En esa línea, presentó proyectos para privatizar la Dirección de Energía (EJESA), el Agua Potable y el Instituto de Previsión Social (IPPS). La lucha sindical empezaba a confluir con grupos de desocupados, uno de cuyos resultados, en julio de 1994, fue la Primera Marcha Federal hacia Buenos Aires, acompañando a nivel nacional la disidencia de la CGT de Hugo Moyano. En la marcha se destacó el liderazgo del Perro Santillán al mando del sindicato de municipales (SEOM) de Jujuy. Sin embargo, sobre el final del gobierno de Perassi, la situación se descomprimió temporalmente ante las inminentes elecciones nacionales. La Nación acordaría la entrega de fondos adeudados a la provincia por varios conceptos para no poner en riesgo la reelección del presidente.

Ante la permanencia de la crisis y la inminencia de las elecciones provinciales de diciembre de 1995, el FGE decidió dar un salto a la política formal y presentar sus propios candidatos a las elecciones legislativas provinciales de 1993. Así se creó el denominado Movimiento por la Justicia Social (MOJUSO). En las listas no se presentó el principal líder de la protesta, *El Perro* Santillán, ni los principales referentes de los movimientos sociales como candidatos y el resultado fue decepcionante: obtuvieron 2.394 votos de un padrón de 288.395, un duro golpe para el movimiento social.

El triunfo como gobernador de Guillermo Snopek en las elecciones provinciales de 1995 fue recibido con cierta esperanza, dado que representaba la línea del peronismo local más cercana a la justicia social. Sin embargo, la situación continuó siendo terriblemente crítica y la presión de la Nación, que había disminuido temporalmente durante la campaña electoral, se reinició tras la reelección del presidente Menem. Mientras Snopek armaba su gobierno, se conformó una nueva Multisectorial, la más amplia desde 1988, para preparar un nuevo paro provincial, registrándose numerosos incidentes con la policía. A pesar de la protesta, el gobierno no tuvo más remedio que aprobar nuevos

decretos de necesidad y urgencia, declarar la insolvencia del estado provincial y reiniciar un nuevo ciclo de ajuste. Estas serían las últimas decisiones de Guillermo Snopek antes de su muerte en un accidente automovilístico en febrero de 1996 y la asunción de su vicegobernador, Carlos Ferraro.

Gobernación de Carlos Ferraro (febrero 1996 - noviembre 1998)

El presidente Menem había participado directamente en el armado de la fórmula gubernativa del peronismo local y Carlos Ferraro había sido inicialmente su candidato. Ferraro, por lo tanto, era un hombre de confianza del presidente. La tarea de profundizar la reforma propuesta por Menem fue así llevada a cabo nada más concretarse el reemplazo: se aprobó la transferencia del IPPS a la nación y la privatización del Banco Provincia y de EJESA. El avance en las reformas agudizó la crítica situación social, llegando la pobreza a niveles históricos y, comparativamente con otros distritos, muy altos[13]. Después del *Santiagueñazo* que se había identificado como el gran primer estallido de las protestas provinciales en los distritos periféricos, en noviembre de 1994 se había fundado en Buenos Aires la Corriente Clasista y Combativa (CCC)[14]. En Jujuy, gran parte de los nuevos líderes sociales adscribieron a la misma mientras otros formaban parte de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), evidenciando el estrecho vínculo que hubo en el distrito jujeño (y a diferencia con otras provincias) entre la movilización sindical y las organizaciones de desocupados. Los desempleados, fruto de las privatizaciones y de la propia recesión, se habían empezado a organizar en lo que después se denominaría el

[13] En el año 1995 Jujuy fue la provincia argentina con el peor dato de pobreza según necesidades básica insatisfechas (NBI), con un 39.9% de sus hogares cumpliendo esta condición. Para el mismo año e indicador, el promedio nacional era 18,3% (PNUD, 2002, p. 85).

[14] Se denominó Santiagueñazo a la quema de la Legisladura por la protesta social en Santiago del Estero en 1993. Ver Farinetti, 2005.

movimiento piquetero. Comenzaron primero en los barrios, pero poco a poco, activados por las puebladas, se fueron organizando en instancias mayores y sumando a las acciones de protesta que venía realizando el FGE. Su consolidación en la provincia coincidió con la llegada a la gobernación de Carlos Ferraro.

Tras el nulo impacto de la Marcha de la Dignidad en junio de 1996, la conflictividad llegó a su punto álgido. En mayo de 1997 tuvo lugar el llamado *Libertadorazo* durante el cual la ciudad norteña de Libertador de San Martín se vio envuelta durante doce días en una batalla campal. El evento fue el cenit de la protesta social en la provincia. La confrontación se caracterizó por niveles inusitados de violencia, con duros enfrentamientos contra la policía con cocteles molotov y otros elementos contundentes de choque. Por otro lado, representó el primer episodio donde el movimiento piquetero asumió el protagonismo ya que la pueblada se generalizó gracias a la participación de miles de desempleadas (la mayoría mujeres) y *zafreros* desocupados del Ingenio Ledesma. El hecho tuvo, además, un enorme efecto expansivo, con gran repercusión simultánea en diferentes puntos de Jujuy.

La magnitud del levantamiento fue tal que provocó la convocatoria por parte del gobierno provincial de una instancia de negociación con los insurgentes. Los principales actores se pronunciaron en favor de cesar la represión y mejorar la situación de los desocupados (unánime la Legislatura y la Iglesia), solicitar al gobernador licencia prolongada (bloque justicialista), promover juicio político a Ferraro (bloque radical opositor), solicitar la intervención provincial (el Movimiento Popular Jujeño), mientras que el FGE proponía un *gobierno de unidad popular*. Finalmente, se llegó a un acuerdo con el gobierno: se crearon algunos puestos de trabajo y se otorgaron subsidios, aunque finalmente no se ejecutó todo lo acordado (Aramayo, 2009). En todo caso, el Libertadorazo constituyó una coyuntura crítica en la dinámica de la protesta ya que consiguió que, por primera vez, unánimemente los diputados peronistas en la Cámara reclamaran

otra estrategia al gobierno frente a la movilización. Los reclamos habían sumado, además, a buena parte de la clase media urbana como los padres y alumnos en defensa de la educación pública. Solo el apoyo del gobierno nacional, que otorgó a Ferraro varios préstamos de gracia, pudo contener el empuje creciente de las multisectoriales y del movimiento piquetero. Se evidenciaba un quiebre del ciclo.

La caída de Ferraro, sin embargo, fue finalmente precipitada por la cada vez más cerrada oposición a su gestión del poder legislativo. Una masiva manifestación el 26 de noviembre de 1998, desarrollada en paralelo a una solicitud de juicio político por parte de los partidos de la oposición, junto con una maniobra de las líneas internas del PJ, llevaron a que Ferraro finalmente elevara a la cámara su renuncia. El último caso de interrupción adelantada de mandato se explica así por una espiral incrementada de protesta y la disputa facciosa de las internas del peronismo, a pesar del fuerte apoyo que, en este caso sí muy claramente, el gobernador obtuvo del presidente.

El Poder Ejecutivo provincial durante el año que quedaba hasta las elecciones de 1999 fue asumido por el entonces presidente de la Legislatura, Eduardo Fellner, quien marcó un paulatino cambio de estrategia de la dirigencia política frente a las demandas enarboladas por los movimientos sociales, las cuales poco a poco comenzarían a ser asimiladas e incorporadas a la agenda política. El líder peronista ganó las elecciones de 1999 y a partir de ese año los gobiernos nacional y provincial tuvieron como objetivo negociar con los grupos sociales que se hallaban dispersos en el territorio para ir dando respuesta a las distintas necesidades. Poco a poco, y sobre todo a partir de 2003, las protestas tomaron otro cariz, vinculándose con el acceso a recursos de programas sociales.

Conclusiones

El presente capítulo busca aportar a la comprensión de los factores que explican el surgimiento de las crisis políticas y el modo en que estas son procesadas por los sistemas políticos subnacionales. El caso de Jujuy nos permite evaluar este fenómeno en una situación de máxima presión del gobierno provincial, por la inusualmente alta intensidad de la crisis fiscal federal y de la protesta social. Es decir, el factor económico y el factor social, exógenos al funcionamiento del estado y el gobierno, son negativos y de gran potencia. Sin embargo, en la arena política, tanto provincial como nacional, se evidencia margen de maniobra: el oficialismo (PJ) controla el gobierno nacional, el gobierno provincial y tiene mayoría en la Legislatura. Lo que observamos como resultado de esta ecuación, es que la variable de ajuste son las renuncias sucesivas de los gobernadores. El juego de la interna oficialista facilita los votos necesarios para un recambio de la máxima figura en situaciones extremas. La aprobación de la Ley de Lemas en 1991 funciona, además, como un modo de preservar el capital político de partida: el PJ se dota de una herramienta que le permite ganar las elecciones y, así, sostener su predominio en los órganos del estado, aún a costa se generar incentivos para incrementar la lucha facciosa en su interior. La renuncia funciona como un mecanismo que permite resetear al sistema. Gracias a ella el oficialismo puede enfrentar la crisis fiscal y social, de enorme potencia, al mínimo costo: la caída de una figura propia manteniendo el gobierno. La mayor o menor afinidad del gobernador con el presidente parece no tener un peso definitorio, pues si bien en el primer caso (De Aparici) la falta de alineamiento en la interna partidaria contribuye a la caída del gobernador, en el último (Ferraro) la renuncia se produce a pesar de ser una figura muy cercana. El rol de los partidos de la oposición (el radicalismo, principalmente) también aparece como marginal, pues si bien en algunas ocasiones las iniciativas

legislativas proceden de su bancada, sin los votos de los diputados justicialistas, no son exitosas.

Tabla 4. Alineamiento de los distintos actores políticos y sociales con el gobernador saliente, Jujuy en los años noventa (análisis de los casos).

	Movimientos sociales	Causas / Gestación La Legislatura (con mayoría oficialista)	Presidente	Consecuencia/ Resolución
De Aparici	En contra	Su partido mayoritariamente en contra	En contra	Renuncia
Domínguez	En contra	Partidos de oposición y su partido, minoritarimente, en contra	-	Renuncia
Ficoseco	En contra	Partidos de oposición y su partido, minoritarimente, en contra	-	Renuncia
Ferraro	En contra	Partidos de oposición y su partido, parcialmente, en contra	A favor	Renuncia

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la pregunta por el origen de la crisis, en este caso es fundamentalmente de orden económico. El *justicialismo adaptado a los nuevos tiempos* fue la modalidad que le permitió al PJ, después de su amarga derrota en 1983, volver a posicionarse como actor político clave dando respuesta a la ya insostenible crisis económica en el marco del paradigma neoliberal de la época. La batería de medidas que el presidente Menem implementó se fue aprobando a distinto ritmo en función de su factibilidad económica y política, durante toda la década. Las mismas impactaron en las economías regionales, la política y la sociedad de los distritos provinciales de modos variados en función del tipo de medidas, de su temporalidad y de las características de cada distrito. En todo caso, los intentos reformistas fueron hechos a los saltos y con desprolijidades producto de la inestabilidad institucional y social que generaron las reformas y quedaron inconclusas por las disputas internas del partido gobernante y por la permanente confrontación entre poderes.

Finalmente, es interesante detenerse a reflexionar sobre el rol que jugaron los movimientos sociales. En Jujuy, durante los años novente se produjo un crecimiento exponencial de la protesta (la mayor en todo el país en esa etapa). La crisis económica y fiscal de la provincia a partir de 1988 sumada a una dirigencia gremial innovadora y combativa, fueron los factores que coadyuvaron a la explosión del movimiento social de origen sindical en la provincia. Al principio, la movilización se focalizó en demandas de actualización de sueldos. Sin embargo, la consagración de figuras con un claro perfil político, como la de Carlos Santillán, generaron un levantamiento contra la propia política económica neoliberal de los gobiernos provincial y nacional. El movimiento fue muy amplio: el FGE no solo incorporó a los principales gremios estatales, sino que confluyó con sindicatos de varios sectores privados organizando Multisectoriales. Su actuar se caracterizó por el uso de un amplio repertorio de métodos de protesta (marchas, cortes de ruta, huelgas, toma de la Legislatura, propuestas de juicio político, huelgas de hambre

y convocatoria de un Cabildo Abierto), que en muchos casos protagonizaron ciudadanos de a pie. Por otro lado, se realizaron acciones claramente propositivas, cuyo exponente máximo fue la propuesta de Ley de Reforma Impositiva para gravar a los grandes terratenientes y aportar fondos a las arcas del Estado provincial.

Nada esto fue suficiente para modificar la estructura de oportunidades del sistema político ni para provocar un nuevo alineamiento de las coaliciones estratégicas de los partidos (Piven y Cloward, 1977). Las demandas de los movimientos sociales fueron mantenidas a raya durante toda una década. Ni siquiera los partidos de la oposición aprovecharon ese capital político disponible para tratar de llegar al gobierno. Si bien las interrupciones de mandato se producen siempre en coincidencia con algún ciclo intenso de protesta, no todos generan impacto político. Parece más bien que las sucesivas renuncias se producen cuando el ciclo de protesta coincide con las necesidades cruzadas de la interna del partido oficialista.

Bibliografía

Altimir, O. Y. (1999). Distribución del ingreso en la Argentina. *Revista CEPAL*.

Aramayo, B. C. (2009). *Jujuy en el bicentenario. Contexto e historia de luchas.* EA/Editorial Ágora.

Barrios, G. (2002). La reestructuración del Estado provincial: ¿neoliberal y empleador? *Proyecto de investigación CONICET "El movimiento de lo social frente a una situación de crisis: La Plaza de la Esperanza de Corrientes"*.

Basualdo, E. (2010). *El sistema de coparticipación de impuestos en la actualidad.* CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

Bonvecchi, A. (2013). *Federalismo fiscal y supervivencia presidencial.* XVI Seminario de Federalismo Fisca.

Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011). The dual logic of intergovernmental transfers: Presidents, governors, and the politics of coalition-building in Argentina. *Publius: the journal of federalism,* 41(2), 179-206.

Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral.* Prometeo.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL* (84).

Dobry, M. (1988). *Sociología de las crisis políticas.* Centro de Investigaciones Sociológicas; Siglo XXI.

Farinetti, M. (2005). Violencia y risa contra la política en el santiagueñazo. Indagación sobre el significado de una rebelión popular. En F. N. Schuster, *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea.* Prometeo.

Gerchunoff, P. y Llach, L. (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto.* Emecé.

Gerring, J. (2007). *Case Study Research, Principles and Practices.* Cambridge University Press.

Gibson, E. y Calvo, E. (2008). Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En E. E. Calvo y J. M. Abal Medina, *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina.* Jefatura de Gabinete de Ministros.

Gibson, E. y Falleti T. (2004). Unity by the stick. En E. L. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America.* Johns Hopkins University Press.

Gibson, E., Calvo, E. y Falleti, T. (2004). Reallocative Federalism: Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere. En E.L. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America.* John Hopkins University Press.

Gómez, M. y Massetti, A. (2009). *Los movimientos sociales dicen: conversaciones con dirigentes piqueteros.* Nueva Trilce.

González, L. (2014). El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil. *Revista SAAP*, 8(2), 339-373.

González, L. y Mamone, I. (2012). La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina. *Desarrollo económico,* 50 (201).

Helmke, G. (2020). Presidential Crises in Latin America. En M. V. D. M. Brinks, *The Politics of Institutional Weakness in Latin*

America (págs. 83-101). Cambridge University Press.

Hochstetler, K. y Edwards, M. E. (2009). Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly. *Journal of Politics in Latin America,* (1), 31-57.

Kindgard, A. (2009). La política jujeña en los noventa: partidos y actores de poder. En M. Lagos, *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década de los noventa.* Ed. Universidad Nacional de Jujuy.

Llanos, M. (2001). Understanding presidential power in Argentina: a study of the policy of privatization in the 1990's. *Journal of Latin American Studies,* 33.

López, G. M. (2007). La reforma constitucional argentina de 1994 y el arte de la negociación menemista (1992-1994). *Revista de Ciencia Política,* 1.

Malamud, A. y De Luca M. (2005). The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003. *Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research.* Granada.

Marsteintredet, L. y Berntzen, E. (2008). Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions. *Comparative Politics,* 41(1), 83-101.

Martínez, C. A. (2017). Presidential survival in South America: Rethinking the role of democracy. *International Political Science Review*, 38(1), 40-55.

Martínez, R. G., Golovanevsky, L. y Medina, F. (2010). Economía y empleo en Jujuy. *Cepal Argentina*.

Mc Adam D., Tarrow S. y Tilly Ch. (2001). *Dynamics of Contention.* Cambridge University Press.

CAPÍTULO 8

A Vanrell no lo bancamos de ninguna manera. Crisis, fragmentación partidaria y juicio político al vicegobernador: Santa Fe en 1990

Hugo Daniel Ramos

> "Escuchame bien, nadie de esta provincia ni de la legislatura provincial se le va a ocurrir hacerte un juicio político a vos para que Vanrell quede de gobernador".
>
> (Frase dirigida a Víctor Reviglio, antes de su candidatura a gobernador en 1986)

En las elecciones inaugurales de 1983, en el contexto de la transición a la democracia, el partido justicialista logró ganar la gobernación de Santa Fe. En el marco de la victoria de Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical-UCR) a nivel nacional este triunfo se reveló como una excepción; en efecto, Santa Fe fue la única provincia con altos niveles de desarrollo socioeconómico que logró obtener este partido. Para 1987, en momento del ocaso alfonsinista, el PJ consiguió revalidar ese triunfo y obtuvo nuevamente la máxima magistratura provincial[1].

[1] En las elecciones de 1983 la fórmula del PJ (José María Vernet-Carlos Aurelio Martínez) logró el 41.4% de los votos frente al 40.3% de la fórmula de la

Ahora bien, en ambas ocasiones —y a lo largo de toda la década— el partido debió resolver la ausencia de un liderazgo unificador[2] así como superar las disputas faccionales internas. El mecanismo que adoptó con esos fines recibió el nombre de *La Cooperativa* e implicó, en resumidas cuentas, el reconocimiento de la fragmentación existente, la negociación permanente entre facciones y el reparto de cargos y fondos públicos en función de las fortalezas relativas de cada facción[3].

Para finales de la década de los años 80, sin embargo, diversos estudios coinciden en señalar que "La Cooperativa" estaba agotada (Lascurain, 2021; Rinaldi, 2019). Es en ese contexto que se produce el juicio político contra el vicegobernador en funciones Antonio Vanrell por acusaciones de corrupción. El juicio concluyó con su destitución el 28 de junio de 1990.

El presente trabajo se inscribe en esta coyuntura, pero busca contribuir a explicar los procesos que operaron de forma simultánea para "producir" la caída del vicegobernador. En efecto,

UCR (Aníbal Reinaldo-Porfirio Contreras). El 3er lugar lo obtuvo el Partido Demócrata Progresista (PDP) con el 10.4% de los sufragios. Cabe destacar que la UCR ganó la elección presidencial en la provincia, así como las legislativas nacionales. En 1987, en cambio, el PJ obtuvo el 44.1% (Víctor Reviglio-Antonio Vanrell) y la UCR el 28% (Luis Cáceres- Juan Héctor Sylvestre Begnis). El PDP logró mejorar su performance al alcanzar poco más del 13% de los votos. Finalmente, Unidad Socialista obtuvo el 7,8% de los sufragios.

[2] Nos referimos aquí a la ausencia del líder histórico del peronismo, Juan Domingo Perón. En este sentido, recuperamos aquí lo que plantea Mustapic (2002) respecto a los desafíos que significó para el peronismo la muerte de ese liderazgo junto con la derrota en las elecciones presidenciales de 1983. En lo que refiere estrictamente al caso santafesino, y como planteamos posteriormente, los escasos estudios disponibles dan cuenta de que la división y disputa faccional eran elementos ya presentes en la historia del peronismo local, por lo cual habría que matizar la idea de que este era un fenómeno propio de los años 80.

[3] Este mecanismo de negociación —válido especialmente para la distribución de cargos— convivió con cierto grado de institucionalización de los conflictos, representado en la realización de Congresos partidarios y en elecciones internas para elegir candidatos para cargos electivos y partidarios (Lascurain, 2021b).

consideramos que el juicio político no se explica solo por el agotamiento del mecanismo de resolución de conflictos adoptado por el justicialismo santafesino en los años 80; por el contrario, entendemos que diversos factores incidieron en ese resultado[4]. En la misma línea, el capítulo espera contribuir al objetivo general de esta obra, como lo es analizar las coyunturas críticas que se presentan en las dinámicas políticas subnacionales, a los fines de aportar elementos para incrementar nuestra comprensión de cómo se logra consolidar una situación de estabilidad política. En el caso santafesino la crisis se articula en relación con la figura del vicegobernador, algo que en sí mismo es novedoso, pero además se inscribe en un proceso de conflictividad partidaria de mayor duración—que es previo al juicio político y que continuará luego de él—, que aporta elementos adicionales para reflexionar en torno a cómo se articulan y canalizan las crisis partidarias con el funcionamiento institucional de los estados provinciales en contextos democráticos.

Dadas las limitaciones de espacio, nuestro trabajo se concentra en especial en dos aspectos: los procesos políticos santafesinos y la relación entre escalas; en especial: cómo la consolidación del menemismo parece quebrar lógicas políticas previas. A estos dos elementos le sumamos un análisis pormenorizado de las *internas* y del proceso que lleva al juicio político y destitución del vicegobernador.

El escrito plantea la siguiente estructura de análisis: a) antecedentes y características del PJ santafesino durante los años 80, b) la llegada al gobierno de la fórmula Víctor Reviglio-Antonio Vanrell y la gestación de la crisis y; c) el desarrollo del conflicto;

[4] Entre ellos la crisis socioeconómica nacional de finales de la década que, lejos de agotarse con la renuncia anticipada de Raúl Alfonsín, continuó durante los dos primeros años de la administración de Carlos Saúl Menem. Asimismo, la manera en que se procesaron transformaciones de más largo plazo vinculadas con los cambios en las modalidades de representación desde una escala subnacional, en especial en la coyuntura de finales de los años 80, aspecto que no abordamos en este trabajo (Lascurain, 2021).

esto es, el juicio político y la destitución de Antonio Vanrell, con las posiciones de los distintos actores (Rodrigo, 2014). El trabajo se cierra con una serie de conclusiones provisorias que dan cuenta del proceso posterior al juicio, momento en que se sientan las bases para una nueva normalidad en las relaciones políticas.

La investigación que sustenta el trabajo se basó en una metodología cualitativa y en función del análisis de diversas fuentes: entrevistas a diversos funcionarios y a los ex gobernadores justicialistas José María Vernet (1983-1987) y Víctor Reviglio (1987-1991)[5]; artículos y noticias periodísticas obtenidas de uno de los principales diarios de la Provincia, El Litoral (diciembre 1989-diciembre 1990) y declaraciones vertidas a medios periodísticos por parte de Antonio Vanrell (en el contexto del juicio político y a posteriori, cuando ya estaba retirado de la vida política).

La llegada al gobierno: antecedentes y características del PJ santafesino

La victoria del PJ en las elecciones provinciales de 1987 fue arrolladora: ganó la contienda a gobernador por 16 puntos porcentuales y logró el control tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores[6]. Asimismo, ganó la intendencia de la ciudad de Santa Fe, capital provincial, aunque perdió la de Rosario, que se mantuvo en manos de la UCR[7]. Esta aparente

[5] Cabe destacar que al ex gobernador Víctor Reviglio se lo entrevistó en varias oportunidades.

[6] La Cámara de Diputados cuenta con 50 integrantes. Por disposición constitucional 28 diputados le corresponden a la fuerza ganadora en esta categoría. El resto de las bancas se reparte de forma proporcional. Así, en 1987 al PJ le correspondieron 28 bancas, a la UCR 13, al PDP 6 y a la Unidad Socialista 3. En lo que respecta a la Cámara de Senadores, se elige 1 (un) senador por cada uno de los 19 Departamentos de la Provincia. En esta elección el PJ ganó en 16 departamentos y la UCR en 3.

[7] También ganó las intendencias de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto:

fortaleza institucional, sin embargo, ocultaba una debilidad estructural: la división faccional del PJ, que tensionaba las relaciones intrapartidarias y la gestión gubernamental.

Las fracturas internas del peronismo santafesino no eran una novedad (Prol, 2012; Adriani, 2021); para los años 80, sin embargo, parecen haberse agudizado tanto en el plano local como nacional. Tal como plantea Maina (2008, pp. 16-17) a nivel provincial:

> "El partido se enfrenta desde los momentos de su vuelta a la legalidad luego de la dictadura militar (…) a una configuración definida por: *un bajo nivel de cohesión*, ante la existencia de varios líderes partidarios (…) y una *escasísima estabilidad* ya que los acuerdos entre las distintas tendencias partidarias son y serán de breve duración y compromiso" (las cursivas son nuestras).

Entre los dirigentes principales sobresalen los nombres de Luis Rubeo[8], Rubén Cardoso[9], Raúl Carignano[10], Eduardo Cevallo[11],

tercera, cuarta y quinta ciudad por número de habitantes de la provincia.

[8] Oriundo de Rosario, militante del PJ y dirigente sindical (Sindicato de la Carne), diputado nacional por Santa Fe (1983-1986) y senador nacional (1986-1995).

[9] De origen santafesino y procedencia sindical (SMATA), diputado nacional por Santa Fe (1983-1987 y 1987-1989). Renunció en este último año para asumir la titularidad de la Secretaría de Salud y Acción Social bajo la presidencia de Carlos Menem. Debió renunciar por un escándalo de corrupción en 1990.

[10] Dirigente asociado a la Renovación que fue presidente del PJ santafesino hasta el año 1988. En 1989 asumió como Secretario de Asuntos Latinoamericanos durante la gestión de Carlos Menem.

[11] Dirigente proveniente del sur provincial. Ministro de Gobierno durante la administración de José María Vernet (1983-1987). Fue elegido como diputado nacional en este último año. En 1989 asumió como Secretario de Servicios Públicos de la Nación bajo la administración de Carlos Menem.

Miguel Gómez[12], Oscar Lamberto[13], Liliana Gurdulich[14], Antonio Vanrell y Víctor Reviglio, entre otros. Estos liderazgos, desde la primera mitad de los años 80, conformaron una suerte de asociación informal para gestionar sus relaciones y unir fuerzas en épocas de elecciones. El nombre que adoptaron fue el de *La Cooperativa*[15]. De acuerdo a lo que sostienen investigaciones previas:

> "La ausencia de un único liderazgo que aglutinara a las diversas corrientes partidarias hizo que el proceso de toma de decisiones y el control de los recursos partidarios estuviese repartido de hecho entre los distintos liderazgos que integraban la coalición dominante" (Lascurain, 2021, p. 56).

La Cooperativa era quien "definía las principales decisiones sobre la organización partidaria y sobre la conformación del gobierno" (2021, p. 56) asegurando así cierta estabilidad en la

[12] Por entonces Secretario general de la UOM Rosario alineado a nivel nacional con Lorenzo Miguel, de la misma rama sindical.

[13] Nació en una localidad cercana a Gálvez, en el sur provincial. Contador Público Nacional por la Universidad Nacional de Rosario. Fue electo por primera vez diputado nacional por el justicialismo en 1985 y se mantuvo en ese cargo por 16 años consecutivos, siendo reelecto en tres oportunidades.

[14] Rosarina, ingeniera electricista. Senadora de la Provincia de Santa Fe desde 1983 hasta 1992.

[15] El origen de esta denominación no está claro. Para José María Vernet, él sería el responsable. De acuerdo a sus palabras, en una reunión de dirigentes manifestó lo siguiente: "miren, muchachos, acá somos todos pequeños quinteros, nos peleamos entre nosotros corriéndonos del alambrado, viene Bunge & Born y se lleva todas nuestras utilidades; hagamos una cooperativa" (Entrevista Personal, realizada el día 17 de noviembre de 2018). Por su parte, Víctor Reviglio sostiene que es en una reunión de dirigentes justicialistas nacionales donde José Luis Manzano afirma "eh, ¿qué pasa con Santa Fe?, es una cooperativa, tenemos que hacernos cargo de la cooperativa santafesina". (Entrevista personal, realizada el 09 de noviembre de 2018).

gestión gubernamental y la unidad relativa del partido[16].

Cabe destacar que Antonio Vanrell y Víctor Reviglio pertenecían a corrientes internas distintas. Quien sería el gobernador de la provincia durante el período 1987-1991, aunque de origen cordobés, contaba con una importante trayectoria como funcionario proveniente del PJ santafesino: había ejercido el cargo de Subsecretario de Salud Pública durante el gobierno de Carlos Sylvestre Begnis (1973-1975); Director Nacional de Atención Médica (1975-76) posteriormente y ministro de Salud, Medio Ambiente y Acción Social durante la primera gobernación democrática (1983-1986)[17]. Antes de acceder a la función pública había transitado también una activa militancia en la actividad gremial-profesional; tanto en Córdoba (donde culminó sus estudios en medicina) como en Santa Fe, donde llegó a ser presidente del Centro de Médicos Residentes y vicepresidente de la Sociedad Médica. Posteriormente continuó su vinculación gremial, ofreciendo sus servicios profesionales a varios gremios de la ciudad capital, donde todavía reside. Por su parte, Antonio Vanrell también contaba con importantes antecedentes partidarios, aunque no había ocupado ningún cargo público. Vanrell nació cerca de Villa Cañás, una localidad del sur provincial. Luego de cursar sus estudios en un colegio secundario católico se trasladó a Rosario donde comenzó a estudiar la carrera de abogacía. Es en ese espacio donde inició su militancia en el Frente Estudiantil Nacional[18] (FEN); también desde esa agrupación comenzaron sus vínculos con el sindicalismo, algo

[16] Matizamos aquí las palabras de la autora ya que consideramos que La Cooperativa tensionó la unidad de las políticas públicas y dilapidó los esfuerzos gubernamentales en un contexto de grave crisis socioeconómica. Asimismo, la unidad partidaria era clara en épocas de elecciones, pero muy dificultosa en los años intermedios como lo demuestran las divisiones en las legislaturas de José Maria Vernet (1983-1987) y Víctor Reviglio.

[17] Para un análisis mas detenido de la carrera política de Víctor Reviglio consultar a Lascurain (2018).

[18] De acuerdo a su testimonio, brindado en una entrevista radial, el FEN iniciaba hacia finales de los años 60 su acercamiento al peronismo con una posición crítica respecto a la lucha armada.

que será decisivo en su trayectoria política posterior. Así, si a principios de los años setenta abandonó su carrera universitaria —y su militancia en la FEN—, continuó y profundizó — desde las juventudes sindicales — sus relaciones con la Unión Obrera Metalúrgica-Seccional Rosario, de la mano de quien sería su máximo dirigente en los años ochenta: Miguel Gómez. Posteriormente dedicado a la comercialización de hierros en Rosario, Vanrell tampoco abandonará su militancia justicialista, lo que le permitirá posicionarse como un importante dirigente del sur provincial.

Una mención especial merece el rol del sindicalismo al interior del justicialismo hacia los años 80. Como han demostrado otros trabajos a nivel nacional (Levitsky, 2003) durante esta década se observa una tendencia a la *desindicalización* del partido[19]; ese proceso, sin embargo, parece más tardío en Santa Fe. Lacher (2016, p. 34), que ha estudiado el caso, lo plantea en los siguientes términos:

> "Se consolidó una tendencia iniciada durante el gobierno de Vernet mediante la cual los sindicalistas conservaron algunas posiciones en los cargos partidarios al interior del PJSF, mientras que prácticamente fueron desplazados de las nóminas a cargos electivos".

Ahora bien, la *tendencia* fue más clara hacia finales de la década; para 1987 tanto el vicegobernador como el gobernador, como mencionamos anteriormente, mantenían vínculos estrechos con distintos agrupamientos sindicales.

[19] En palabras del autor mencionado, el partido "redefinió su relación con el movimiento obrero, desmantelando los mecanismos tradicionales de participación sindical y reemplazando sus vínculos con los trabajadores sindicalizados por organizaciones territoriales basadas en el patronazgo" (2003, p. 2).

En términos de fortaleza relativa dos eran los sindicatos más relevantes en la puja interna del PJ —que traducían también su importancia en el universo sindical provincial de la época—: la UOM, cuya expansión estuvo asociada a la profundización del proceso de industrialización, con un capítulo muy notorio en el sur santafesino —en especial en Rosario y los departamentos circundantes— y el más tradicional Sindicato de la Carne, ligado a la producción respectiva, también muy importante en Santa Fe. Ambos sindicatos mantuvieron una disputa constante por el liderazgo político y sindical en los años 80 aunque, a largo plazo, la UOM se fue debilitando —al compás de la profundización del proceso de desindustrialización iniciado durante la dictadura militar— y el Sindicato de la Carne se fortaleció al compás de la creciente relevancia de las actividades productivas ligadas a la producción primaria o de carácter extractivo (Ramos, 2022)[20].

Cabe detenerse un momento en la coyuntura de principios de los años 80, a los fines de evaluar el posicionamiento relativo de Antonio Vanrell al interior del PJ santafesino. En ese sentido, en una entrevista realizada en el año 2016 afirmaba:

> "Entonces yo le digo a Miguel Gómez: 'no vayamos por todos lados; si ganamos Rosario ganamos el Congreso [del PJ, donde se elegía la fórmula para las elecciones a gobernador]' (…) 'arreglamos con la minoría de Santa Fe y ganamos el Congreso'. Y así hicimos (…) Entonces hicimos todo un arreglo (…)

[20] Aún así, para 1987 es la UOM el principal sindicato, muy fuerte principalmente en el sur provincial. No es casualidad, en este sentido, que el ex gobernador José María Vernet sea de ese origen. Por otro lado, no se puede dejar de mencionar la diversidad de la estructura productiva de la provincia, con traducciones políticas diversas: al sur industrial se le contrapone un centro-norte más ligado a las actividades primarias —agricultura y ganadería en general y producción cañera y algodonera en el límite con Chaco—, y de servicios, en particular gubernativos, comerciales y educativos, así como un centro-oeste vinculado a la producción lechera con un núcleo industrial en torno a Rafaela.

> Entonces yo voy y arreglo con Cardozo y Bonino que habían perdido Santa Fe y les digo 'pongan ustedes el Intendente [de Santa Fe]', que lo ponen a [Tomás] Berdat (…) y lo sacamos de la cancha a Carignano[21].

De esa entrevista se desprende una autopercepción ligada a la *centralidad* en el armado electoral del justicialismo santafesino; posición que descansaba tanto en sus vínculos con la UOM como en sus relaciones con otras fracciones menores del peronismo provincial[22]. Hacia la misma dirección apunta una nota periodística del diario *La Capital,* pero que suma nuevos —e importantes— elementos a considerar:

> "La fórmula Vernet-Martínez dejó fuera a: Luis Rubeo, Rubén Cardozo, Raúl Carignano, Eduardo Cevallo, Oscar Lamberto, Juan Carlos Taparelli (siguen las firmas) y reconoce un constructor: Antonio Andrés Vanrell. Buena parte del poder devenía de la UOM (Unión Obrera Metalúrgica) y la alianza de un dirigente metalúrgico radical (Mario Scallerandi) con un abogado laboralista: Héctor Cerruti… *y la serie de contactos que la UOM y "El estudio" tenían antes de 1983.* Duró al menos 8 años *una influencia que se extendió al Poder Judicial del sur santafesino y otras instituciones"* (las cursivas son nuestras). (*Diario La Capital,* 10 de enero de 2009).

[21] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ZUpmvPmAVNw

[22] Cabe destacar que por entonces Vanrell dirigía una agrupación denominada "Mesa Unificadora Ortodoxa", con una discreta extensión e implante territorial en el sur provincial.

Las relaciones con sectores judiciales —evidentemente poco transparentes— y vínculos no tan claros con "otras instituciones" también son identificadas en otros testimonios. Al respecto, quien sería su compañero de fórmula en 1987, Víctor Reviglio sostiene:

> "Me acuerdo que uno de los temas que durante el gobierno de Vernet estaba muy en danza, que tenía que ver con los llamados *poderes extra-institucionales*, era de Rosario el estudio de Cerrutti (…) y él había conseguido en la época de Vernet, de alguna manera, tener influencia en tres o cuatro cosas, que tenía que ver fundamentalmente con la justicia, y donde lo hacía junto con los dirigentes gremiales" (las cursivas son nuestras). (Entrevista Personal a Víctor Reviglio, realizada el 09 de noviembre de 2018).

En la misma línea, el Informante "A" sostiene que a estos elementos hay que sumarle algunas consideraciones adicionales: "Vanrell es el vicegobernador de las bandas de Rosario (…) de unas bandas derechistas; de la derecha peronista casi ligadas a la represión (…) y muy direccionadas al área negocios (…) desprolija, patoteril, con armas" (Entrevista personal, Informante A, realizada el día 09 de junio de 2022).

En base a estas consideraciones se puede afirmar que la elección de Antonio Vanrell como candidato a vicegobernador en 1987 tiene raíces diversas; una de ellas descansa claramente en sus relaciones con el sindicalismo rosarino, en especial la UOM; otra —quizás vinculada a la primera— a su pertenencia a una red poco transparente relacionada con el sistema judicial y *otras instituciones* con influencia en el sistema político local, con especial importancia en el sur provincial; finalmente, a sus vínculos con

organizaciones peronistas con arraigo territorial también en esa región, articuladas en la Mesa Unificadora Ortodoxa que lideraba. En otros términos: recursos partidarios (liderazgo con base territorial), de patronazgo (la UOM) y extrapartidarios de actores de poder en el escenario provincial (vínculos con el poder judicial y probablemente otras relaciones que sería necesario dilucidar en futuras investigaciones)

Ahora bien, esos recursos de poder: ¿se tradujeron en una posición de prestigio al interior del PJ santafesino? ¿Era la figura de Antonio Vanrell valorada por sus pares? Antes de avanzar sobre estas cuestiones cerramos este apartado con una serie de consideraciones finales respecto a *La Cooperativa*.

Tal como plantea Lascurain (2021, pp. 138-139) hacia finales de los años 80 este particular mecanismo para estructurar las relaciones al interior de la coalición dominante del PJ santafesino estaba agotado:

> "La crisis de la Cooperativa (…) fue el resultado de la combinación de distintos fenómenos (…) Una primera dimensión de tipo organizacional tuvo que ver con la dificultad que a partir de 1988 empezó a experimentar el partido para procesar su conflictividad interna (…) La segunda dimensión (…) se vinculó a la emergencia de la figura de Carlos Menem como líder de la fuerza política y como presidente de la Nación (…) Una tercera dimensión (…) se relaciona con los cambios a nivel representativo, simbólico o de las ideas".

En el próximo apartado profundizaremos en las dos dimensiones iniciales mencionadas por Lascurain (2021) entendiendo que se relacionan íntimamente.

La Gobernación de Víctor Reviglio: la gestación de la crisis

La tónica de las relaciones entre el gobernador electo en 1987 y su vicegobernador fue siempre distante. Ya en el momento de la elección del candidato se observa la disconformidad de ciertos dirigentes del justicialismo, entre los que se encontraba Reviglio, con ese nombramiento:

> "Le dije 'ponelo a tu hermano, ponelo a cualquiera, pero no (…) lo pongas a este', me dijo 'no puedo, no puedo, no puedo'. Hubo departamentos completos que [perdimos] (…) vino y me dijo 'espero ganar con [ustedes], pero nosotros al Trucha Vanrell no lo votamos' (…), con lo cual [ganamos] por 15.000 votos la interna, de pedo, por culpa de este. ¿Qué [hicimos]?, después la campaña a gobernador la [hicimos] sin él" (Entrevista Personal a Informante B, realizada el día 08 de junio de 2022)[23].

En el mismo sentido se expresa el Informante A, importante funcionario durante la gobernación que estamos analizando:

> Vanrell era una persona que, en el sector de militantes peronistas se portaba muy bien (…) típico peronista

[23] Las elecciones internas de 1986 —donde se eligió la fórmula para la contienda a la gobernación del año siguiente y las nuevas autoridades partidarias— traducen también una inicial ruptura de Antonio Vanrell con algunos de sus apoyos e ilustran el punto que estamos discutiendo. Vanrell compitió con lista propia apoyando, en la interna partidaria, la candidatura de José María Vernet a la presidencia del PJ pero cambió dos de los nombres de la lista sin advertirle. Esto provocó que no se sumen sus votos a la lista de Vernet, que perdió la posibilidad de acceder a la presidencia del partido, a favor de Raúl Carignano.

> cuasi barrial (…) con virtudes de atender problemas de particulares (…) [pero] para mí, con una falta de visión estratégica… (…) muy buen táctico, pero en términos de visión estratégica… [niega con la cabeza] (…) me quedan las dudas" (Entrevista personal, Informante A, realizada el día 09 de junio de 2022).

Una contundente demostración del tipo de relación que mantuvieron el gobernador y el vicegobernador es una entrevista otorgada por el propio Antonio Vanrell al diario *El Litoral* en febrero de 1990. En la misma Vanrell afirmó públicamente que: "Trabajar con Reviglio es una tarea insalubre" (*El Litoral*, 02 de febrero de 1990); aunque luego intentaría matizar esas afirmaciones —en una Carta Abierta— nunca negaría haberlas formulado[24].

La "falta de visión estratégica" a la que se refiere el Informante "A" quizás se puede advertir en las internas partidarias de 1988; a su vez, lo que sucede en ese proceso también nos permite interiorizarnos de la relación que prevalece al interior del Poder Ejecutivo provincial durante estos años. En efecto, en 1988 se enfrentaron cinco listas que disputaron la conducción partidaria y la conformación de la lista de candidatos a diputados nacionales para el año siguiente, siendo dos los rivales principales: la lista N 7 *Unidad y Federalismo*, comandada por el Gobernador y que incluía a la amplia mayoría de los agrupamientos justicialistas provinciales[25] y la Lista N 4 *Participación y Federalismo* liderada por el propio Antonio Vanrell y conformada, básicamente, por

[24] Publicada tres días después en el mismo diario (*El Litoral*, 05 de febrero de 1990).

[25] Entre ellos: Luis Rubeo y Liliana Gurdulich, por entonces los dos Senadores Nacionales de Santa Fe; Rául Carignano, Eduardo Cevallo y Rubén Cardoso (diputado nacional), el sector de la UOM comandado por Eugenio Blanco y algunos de los principales sindicatos provinciales: de la Carne (Gerardo Cabrera), Bancarios (Rubén Sacks) y Alimentación (Carlos Aurelio Martínez, todavía intendente de Santa Fe).

algunos representantes de agrupamientos justicialistas ligados al sindicalismo[26]. El vicegobernador enfrentó así, nuevamente, a quien ahora gobernaba la provincia.

La derrota de la lista del vicegobernador en 1988 fue contundente[27], lo que probablemente era una señal de su creciente aislamiento al interior del justicialismo santafesino, como veremos en el próximo apartado. Paralelamente, 1988 es un año donde se visibiliza el impacto de los procesos políticos que involucraban al peronismo nacional sobre la dinámica política local. Nos detendremos un momento en esta coyuntura.

Como han explicado otros autores (Mustapic, 2002; Levitsky, 2003) hacia mediados de los años 80 el peronismo atravesó un proceso de cambios internos que tradicionalmente han sido interpretados en clave del enfrentamiento entre *ortodoxos* y *renovadores*.

En el período 1985-1987 se desarrolló la etapa clave del enfrentamiento, que culminó con la derrota de la ortodoxia. Hacia 1988, paradójicamente, uno de sus referentes, Carlos Saúl Menem, abandonó el proyecto y se enfrentó al principal dirigente renovador, Antonio Cafiero, en las internas partidarias para elegir la fórmula del peronismo, con vistas a las elecciones presidenciales de 1989. Contra todo pronóstico, Menem derrotó a Cafiero sellando así la defunción de la propia Renovación[28].

En Santa Fe el proceso que culminará con las elecciones internas Menem-Cafiero del 9 de julio de 1988 tendrá sus particularidades. Dos referentes locales, Rubén Cardoso y el

[26] Entre otros: Oscar Barrionuevo (diputado provincial ligado a Obras Sanitarias), Luis Ghezzi (también Diputado, vinculado al Sindicato de Aceiteros), Miguel Gómez (UOM), Francisco Klaric (Unión del Personal Civil de la Nación - UPCN) y Francisco Di Bernardo (Luz y Fuerza).

[27] Obtuvo menos del 40% de los votos, lo que le impidió conseguir la minoría.

[28] Para una revisión de las interpretaciones sobre el fenómeno de la Renovación, consultar a Ferrari y Mellado (2016). Para un análisis pormenorizado de las disputas en clave de renovadores y ortodoxos en Santa Fe se recomienda consultar a Maina (2008), Baeza Belda (2010) y Lascurain (2011 y 2021).

propio Antonio Vanrell serán parte del núcleo menemista originario, denominado "los 12 apóstoles" (Pucciarelli, 2011); por el contrario, Víctor Reviglio y una gran parte de la dirigencia peronista local (entre ellos Raúl Carignano y José Maria Vernet) se encolumnarán con Cafiero:

> "Estamos hablando de los factores extrainstitucionales y de la interna que se desató, todo esto después del triunfo de Menem. ¿Por qué?, porque nosotros jugamos con Cafiero. Yo, siendo gobernador, de los 24 gobernadores, 22 jugamos con Cafiero. ¿Quién no jugó con Cafiero?" (Entrevista Personal a Víctor Reviglio, realizada el día 09 de noviembre de 2018).

La victoria de Menem en la interna descolocó al gobernador, que por entonces también formaba parte del Comité Ejecutivo del Consejo Nacional Justicialista. Este factor es el que lo impulsará, algunos meses más tarde, a la conformación del amplio acuerdo interno para consolidar el dominio del PJ local que mencionamos anteriormente y que se saldará con su acceso a la presidencia del PJ santafesino.

Ahora bien, aún antes de asumir el mando efectivo del partido se desarrollarán tres acontecimientos importantes: por un lado, la victoria de Carlos Menem en las elecciones presidenciales nacionales[29]; por otro, los disturbios y saqueos a supermercados de finales de mayo y principios de junio de 1989 —manifestación clara de la agonía de la economía alfonsinista—, donde uno de sus epicentros fue la ciudad de Rosario[30] y; finalmente, el

[29] Las elecciones se debían desarrollar en octubre de 1989. Por el agravamiento de la situación económica se adelantan al 14 de mayo. En las elecciones Carlos Menem obtuvo el 47.50% de los votos frente a Eduardo Angeloz (UCR), que logró el 37.1%.

[30] Cabe recordar que los saqueos comenzaron en la ciudad de Rosario. Casi simultáneamente se extendieron al gran Buenos Aires, Córdoba y Mendoza,

adelantamiento del traspaso del mando presidencial al 8 de julio de 1989; es decir, seis meses antes de lo previsto.

Los saqueos fueron la manifestación más clara de la profundidad de la crisis económica que transitaba Argentina por ese entonces (Aguila y Viano, 1999). Volverían a repetirse —aunque con menor intensidad— en los meses de febrero y marzo de 1990. A nivel político, y en el plano nacional, aceleraron los procesos de cambio insinuados en las elecciones presidenciales. En el ámbito provincial, en cambio, es difícil identificar sus efectos[31], aunque tendieron a perjudicar al justicialismo gobernante. En este sentido, no podemos dejar de mencionar que, en las elecciones municipales de ese año, el PJ saldría derrotado tanto en Rosario[32] —donde el socialismo accedería a la Intendencia por primera vez—, como en la ciudad de Santa Fe[33]. Finalmente,

entre otros centros urbanos importantes. A nivel nacional tuvieron como saldo al menos 14 muertes producidas por la represión a cargo de las fuerzas de seguridad luego de que el presidente Raúl Alfonsín decretara el Estado de sitio el 29 de mayo. Para un análisis pormenorizado de este proceso consultar a Águila y Viano (1999).

[31] Por caso, aun cuando no hay dudas de que motorizaron la renuncia de Alfonsín, no tuvieron el mismo efecto sobre los gobiernos de las provincias donde se desarrollaron. En el caso santafesino, donde Rosario fue uno de los centros urbanos donde fueron de mayor intensidad y duración, Víctor Reviglio pudo terminar su mandato dos años después. Sin embargo, sí afectaron la legitimidad de su gestión, duramente cuestionada por su incapacidad para preverlos y controlarlos —ya que el Gobierno provincial tuvo que pedir el auxilio de las fuerzas federales de seguridad y la declaración del Estado de sitio— una vez desatados.

[32] La victoria de Carlos Menem en las elecciones presidenciales tuvo como uno de sus corolarios inesperados la renuncia de Horacio Usandizaga (UCR) a la intendencia de Rosario el 16 de mayo, cumpliendo así con una promesa realizada durante la campaña electoral. Sin embargo, el PJ no pudo aprovechar esa coyuntura. Tanto en los diarios consultados como en las entrevistas se destaca que la derrota fue producto del auxilio que fuerzas peronistas brindaron al candidato del Partido Socialista Popular, Héctor Cavallero. Al respecto el Tribunal de Disciplina del PJ sancionaría, en diciembre de 1989, a Saturnino Danti Aranda y a Guadalberto Venecia por este motivo. Así, la derrota en Rosario no parece producto de la incapacidad del Gobierno de hacer frente a la crítica situación social, sino de su propia fragmentación.

[33] El caso de Santa Fe es más complejo: esta ciudad debió elegir nuevamente

hacia finales de 1989 se empezaría a discutir por primera vez dos tópicos recurrentes en los próximos años: la posible intervención a la Provincia y las solicitudes de juicio político al gobernador[34].

En este sentido, el propio ministro de Gobierno, Alberto Didier tendría que negar públicamente el 5 de diciembre que el Poder Ejecutivo Nacional estuviese por intervenir Santa Fe (*El Litoral*, 05 de diciembre de 1989). Exactamente una semana después cuatro legisladores del radicalismo solicitarían el pedido de juicio político al gobernador por "graves errores de conducción política y administrativa" y "violaciones a la Constitución de la Provincia"[35] (*El Litoral,* 13 de diciembre de 1989). Ambas cuestiones se repetirían reiteradamente, incluso en las voces de legisladores oficialistas, en los próximos meses.

Los cuestionamientos a la autoridad gubernamental provincial se anudaron con la profundización de las disputas políticas en el seno del justicialismo. En el plano provincial, y en función de la orientación del nuevo presidente, los legisladores peronistas se dividieron: en la Cámara de Diputados se formaron dos bloques, uno oficialista (Bloque Peronista, con 21 integrantes) y otro opositor (Bloque Justicialista, que reunía en promedio 7 integrantes). En principio este segundo se alineó solo parcialmente con las iniciativas reformistas que comenzaba a solicitar Carlos Saúl Menem. Por su parte, la Cámara de Senadores se conformó como un espacio independiente del gobernador, al que cuestionaba de forma recurrente. Si bien

intendente debido a la renuncia de Carlos Aurelio Martínez el 28 de junio de 1989 por denuncias de corrupción. Las denuncias fueron impulsadas por concejales de su propio partido y ganaron espacio en una coyuntura económica crítica asociada de forma clara a la responsabilidad política de dirigentes poco transparentes y/o corruptos. El desprestigio del PJ local favoreció la victoria del candidato del PDP Enrique Muttis.

[34] Estas amenazas parecen vincularse más con las disputas faccionales, agudizadas luego de la asunción de Carlos Menem, como veremos posteriormente.

[35] La solicitud fue presentada en la Legislatura provincial por los diputados provinciales Carlos Lorenzo, Ernesto Algaba, Daniel Sansevich y Alcides Schiavi, todos de la UCR.

no se articularon en su seno bloques separados funcionó con autonomía política del Poder Ejecutivo provincial, incluso pretendiendo imponer lineamientos específicos a la gestión gubernamental[36]. Cabe destacar que quien presidía el Senado era, por disposición constitucional, el vicegobernador. Sin embargo, las iniciativas y posiciones políticas de los senadores ni se alinearon ni se derivaron de las disputas de Antonio Vanrell con Víctor Reviglio; por el contrario, tuvieron una lógica propia que en parte se articulaba con la creciente presencia del menemismo en la provincia[37].

En efecto, uno de los datos distintivos de la consolidación del poder de Carlos Menem a nivel nacional fue la cooptación de parte de la dirigencia política santafesina. Así, tres integrantes de *La Cooperativa* se sumaron directamente a su gestión: Rubén Cardozo (como secretario de Acción Social de la Nación), Raúl Carignano (como secretario de Asuntos Latinoamericanos en la Cancillería argentina) y Eduardo Cevallo (como secretario de Servicios Públicos). El primero ya había sido parte del grupo de los *12 apóstoles*, pero los demás se incorporaron posteriormente. A este grupo cabe sumar a los senadores Luis Rubeo (integrante además de la Mesa Ejecutiva del PJ) y Liliana Gurdulich que, desde la Cámara de Senadores de la Nación, acompañaron las iniciativas menemistas junto a un grupo nutrido de diputados nacionales de la provincia, entre los cuales cabe nombrar a Enrique Vallejos, Oscar Lamberto, Saturnino Dante Aranda y Guadalberto Venecia, entre otros. Así, recuperando aportes de Gibson (2006), —pero adaptados a un caso de análisis y a un contexto no considerado

[36] Por caso, en mayo de 1990, y mientras se desarrollaba el proceso que conduciría al juicio político al vicegobernador, siete senadores se reunieron con el gobernador. Luego del encuentro declararon que "encararían un trabajo de supervisión sobre la marcha de la aplicación de la Ley de Reforma del Estado" (*El Litoral,* 29 de mayo de 1990).

[37] En base a los aportes de Gibson (2006) se puede plantear que el gobernador pierde la capacidad de aislar las dinámicas políticas locales de la intervención del poder central; esto es, lo que el autor mencionado llama "control de fronteras".

por el autor— lo que se observa es que los representantes de la provincia de Santa Fe, lejos de *nacionalizar* la influencia del Gobierno provincial se transformaron en correas de transmisión de los impulsos reformistas del Gobierno Nacional. En la misma línea, Víctor Reviglio perdió definitivamente cualquier posibilidad de monopolizar los vínculos con Nación.

En este contexto, un potencial aliado del Gobierno provincial también se sumó masivamente al menemismo; en efecto el sindicalismo justicialista evidenció en la provincia sus contradicciones: mientras apoyó públicamente las medidas económicas de Carlos Menem llevó a cabo a nivel provincial duras acciones de protesta, lo que tensionó aún más la situación del gobierno. Al respecto, en una solicitada publicada en el diario *El Litoral*, en el contexto de diversos conflictos que involucraban a los trabajadores de la salud, educación y justicia, las 62 organizaciones peronistas declaraban:

> "La implementación del plan de ajuste impuesto por el gobierno de la provincia, producto del momento aciago en el que se encuentra inmerso, no es para nada y lo negamos enfáticamente, responsabilidad de los trabajadores, sino, por el contrario, desaciertos, errores y concomitancias de un gobierno que no quiso ver, no quiso actuar, no quiso oír (…) revertir esta situación (…) debe operarse transitando el gobierno y sus responsables por el anchuroso camino de un reacomodamiento de transparencia en sus actos, sin mentiras, sin privilegios, con trabajo honesto (…) como lo está haciendo nuestro conductor nacional, Co. Carlos Saúl Menem" (*El Litoral*, 01 de abril 1990).

Paradójicamente, el plan de ajuste al que se hace referencia en la solicitada es el resultado directo de la aplicación de la ley 10.472 de Emergencia Económica, Administrativa y de Reforma del Estado sancionada —no sin discusiones—, el 28 de diciembre de 1989 en la Legislatura santafesina[38], muy similar en su articulado y en su orientación a las conocidas leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (23.696 y 23.697) impulsadas por Carlos Menem y aprobadas a nivel nacional en septiembre de ese mismo año[39].

En efecto, y más allá de las diferencias en torno a la interna de 1988, lo cierto es que el gobierno de Víctor Reviglio pronto reorientó su gestión en consonancia con los pedidos del nuevo presidente justicialista; acaso como estrategia de pura sobrevivencia. En tal sentido, en diversas oportunidades publicó solicitadas en los diarios apoyando algunas de las medidas más polémicas. Al respecto, el 12 de enero de 1990, y luego de un severo ajuste implementado por el Ministro de Economía nacional Antonio Erman González, el gobernador manifestó "que alguna vez había que tomar al toro por las astas" y "golpear duramente a las patrias financiera y contratista" (en *El Litoral*, 12 de enero de 1990). Apenas un mes después, en una solicitada firmada conjuntamente con el vicegobernador se afirmaba:

[38] En la Cámara de Senadores la iniciativa fue aprobada por los 16 senadores justicialistas y la oposición de los 3 senadores radicales. En la Cámara de Diputados la legislación se aprobó por 28 votos a favor (de los dos bloques justicialistas junto a un sector del radicalismo) y 14 votos en contra (con votos del bloque justicialista, radicales, demoprogresistas y de Unidad Socialista).

[39] Mediante esta ley se realizó un fuerte ajuste en los gastos del sector público, afectando a proveedores, plantel de funcionarios y la propia estructura administrativa. Las medidas incluyeron también la jubilación anticipada de empleados públicos, en particular del Banco Provincial, y la prohibición de la financiación de los déficits a través del Banco (Ramos, 2022).

> "*Era imprescindible un severo plan de ajuste*: lo dijo el presidente antes de asumir su mandato y creemos que no hubo un argentino que no estuvo de acuerdo (…) Y nosotros estamos acompañando la acción de gobierno del presidente de forma irrestricta, sin pensar en subalternos beneficios electorales (…) *Ajustaremos el Estado provincial* de acuerdo con la emergencia económica nacional, para obtener de él la necesaria eficiencia para el cumplimiento de sus fines esenciales" (Gobierno de la provincia de Santa Fe, en *El Litoral,* 20 de marzo de 1990, las cursivas son nuestras).

Esta reorientación, sin embargo, no se tradujo en ninguna *tregua* al interior del PJ santafesino; por el contrario, y en palabras del propio exgobernador: "después del triunfo de Menem; empezaron a hacerme la vida imposible, en una actitud que rayaba lo destituyente (…) aunque usted no lo crea" (Entrevista Personal a Víctor Reviglio, realizada el 09 de noviembre de 2018). Una rápida revisión de los medios gráficos hacia principios del año 1990 confirma sus palabras: el 20 de enero, en una entrevista, el vicegobernador vuelva a criticar duramente al gobierno provincial (*El Litoral*, 20 de enero de 1990); en febrero insinúa públicamente que el Gobierno provincial está involucrado con un caso de corrupción, en el reparto de "bonos solidarios"[40] (*El Litoral*, 16 de febrero de 1990), en marzo nuevamente el ministro de Gobierno tiene que desmentir que se vaya a iniciar un juicio político al gobernador o que el gobierno nacional tenga previsto intervenir la provincia (*El Litoral*, 19 de marzo de 1990). Sin embargo, el rumor llega a los diarios nacionales. El 23 de marzo el *Diario Clarín* publica la noticia e identifica a los supuestos

[40] La rápida reacción del Gobierno, que lleva el tema a la justicia, le permite deslindar responsabilidades. Sin embargo, las denuncias tendrán un efecto inesperado: la caída de Rubén Cardoso, principal involucrado en el escándalo de los bonos.

impulsores de la intervención: Raúl Carignano y Rubén Cardozo (*El Litoral*, 23 de marzo de 1990).

Sin embargo, en esta oportunidad, y mientras se desarrolla este nuevo ciclo de versiones en el Senado provincial comienza a desatarse un enfrentamiento de consecuencias imprevistas: los senadores desconocen la autoridad del vicegobernador y destituyen al secretario administrativo Rubén Alonso, un hombre de su confianza, ante su negativa de brindar información a los senadores sobre los gastos efectuados en el Senado. El gesto fue calificado por los medios gráficos como "sorpresivo" e "inesperado" (*El Litoral*, 24 de marzo de 1990). La sesión se desarrolló el 23 de marzo de 1990. Casi exactamente tres meses después, el 27 de junio, Antonio Vanrell será acusado de corrupción y destituido de su cargo por incumplimiento de los deberes de funcionario público.

El juicio político: un novedoso y sinuoso recorrido

¿Qué es lo que motiva el inicio del proceso que llevará al juicio político y a la destitución del vicegobernador? ¿Qué tensiones y/o conflictos traduce su enjuiciamiento? ¿Podemos interpretarlo como un mecanismo democrático que operó adecuada y correctamente para sancionar una conducta ilegal por parte de Antonio Vanrell? ¿O quizás fue un *ajuste de cuentas*, un golpe institucional, para saldar las diferencias entre los sectores políticos del peronismo gobernante?

Tal como plantea Rodrigo (2014), quizás sea necesario combinar ambas perspectivas para acercarnos a una respuesta siempre elusiva. En los siguientes apartados nos concentraremos en desarrollar el proceso político-institucional que derivó en el juicio político y en las posibles interpretaciones que diversos protagonistas de la época nos brindan sobre este evento extraordinario.

El delito y la acusación

La destitución y reemplazo de Rubén Alonso generó un enfrentamiento directo de los senadores con el vicegobernador. En respuesta, este emitirá un decreto de recorte de gastos que dejó a los Senadores sin acceso a los autos oficiales, a la vez que redujo drásticamente los gastos en becas y subsidios, un instrumento habitual de la práctica política de los senadores santafesinos para ese momento (*El Litoral*, 26 de marzo de 1990)[41]. Algunos días después y en una nueva Sesión, los legisladores modificaron el Reglamento de la Cámara y sustrajeron de las competencias del presidente del Senado el manejo del Presupuesto, crearon una Comisión de tres integrantes para cumplir esa función y derogaron el decreto de recorte de gastos. De repente, la figura del vicegobernador se vio limitada a cuestiones formales, perdiendo las atribuciones clave que sostenía hasta el momento en materia presupuestaria (*El Litoral,* 30 de marzo de 1990).

Este proceso parece desarrollarse autónomamente al interior del Poder legislativo. En efecto, el gobernador está por entonces ocupado con un conflicto sindical motorizado por el principal gremio de trabajadores públicos, —Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) —, y tratando de responder a la demanda de intervención provincial que solicita, en una entrevista y de forma pública, Raúl Carignano. El secretario de Asuntos Latinoamericanos afirma que los diputados nacionales de Santa Fe acompañan su pedido (*El Litoral*, 02 de abril de 1990). Por su parte, también en esos días el Movimiento de Acción Justicialista, liderado por Rubén Cardoso[42] exigió la renuncia del gobernador

[41] El Decreto 0013/03/1990 agudizó el enfrentamiento. También dispuso la colocación de relojes tarjeteros para controlar la entrada y salida del personal administrativo y de los propios Senadores en las Sesiones del Cuerpo. Esta decisión traduce la concepción de Vanrell de su propia posición al interior del Senado.

[42] Que mantiene su cargo de Secretario de Relaciones Internacionales de la Mesa Ejecutiva del Consejo Nacional del PJ y Secretario Ejecutivo adjunto de

por medio de una solicitada en el principal medio gráfico de la provincia (*El Litoral*, 03 de abril de 1990).

Frente a esta "embestida", los senadores justicialistas defendieron al gobernador y rechazaron la intervención (*El Litoral*, 06/04/1990); a su vez, este concretó algunos gestos de acercamiento: designó como nuevo ministro de Gobierno a Rufino Bertrán, quien por entonces ocupaba el cargo de senador por el Departamento Rosario, en reemplazo de Alberto Diedier, que renuncia.

Por su parte, mientras Antonio Vanrell viajó a Buenos Aires para organizar la "Plaza del Si" a favor de Carlos Menem[43], la comisión a cargo de las finanzas del Senado descubrió que un empleado no autorizado cobró un cheque de 130.000 dólares el mismo día que se desplazaba al anterior Secretario administrativo (*El Litoral*, 06 de abril de 1990). El cobro irregular de ese cheque es el que generará una investigación interna destinada a auditar los gastos efectuados por la anterior administración.

Algunos días más tarde, el 24 de abril, el diario *El Litoral,* titulaba en su tapa "El Senado compró juguetes por más U$S un millón". Es el inicio del "escándalo de los juguetes", la difusión pública de los gastos efectuados por el Senado el año anterior donde se destacaban compras millonarias de juguetes, sidras, chapas, frazadas, y un extenso etcétera plagado de irregularidades administrativas. Por caso, uno de los senadores del radicalismo advierte que en las resoluciones de compra figura una supuesta distribución de los elementos adquiridos entre los Senadores, algo que se sabe que es falso (*El Litoral,* 24 de abril de 1990). En los días siguientes las irregularidades se multiplican y se detectan resoluciones en blanco, pero firmadas del año anterior e ingresadas fuera de fecha (*El Litoral*, 26 de abril de 1990). Como

la COPPPAL.

[43] Para un análisis pormenorizado de la organización de esta marcha a favor de las reformas emprendidas por Carlos Menem y de sus efectos políticos, en especial al interior del PJ, consultar a Pucciarelli (2011).

respuesta, el Senado conforma una Comisión investigadora que integra a 3 senadores del PJ y 1 (uno) de la UCR[44] y que dará inicio a un minucioso proceso de investigación[45].

A principios de mayo la situación del vicegobernador se agrava: periodistas rosarinos detectan que las direcciones que figuran en las resoluciones de gastos son inexistentes (corresponden a plazas y/o terrenos baldíos) y que la mayor parte de las empresas involucradas tampoco pueden ser localizadas (o niegan mantener negocios de ese volumen con la provincia). El día 4 de mayo, y en parte como respuesta a la situación generada por las direcciones falsas, el Senado aprueba la 1er Acta de la Comisión investigadora por la cual se solicita formalizar un pedido de juicio político al vicegobernador (*El Litoral*, 04 de mayo de 1990).

Llegados a este punto, los senadores se enfrentaron a un dilema: la figura del juicio político al vicegobernador no estaba contemplada en la Constitución Provincial (CP). La única ley que regulaba el juicio político, además, se había aprobado en 1908 mientras estaba vigente la Constitución de 1907. La Comisión Investigadora solicita entonces dictamen a dos Comisiones del Senado: Asuntos Constituciones y Legislación General y Petición, Acuerdo y Juicio Político. Ambas confirman que el juicio político es posible. El dictamen unificado de ambas Comisiones establece además el procedimiento: i-suspensión del vicegobernador (al amparo del artículo 50 de la CP), ii-remisión de los antecedentes a la Cámara de Diputados, que deberá constituirse en Cámara acusadora y; iii-sustanciación del juicio político por parte de la Cámara de Senadores, en caso de que así lo decida la Cámara acusadora. También dispone la remisión de lo actuado a la justicia ordinaria.

[44] Oscar Suppo (PJ, San Cristóbal); Daniel Vilanoba (PJ, San Jerónimo); Humberto Luque (PJ, San Lorenzo) y Angel Levis (UCR, 9 de Julio).

[45] Por caso, convoca a 2 abogados y a 2 contadores de otras dependencias estatales para el análisis de las resoluciones cuestionadas. También involucra al Tribunal de Cuentas y a la Comisión presupuestaria creada en el Senado.

Ante una nueva difusión de datos falsos en relación con empresas y compras inexistentes (*El Litoral*, 10 de mayo de 1990), el 10 de mayo el Senado decide suspender de forma unánime al vicegobernador de sus funciones e iniciar los procedimientos para el juicio político, aprobando el dictamen de la Comisión investigadora —quien detectó numerosas irregularidades— y remitiendo el expediente a la Cámara de Diputados (*El Litoral,* 11 de mayo de 1990). Para entonces los diputados del radicalismo y algunos del Bloque justicialista presentaban pedidos en esta última Cámara para formalizar el proceso. En efecto, algunos días después, el 17 de mayo se aprobó uno de los pedidos presentados y se conformó la Comisión de Juicio Político, integrada por siete representantes de todos los partidos con presencia en la Cámara[46].

El día 23 de mayo la Comisión inicia su accionar y recibe el expediente desde el Senado, que ya suma más de 700 páginas (*El Litoral*, 23 de mayo de 1990). La Comisión cita a declarar al todavía vicegobernador, que no se presenta. Para entonces, Antonio Vanrell desaparece de la escena pública; nadie podrá localizarlo hasta finales de junio, en el momento mismo en que la Cámara de Senadores esté formalizando el proceso de destitución. Previamente, el 29 de mayo la Comisión de Juicio Político de Diputados solicita la realización del juicio; el dictamen definitivo se votará —nuevamente por unanimidad— el 5 de junio. Los cargos que se presentan son: a) violación a la ley de contabilidad de la provincia; b) falsedad material e ideológica; c) violación del reglamento interno de la Cámara de Senadores; d) resoluciones que no se sustentan en ningún expediente; e) discrecionalidad arbitraria; f) omisión del debido control sobre la efectiva adquisición de bienes y, finalmente; g) irregularidades en la emisión de decretos y resoluciones de la Cámara de Senadores (*El Litoral,* 06 de junio de 1990).

[46] Integraron la Comisión Emilio Rodes (BP-PJ, Presidente), Oscar Barrionuevo (BP-PJ), Roberto Leale (BP-PJ), Edgard Quijano (BJ-PJ), Virgilio Palud (UCR), Alejandro Tizón (US) y Carlos Favario (PDP).

Al día siguiente, el 7 de junio, el Senado se conforma en Tribunal acusador bajo la dirección del presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia. El Tribunal Colegiado queda integrado inicialmente —luego se ampliará— por Augusto Fischer (presidente provisional del Senado-PJ), Antonio Prats (presidente de la Comisión de Acuerdo y Juicio Político), Angel Baltuzzi (presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales), Alberto Monti e Hipólito Elías (presidentes de los bloques del PJ y UCR respectivamente). Finalmente, aunque el juicio se inicia el día 15, recién el 27, el día que el Tribunal iba a resolver la destitución Antonio Vanrell se presenta sorpresivamente y emite una declaración. En la misma afirma que:

> "Es importante que *no juzguemos con una vara a unos cuando estamos inmersos en los mismos usos y costumbres* (…) podemos discutir por qué en el Senado se repartían zapatillas (…) pero todos saben que la Cámara de Senadores, no solo los mismos senadores sino dirigentes de distintas asociaciones se vieron beneficiados con todos estos elementos" (*El Litoral*, 27 de junio de 1990, las cursivas son nuestras).

Su alegato, sin embargo, no tendrá éxito. El día 28 el Senado vota de forma unánime su destitución y la inhabilitación por ocho años para ejercer cargos públicos. La carrera política de Antonio Vanrell encuentra así un abrupto final.

Las razones (y) el abandono

Como puede deducirse del relato anterior nadie —ni en el oficialismo dividido ni en la oposición— defendió o impidió el avance del juicio político contra el vicegobernador. Esta

afirmación es válida tanto para la dirigencia local como para los dirigentes nacionales, incluyendo aquí al propio presidente Carlos Menem[47].

Llegados a este punto se destacan tres elementos que vamos a desarrollar en este apartado: a) por un lado, que el juicio político —aún en el marco de su excepcionalidad— no parece ser más que un episodio singular de la larga crisis que atravesaba al justicialismo santafesino; la mejor prueba de esta afirmación es que los conflictos continuaron al menos hasta la finalización del mandato de Víctor Reviglio; b) por otro, que el desplazamiento de Antonio Vanrell, aún dentro de los márgenes de esa interpretación, también puede considerarse como un proceso de autodepuración, no necesariamente ligado al fenómeno de la corrupción —aunque algunos testimonios así lo señalan— sino más en relación con determinadas prácticas políticas y; c) que la *soledad* de Antonio Vanrell se produce, significativamente, casi en simultáneo al desplazamiento de su principal mentor, Miguel Gómez, como máximo dirigente de la UOM-Seccional Rosario. Este proceso es paralelo a la pérdida de relevancia del sindicalismo como fuente de recursos para las carreras políticas de los dirigentes justicialistas; esto es, señala un momento donde la desindicalización del partido que se observa claramente a nivel nacional (Levitsky, 2003) también empieza a hacerse notar en el plano local (Lacher, 2016).

Si nos centramos en el primer punto no deja de ser significativo que lejos estuvo este hecho único en la historia político-institucional de la provincia de generar una parálisis en los perennes conflictos intrapartidarios. Por caso, mientras Vanrell

[47] En base a los testimonios obtenidos mediante las entrevistas cabría matizar esta afirmación; en especial en lo referido al nivel nacional. Sin embargo, ninguno de los entrevistados asumió el desafío de detallar cómo intentó defenderse a Vanrell desde este nivel, con qué intensidad, quienes lo hicieron. De las fuentes gráficas solo se identifica una tibia defensa por parte de quien era por entonces ministro del Interior, como planteamos en el cuerpo del artículo y se observa que Vanrell mantuvo varias reuniones con el presidente Carlos Menem.

se encontraba con las primeras y serias dificultades derivadas del desplazamiento de Rubén Alonso, el ex candidato a la intendencia de Rosario y ex ministro del propio gobernador (en la cartera de Obras y Servicios Públicos) Alberto Joaquín le pidió a Víctor Reviglio —por intermedio de la prensa de Rosario— que renuncie a la presidencia del partido (*El Litoral*, 11 de abril de 1990). En la misma línea, casi de forma simultánea a la presentación de lo que sería un balance de gastos muy cuestionado en la Cámara de Senadores se iniciaron en Rafaela (cuarta ciudad de la provincia) los conflictos que derivarían en el desplazamiento de su intendente y la intervención de la ciudad (*El Litoral*, 14 de abril de 1990). Siguiendo con este recuento, mientras la Comisión Investigadora aguardaba comprobantes que debía enviar el Tribunal de Cuentas, Luis Ghezzi, diputado del PJ e integrante del Bloque Justicialista, presentó formalmente un pedido de juicio político al gobernador (*El Litoral*, 09 de mayo de 1990). Algunos días después se empezó discutir seriamente al interior del PJ la posibilidad de una reforma del sistema electoral y la implementación de la Ley de Lemas. En un panel organizado a tal efecto, tanto Jorge Obeid (futuro gobernador en dos ocasiones y por entonces concejal de la ciudad de Santa Fe) como Luis Rubeo (senador nacional) manifestaron su acuerdo *(El Litoral,* 12 de mayo de 1990). Ya para la segunda quincena de mayo, y mientras la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados citaba al vicegobernador a declarar, Rubén Cardoso confirmaba que "Menem no quería oír ni la más mínima mención de una intervención federal a la Provincia de Santa Fe" (en *El Litoral*, 17 de mayo de 1990). Para finales de ese mismo mes —y mientras se trataba de localizar dónde estaba el Vicegobernador—, sin embargo, *El Litoral,* informaba que Raúl Carignano, Luis Rubeo y Eduardo Cevallo "intensificaban sus presiones" solicitando la intervención a la Provincia. En el ámbito local, en tanto, el Senador Alberto Monti —del sector de Raúl Carignano—propugnaba un cambio de gabinete y el reemplazo del gobernador por Augusto Fischer (*El Litoral,* 25 de mayo de 1990).

Si bien se podría continuar con este recuento que demuestra la continuidad de las disputas internas en el marco del desarrollo del juicio político creemos que es suficiente para afirmar, tal como sostiene Lascurain (2021), que *La Cooperativa* había perdido operatividad como reguladora de conflictos. Frente a esta constatación, advertida por los propios actores, es que empieza a emerger la posibilidad de impulsar la ley de lemas como nuevo mecanismo para garantizar acuerdos y el control de los recursos partidarios.

Sobre el segundo elemento mencionado al inicio de este apartado, esto es, el juicio como mecanismo de autodepuración y en relación con determinadas prácticas políticas, contamos con algunas evidencias que apuntan en esta dirección. Al respecto, el ex Gobernador Víctor Reviglio plantea:

> "Es típico de la soberbia de los ignorantes, usted discúlpeme que yo sea tan duro (…) lo he vivido con Vanrell, por eso no hago una distinción sino un correlato. En la vida hace a la personalidad del individuo, y lo pintaba a Vanrell de cuerpo entero, cuando sonriendo un día me dijo 'lo que pasa que yo no he terminado la universidad, porque tengo la otra, la universidad de la lleca'; bueno, ahí está el quid de la cuestión (…) el estilo sindical (Entrevista personal a Víctor Reviglio, realizada el 21 de julio de 2022).

En la misma línea vale recuperar la entrevista realizada a un senador de extracción radical Rubén Bilicich el 2 de junio de 1990, donde se le pide que compare la gestión de Antonio Vanrell con la de Carlos Aurelio Martínez[48], vicegobernador de José Maria Vernet. Su respuesta fue la siguiente:

[48] Cabe recordar que hacía menos de un año que Martínez había renunciado a la intendencia de Santa Fe también por denuncias de corrupción.

> "Es posible que haya algo de parecido, pero *el Negro* repartía. Todos sabemos que compraba ropas, zapatillas, pantalones, camperas, juguetes y demás y los distribuía entre los carecientes y nosotros mismos recibimos de esa mercadería (…) para llevar a nuestros Departamentos" (*El Litoral*, 02 de junio de 1990).

Ambos fragmentos son significativos porque apuntan, por un lado, a una praxis política definida, en los términos de Víctor Reviglio, como *sindical*. Por su parte, el senador radical pone de manifiesto al menos tres cuestiones: a) que las prácticas que estaban siendo juzgadas eran por todos conocidas y aceptadas; b) que el cuestionamiento al todavía vicegobernador tenía un matiz más ligado al *tipo* de práctica; esto es: para negocios privados más que para el ejercicio de la política y; c) que ya no se iban a admitir.

Al respecto, nuestro informante A sostiene:

> "Claramente no tiene lo que uno podría llamar "comando estratégico", es decir, alguien que te abra la puerta y te diga "mirá que tenemos límites acá", ni tampoco cobertura administrativa. Si ese rol, los senadores se hicieron los boludos y lo dejaron caer… yo, lo que escuché, es que los senadores estaban preocupados por las desprolijidades seis, siete, ocho, nueve meses antes" (Entrevista Personal, realizada el día 09 de junio de 2022).

Cabe destacar que Lascurain (2021, p. 140) explora una línea similar, aunque no idéntica a lo que venimos planteando. Al respecto, sostiene que la coalición dominante del PJ, de finales de los años 80:

> "Expresaba también un corpus de ideas relacionado a los elementos tradicionales del peronismo y de la representación partidaria muy presentes durante los años ochenta en la provincia que manifestaron sus limitaciones a partir de 1988 (…) El debilitamiento de la potencia representativa de los elementos de la tradición peronista (…) [que] dejaron de tener reconocimiento entre la ciudadanía".

El planteo apunta al cambio en el campo de las ideas al que le podemos sumar, en línea con lo que venimos expresando, un cambio vinculado al tipo de prácticas que moldean las relaciones y vínculos entre actores. Al respecto, el propio PJ expresaría en relación con las ideas vertidas por Rubén Bilicich:

> "El justicialismo mejorará internamente la representación de sus hombres y de cara a la sociedad elegirá a los más capaces y honestos luego de haber extirpado de su seno los virus que lo corroen y desprestigian, porque queremos reconciliarnos con la comunidad para afianzar la credibilidad política que la provincia merece" (en *El Litoral*, 06 de junio de 1990, las cursivas son nuestras).

Finalmente, el tercer aspecto que queremos señalar en este apartado —y que dio origen al título de este trabajo— es que, aparentemente, nadie sostuvo ni defendió (*bancó*) a Vanrell. Si consideramos que el PJ controlaba ambas cámaras legislativas y que el acusado había sido parte del círculo íntimo del Presidente de la Nación, esta situación no deja de ser significativa. Recapitulemos lo expuesto hasta el momento sumando la información que confirma esta situación.

En primer lugar, el desplazamiento del secretario administrativo Rubén Alonso contó con el apoyo de 15 de los 16 senadores justicialistas[49], paradójicamente los únicos reparos que se escucharon en la Cámara provinieron del bloque radical[50]; a partir de allí todos los pasos que se dieron en dirección a la destitución del vicegobernador contaron con el consenso prácticamente unánime de senadores y diputados, oficialistas y opositores[51].

En relación con el Poder Ejecutivo Provincial, cabe destacar que el 26 de abril Víctor Reviglio mantuvo una reunión con el vicegobernador; desde ese momento se configuró el discurso que caracterizaría a las intervenciones del Poder Ejecutivo: "es otro poder y deben encontrar sus soluciones en el *plano político, jurídico y administrativo*" (*El Litoral,* 14 de abril de 1990)[52].

Si nos concentramos en el partido, el Consejo Ejecutivo del PJ santafesino se reunió el 14 de mayo. Ese mismo día se resuelve "suspender la filiación de afiliados procesados o que hayan sido separados de organismos colegiados [y] la suspensión transitoria de la afiliación del Sr. Antonio Vanrell" (en *El Litoral*, 15 de mayo de 1990). Poco tiempo después, el 24 de junio, el Tribunal de Disciplina del PJ expulsó a Vanrell (*El Litoral,* 24 de mayo de 1990).

[49] El número 16, Víctor Zaragoza (Gral. Obligado) fue separado momentáneamente del bloque por no acompañar la iniciativa. Posteriormente se lo reincorporaría.
[50] En el momento en que se le quitó el manejo del presupuesto de la Cámara. Allí los 3 Senadores radicales se opusieron porque la modificación del reglamento no contó con su participación.
[51] La decisión de destituirlo solo tuvo una abstención, la del diputado Hugo Taborda del Departamento San Justo.
[52] Aun así, apenas se destapa el escándalo renuncian dos funcionarios del Ministerio de Hacienda. Este no es un dato menor ya que era desde este Ministerio desde donde se giraron los fondos. La defensa del ministro de economía Rodolfo Vacchiano fue en ese sentido muy clara: el Ministerio no podía negar los recursos aprobados por el presupuesto provincial.

A nivel nacional, los legisladores y funcionarios de la provincia más activos políticamente manifestaron públicamente su apoyo al proceso de enjuiciamiento, condenando la corrupción: Rubén Cardoso, Rául Carignano, Luis Rubeo, Rodolfo Sacks[53], Eduardo Cevallo[54]. No se observó, a lo largo de todo el período, ningún apoyo por parte de ninguno de los legisladores.

En la misma línea, haber formado parte del grupo inicial de apoyo a Carlos Menem no le generó ventajas políticas significativas en el contexto del proceso que derivó en su destitución. En efecto, aunque Vanrell viajó en reiteradas oportunidades a Buenos Aires ningún funcionario nacional lo apoyó públicamente. Las declaraciones más favorables las obtuvo del ministro del Interior, Julio Mera Figueroa, que afirmó lo siguiente "yo no lo llamaría un tema de corrupción, sino que lo llamaría concretamente la denuncia que se la ha formulado a un funcionario de la provincia de Santa Fe y que involucra al Vicegobernador y que está siendo investigado" (*El Litoral*, 22 de mayo de 1990). Sin embargo, ese mismo día el secretario Legal y Técnico afirmó en declaraciones periodísticas "el gobierno central no participa ni directa ni indirectamente en todo lo concerniente a solucionar el problema suscitado por el caso Vanrell" (*El Litoral*, 22 de mayo de 1990). Las entrevistas recabadas para este trabajo dan cuenta de que el pedido concreto que bajó para Antonio Vanrell fue que renuncie para evitar el juicio politico.

A esta extensa lista cabe agregar un último elemento que ya mencionamos anteriormente: uno de los principales apoyos que habían sostenido la posición política de Antonio Vanrell provenía del sindicalismo y, concretamente, del sindicalismo metalúrgico. Ahora bien, y de acuerdo a lo que plantea Lascurain

[53] Es interesante que este diputado nacional —conocido por su apoyo a Carlos Menem— afirme "El vicegobernador Antonio Vanrell era cafierista (…) veinte días antes de la interna se hizo menemista", reinventando así la militancia previa del todavía vicegobernador (*El Litoral*, 19 de mayo de 1990).

[54] Declaraciones en las ediciones de *El Litoral* de los días: 29 de abril, 07 de mayo, 15 de mayo, 19 de mayo y 25de mayo de 1990 respectivamente.

(2021, p. 116): "su amigo y principal aliado entre la dirigencia sindical, Gómez, había sido derrotado en los comicios internos de la UOM Rosario". En otros términos, y en acuerdo con lo que también plantea la autora recién citada: Vanrell estaba solo al momento de su destitución.

Conclusiones

El juicio político y la destitución del vicegobernador fue un hecho inédito en la historia institucional de la Provincia de Santa Fe. Acusado de corrupción, Antonio Vanrell fue rápidamente desplazado, en junio de 1990, por quienes habían sido sus compañeros de partido y militancia. Corroborar que por entonces el PJ tenía una fortaleza institucional considerable —no solo la titularidad del Poder Ejecutivo Provincial, sino también el control de ambas Cámaras del Congreso— indica que al menos parte de la respuesta a esta crisis descansa al interior del propio partido.

En este sentido, y tal como lo abordamos en este trabajo, el justicialismo santafesino de los años 80 se caracterizó por su bajo nivel de cohesión, su fragmentación interna y la ausencia de un liderazgo indiscutido por todas las facciones. *La Cooperativa* fue el mecanismo ideado en ese contexto para regular los conflictos y relaciones intrapartidarias; a esta herramienta informal cabe sumar la realización de elecciones internas y de Congresos partidarios. *La Cooperativa* fue relativamente exitosa a lo largo de toda la década y permitió el despliegue de la gestión gubernamental, aunque a costa de la unidad de las políticas estatales, a la vez que dificultó el control en el uso de los recursos públicos. Hacia finales de los años 80, sin embargo, este mecanismo mostró claros signos de agotamiento.

Dentro de la dirigencia justicialista de la década de los años

80 el rol del sindicalismo era clave, en especial del sindicalismo metalúrgico —la UOM— y del sindicato de la carne, que mantuvieron una disputa política constante. Antonio Vanrell estuvo íntimamente ligado a la UOM y su relativa centralidad dentro del partido provino del patronazgo sindical. En el capítulo también indicamos otras fuentes de recursos de poder partidario con las que contó este dirigente, como la dirección de una corriente interna con anclaje territorial en el sur provincial y los vínculos con otros *poderes extrainstitucionales*, que se remontaban inclusive —de acuerdo a la voz de algunos de nuestros entrevistados— a la dictadura militar. Sin embargo, y en sintonía con lo que plantean otros estudios, durante los años 80 el justicialismo se *desindicalizó*; en un proceso paralelo, hacia finales de la década el principal dirigente de la UOM rosarina e íntimo aliado del por entonces vicegobernador, Miguel Gómez, fue desplazado de la conducción del sindicato.

En forma simultánea, hacia 1988-1989 se produjeron una serie de acontecimientos que impactaron en la dinámica política local. A nivel provincial, los saqueos a supermercados —con uno de sus epicentros en Rosario, pero que se replicaron en todo el país— anticiparon y acompañaron la caída del por entonces presidente Raúl Alfonsín; poco tiempo después, el justicialismo perdió el control de las dos principales ciudades santafesinas: Santa Fe capital y la propia Rosario. Aunque no necesariamente sean fenómenos ligados, lo cierto es que afectaron la legitimidad y la base política del gobierno provincial. En paralelo, la victoria —primero en el enfrentamiento interno con Antonio Cafiero y luego en la elección presidencial—, de Carlos Menem —quien asumió de forma anticipada y pronto otorgó un fuerte impulso a reformas estructurales de liberalización y reformulación del rol del Estado—, cambió el panorama político local y nacional. En términos provinciales el Gobernador santafesino —que había apoyado inicialmente a Antonio Cafiero—, se alineó con Carlos Menem no sin antes experimentar la pérdida del monopolio en las relaciones con Nación, el alineamiento de gran parte de

los representantes de la provincia con el nuevo presidente y un debilitamiento persistente en el control de las fronteras políticas locales; esto es: no pudo evitar la intromisión del menemismo en la provincia.

En este contexto, y aunque Antonio Vanrell se ubicaba en una posición inmejorable al haber formado parte del núcleo íntimo de Carlos Menem, se desata el juicio político que culmina con su destitución.

A lo largo del capítulo intentamos brindar algunas reflexiones a los fines de mejorar nuestra comprensión de este proceso. Sintéticamente señalamos ahora tres que nos parecen particularmente relevantes.

Desde nuestra perspectiva, la división del partido demuestra ser un elemento importante para explicar la caída de Vanrell; aun así, su relevancia parece estar directamente ligada a la asunción de Carlos Menem. Dicho de otra manera, no es solo la fragmentación *horizontal* lo que cuenta (dentro del PJ santafesino, que ocupa espacios de poder en la Provincia) sino "vertical" (cuando el Presidente de la Nación es de otra facción y emprende una decidida búsqueda de aliados locales para avanzar en la imposición de su proyecto sociopolítico). Este punto, sin embargo, nos hace preguntarnos por qué Antonio Vanrell no logra defender su posición interna si cuenta con el auxilio de Nación.

En esta línea, no es un detalle menor la falta de prestigio —entre la dirigencia local—de la figura de Vanrell. No hay dudas de que contaba con recursos, uno de los cuales era su cercanía con el sindicalismo. Cuando ese recurso falla, Vanrell queda ubicado en una posición de debilidad relativa, lo cual nos lleva al tercer aspecto.

El *estilo sindical* del *hacer político* de Vanrell es claro que generaba malestar entre sus compañeros de militancia y los

dirigentes justicialistas locales. En el marco de finales de los años ochenta, en un contexto de profunda crisis económica y donde el discurso contra la corrupción ganaba fuerza (ver al respecto la importancia de esta temática en el propio discurso de Carlos Menem), entendemos que se produce una reestructuración de las prácticas consideradas como admisibles. No se trataba solo de corrupción, si no de un *estilo* considerado como intolerable en contextos democráticos.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que la destitución de Vanrell no deja de representar un momento en las disputas intestinas del justicialismo local; recién cuando se sancione la ley de lemas (nueva forma de regular las relaciones entre facciones), se intervenga el PJ santafesino (desplazando del poder a los sectores justicialistas locales no alineados con el menemismo) y se postule un candidato extrapartidario con la capacidad de lograr ganar la elección de 1991 (Carlos Reutemann), es que el peronismo local logrará cierta *normalidad* en su funcionamiento; ahora sí, bajo una nueva estructura y una nueva coalición dominante.

Bibliografía

Adriani, M. (2021). *El peronismo de Santa Fe (1973-1976)*. Tinta Libre

Baeza Belda, J. (septiembre de 2010). *La Renovación peronista: el caso de la provincia de Santa Fe (1983-1988)*. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional. Santiago de Compostela, España. pp. 1335-1348.

Aguila, G. y Viano, C. (1999). Sobre una de las formas de la protesta social en la Argentina de fines de los años 80. Una explicación histórica de los saqueos de Rosario. En AA.VV., *Crisis social, medios y violencia*. UNR.

Ferrari, M. y Mellado, V. (2016). *La renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes 1983-1991*. EDUNTREF

Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Revista Desafíos*, (14), 204-237.

Lacher, A. (2016). Desindicalización del Partido Justicialista en la Provincia de Santa Fe (1983-1989). En E. Iglesias, V. Venticinque, J.B. Lucca, y M. Ferri (comps.), *Partidos políticos y sindicatos en Rosario*. UNR Editora.

Lascurain, C. (2021). *Partido, identidad y representación: el peronismo en la provincia de Santa Fe, 1991-1995*. Teseo.

Lascurain, C. (4 a 5 de noviembre de 2021b). *'No había un liderazgo fuerte... se juntaron y armaron la Cooperativa'. Praxis política y organización partidaria del peronismo santafesino entre 1983 y 1989*. Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente de Santa Fe y Entre

Ríos. Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral.

Lascurain, M.C. (2018). Acerca de las élites gubernamentales subnacionales. Los gobernadores y vicegobernadores peronistas de Santa Fe, Argentina (1983-2007). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* LXIII (233).

Lascurain, C. (2014a). *Fragmentación en el justicialismo santafesino. Del juicio político al vicegobernador a la Ley de Lemas (1990).* II Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Santa Fe, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral.

Lascurain, C. (2014b). De políticos honestos y corruptos: el "Affaire Vanrell" y la mutación de la representación en el justicialismo santafecino (1990-1991). *PolHis*, 7 (14), 375-417.

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, Revista electrónica del IDAES*, 5(8), 117-134.

Levitsky, S. (2003). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*. Siglo XXI

Maina, M. (2016). Santa Fe. En M. Ferrari y V. Mellado (comps), *La Renovación Peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes, 1983-1991*. EDUNTREF

Maina, M. (2008). *Una desorganización organizada: el justicialismo santafesino 1982 – 1987*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología. La Plata

Mustapic, A. (2002). Del Partido Peronista al Partido Justicialista: las transformaciones de un partido carismático. En M. Cavarozzi y M. Abal Medina (comps.), *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp.137-161). Homo Sapiens.

Prol, M. (2012). *Estado, movimiento y partido peronista. La ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955.* Siglo XXI.

Pucciarelli, A. (2011). Menemismo. La construcción política del peronismo neoliberal, en A. Pucciarelli (coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal* (pp.23-70). Siglo XXI.

Ramos, H. (2022). El neoliberalismo en Santa Fe. Dinámica política y reforma del Estado (1989-2001), en ATE (Dir.), *Historia de la Provincia de Santa Fe*. Volumen V. ATE (en prensa).

Rinaldi, M. (2019). El origen del reutemanismo y la dinámica organizacional del PJ santafesino (1990-1991). *Colección*, 30 (2), 45-87.

Rodrigo, C. (2014). Relaciones de gobierno e inestabilidad. El Juicio político en la escala subnacional en Argentina. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III (2), 155-184.

Rubinzal, D. (2013). *Historia económica argentina (1880-2009)*. Ediciones del CCC.

Rodrigo, C. (2011). El impeachment en América Latina: un desafío abierto al análisis político, *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, V, Número Especial, 96-104.

Diarios referenciados en el texto

"El laberinto peronista", *La Capital*, 10/01/2009. Disponible en: https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/el-laberinto-peronista-n669904.html

"Niegan una intervención a la Provincia", *El Litoral*, 05/12/1990

"Piden el juicio político para el Dr. Reviglio", *El Litoral*, 13/12/1990

"Vanrell no renuncia…Pero sigue criticando", *El Litoral,* 20/01/1990

"Vanrell: ser Vicegobernador de Víctor Reviglio es una tarea insalubre", *El Litoral,* 02/02/1990

"Carta Abierta de Antonio Vanrell", *El Litoral*, 05/02/1990

"La saludable respuesta de Reviglio", *El Litoral*, 16/02/1990

"Desmienten versiones sobre un juicio político al gobernador Reviglio", *El Litoral,* 19/03/1990

"Clarín y la intervención a la Provincia", *El Litoral*, 23/03/1990

"Senado Provincial: golpe de timón con un agitado mar de fondo", *El Litoral*, 24/03/1990

"El enfrentamiento Vanrell-Senadores no sabe de pausas", *El Litoral*, 26/03/1990

"Vanrell ya no manejará más el Presupuesto", *El Litoral*, 30/03/1990

"Sr Gobernador Víctor F. Reviglio. Los trabajadores no somos responsables de los desaciertos de su gobierno", *El Litoral*, 01/04/1990

"Carignano se pronunció a favor de la intervención de la Provincia", *El Litoral*, 02/04/1990

"Sr Gobernador, volvemos nuevamente a decir: hay que cambiar", *El Litoral*, 03/04/1990

"El Senado calificó como irracionales a quienes reclaman la intervención", *El Litoral,* 06/04/1990

"Un empleado no autorizado retiró mas de A 600 millones de una cuenta legislativa", *El Litoral,* 06/04/1990

"Joaquín reclama la renuncia de Víctor Reviglio", *El Litoral*,

11/04/1990

"Dictarían el auto de procesamiento al intendente Rodolfo B. Muriel, *El Litoral*, 14/04/1990

"El Senado compró juguetes por más de U$S un millón", *El Litoral*, 24/04/1990

"Conflictiva situación en el Senado", *El Litoral*, 26/04/1990

"Cardoso: La compra de los juguetes es un hecho que agravia a la sociedad", *El Litoral,* 29/04/1990

"El Senador prevé la necesidad del juicio político contra Vanrell", *El Litoral*, 04/05/1990

"Respuestas breves", *El Litoral*, 07/05/1990

"Ghezzi y un pedido de juicio político al Gobernador", *El Litoral*, 09/05/1990

"Más empresas inexistentes y compras que nunca existieron", *El Litoral,* 10/05/1990

"Vanrell será excluido esta tarde del Senado", *El Litoral*, 10/05/1990

"Se concretó el pedido de juicio político contra Vanrell", *El Litoral*, 11/05/1990

"Obeid se pronunció por la Ley de lemas", *El Litoral*, 12/05/1990

"Reviglio viajó a Buenos Aires y anunció la desafiliación de Vanrell", *El Litoral*, 15/05/1990

"Vanrell se reunión con Menem y Mera Figueroa" *El Litoral*, 15/05/1990

"A Cardoso Menem le dijo: «No quiero oír ni hablar de la Intervención»", *El Litoral,* 17/05/1990

"Vanrell es un delincuente", *El Litoral*, 19/05/1990

"El gobierno nacional no avalará a los corruptos", *El Litoral*, 22/05/1990

"Quedó constituida la Comisión enjuiciadora", *El Litoral*, 23/05/1990

"El futuro institucional santafesino es incierto", *El Litoral*, 25/05/1990

"Supervisarán el trabajo del Gabinete", *El Litoral*, 29/05/1990

"El Negro por lo menos repartía, dijo Bilicich", *El Litoral*, 02/06/1990

"El dictamen de la Comisión de Juicio Político", *El Litoral*, 06/06/1990

"Posición justicialista", *El Litoral*, 06/06/1990

"Más vale tarde…" *El Litoral*, 24/06/1990

"Sorpresa: apareció Vanrell", *El Litoral*, 27/06/1990

CAPÍTULO 9

Santa Cruz: la provincia del poder amenazado (1958-1990)

Juan Vilaboa, Pamela Sosa y María Valeria Álvarez

> "Juicio político, intervención federal, fractura del oficialismo, son el estigma de la política santacruceña: los habitantes no creen en brujas, pero…No obstante, no podemos seguir abonando el nombre de 'tierra maldita'…" (Osses, 1991).

Introducción

Lejos de ser una excepción, la inestabilidad política ha constituido una regularidad en la política de Santa Cruz, especialmente hasta la década de 1990. Durante su vida democrática, los juicios políticos y las intervenciones federales

fueron considerados un estigma de la política santacruceña. Desde su constitución como provincia argentina en 1958 hasta 1991, solo un gobernador cumplió su mandato completo. Así, el análisis de largo plazo de la historia de las interrupciones políticas en la provincia dificulta sostener la idea de este tipo de hechos como interrupción de una normalidad; más bien lo que se observa es un estado permanente de efervescencia política en los períodos de ejercicio del poder civil alternados con el poder militar.

Ahora bien, la efervescencia política o la inestabilidad poseen un denominador común bastante nítido. En todos los casos, la amenaza al poder, los juicios y las intervenciones, fueron provocadas por grupos internos que constituyen escisiones del mismo partido en el poder; constituyen amenazas al poder movilizadas desde las mismas cúpulas partidarias. Este es el principal hallazgo de este trabajo, los cuestionamientos al poder político provienen de los actores más cercanos al mismo, no de sectores sociales y políticos definidos sino más bien de iniciativas circunstanciales —atravesadas por cierta improvisación— de dirigentes cercanos.

La hipótesis de que los casos de inestabilidad están ligados a las disputas internas entre los elencos partidarios, contrasta con otras interpretaciones sobre el origen de este fenómeno en la provincia patagónica. Una primera, ha sostenido que el caso del juicio político a Del Val hacia fines de la década de 1980 —el último durante el período democrático— fue un efecto directo de la movilización social y de la transición hacia el dominio del capital financiero (Auzoberría, et al., 2017). Otra línea ha sostenido que la inestabilidad política que caracteriza a la historia política y de las organizaciones durante el siglo XX se debe a la debilidad de las tradiciones políticas, las bases de los partidos, de las organizaciones políticas y de la sociedad civil (Bona y Vilaboa, 2007; Sosa, 2015).

En contraste con estas lecturas, el análisis de la historia larga de la inestabilidad que abordaremos en el presente trabajo y la descripción detallada del juicio político al gobernador Del Val en 1990 muestran una dinámica propia de los vínculos que pareciera reproducirse más allá de los *inputs* sociales y políticos coyunturales. Los procesos de movilización social, así como también las tareas de la oposición, no parecieran constituir las únicas amenazas al poder reflejadas en los casos; más aún, en muchos de ellos no son las principales. En este sentido, el análisis de los juicios políticos durante el siglo XX permite ver cómo se combinan las variables externas —como por ejemplo la crisis económica de fines de la década de 1980— con factores políticos que obedecen a comportamientos rutinarios y a dinámicas recurrentes, más que excepcionales.

Así mismo, el trabajo sugiere una segunda hipótesis para tratar de comprender la regularidad de la inestabilidad política e institucional de la provincia: las características de la morfología social de Santa Cruz. Aspectos cómo su carácter despoblado, las grandes distancias geográficas entre sus núcleos urbanos, su condición de provincia nueva y su clima, entre otros factores, le imprimieron a su sociedad características que —como se sugiere en el trabajo— influyeron en las formas de organización política. Como señalaremos posteriormente, la baja diferenciación social y el fuerte comunitarismo, probablemente limitaron el desarrollo de un sistema político e institucional robusto; uno de los posibles factores explicativos de la permanente inestabilidad.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se propone una lectura posible sobre la inestabilidad como un elemento regular de la provincia que incorpora al análisis la morfología social de la provincia y sus impactos en las relaciones de poder y autoridad. En segundo lugar, se enumeran y detallan los juicios políticos e intervenciones federales que afectaron el sistema político local hasta el último período democrático. En tercer lugar, se analiza de manera particular el caso del juicio

político a Del Val en 1990 —el último hecho de estas características hasta esa década— período en el que la provincia ingresa en un ciclo de estabilidad durante los gobiernos de Néstor Kirchner (1991-2003).

Las fuentes utilizadas para la realización del trabajo incluyen material periodístico, testimonios escritos contemporáneos de protagonistas, entrevistas y fuentes primarias del juicio político al gobernador Del Val.

Una interpretación posible sobre la inestabilidad política: comunidad fuerte, política débil

En 1980 la provincia de Santa Cruz tenía aproximadamente 115.000 habitantes distribuidos en el segundo territorio más grande de la Argentina. Su ciudad capital, el principal centro político de la provincia, poseía solo 43.500 habitantes. Recientemente, según consignan los datos del censo de 2010, logró tener 1 habitante por km^2. Estos rasgos le imprimieron históricamente a esta provincia un carácter despoblado y disperso, con grandes distancias y poblaciones muy pequeñas, varias incluso fundadas por el Estado Nacional a partir del desembarco de las empresas estatales vinculadas a la explotación de recursos energéticos. Al perfil demográfico se le debe agregar otro componente central para comprender los principales rasgos de la sociedad santacruceña: el clima. El frío extremo y el viento patagónico son elementos constitutivos de la lógica social y cultural (Sosa, 2015b).

Lejos de expresar un hecho anecdótico, la cantidad de población formó parte de la discusión política, especialmente en los debates sobre la provincialización del territorio. Para muchos, la provincia no estaba en condiciones de conformarse como tal y tener una organización política, la escasa población era

considerada un límite, la densidad era insuficiente para sostener un sistema político. De hecho, en 1955 el gobierno nacional convirtió los territorios en provincias, pero Santa Cruz no cumplía con el viejo criterio de contar con un mínimo de 60.000 habitantes para conformarse como tal (Sosa, 2015a).

Para las interpretaciones sobre el funcionamiento del sistema político desde las ciencias sociales, la cantidad de población también fue un dato central. Este fue un dato clave para los estudios citados que explicaron ciertas características del sistema político por la debilidad de las bases sociales, la ausencia de tradiciones políticas y el carácter nuevo de la provincia (Bona y Vilaboa, 2007; Sosa, 2015a). Indirectamente, la escasez de la población era una evidencia de la debilidad de la sociedad, poca consolidación o limitada densidad; elementos que se consideraban explicativos de ciertas formas de funcionamiento de distintas dimensiones de la política.

Sin embargo, ambas interpretaciones no tuvieron en cuenta el carácter comunitario de los pequeños pueblos de la provincia y la fortaleza de los vínculos hacia el interior de estos. Si bien es cierto que su morfología no representaba lo que Durkheim definió como una sociedad con diferenciación social donde predomina la solidaridad mecánica, sí podría clasificarse como una sociedad con escasa diferenciación; pero no carente de solidaridad sino con un predominio de solidaridad mecánica. Esta reinterpretación de la morfología de Santa Cruz permite abandonar la tesis de la debilidad para pensar en términos positivos sobre el posible rol de su morfología en el condicionamiento de los lazos y las dinámicas políticas.

Para Collins la solidaridad mecánica es la conjunción de una alta densidad social y una baja diversidad social (localismo), unidas a la insinuación de que concurre una alta intensidad ritual y de que la mayoría de los individuos experimentan una participación relativamente central, lo cual, a su vez, parece presuponer que no existen diferencias de poder dentro del grupo (Collins, 2009,

p. 161)[1]. Este tipo de solidaridad es propia de uno de los rasgos centrales de la sociedad patagónica, aquella en la que predominan las relaciones cara a cara[2].

Así mismo, podríamos también decir que el caso de Santa Cruz puede interpretarse como de baja diferenciación social. Continuando con los razonamientos de Durkheim, Collins señala que una baja diversidad tiende a producir una fuerte solidaridad local, una intensa adhesión a símbolos reificados, una mentalidad cerrada, y rígidas barreras que separan a los miembros de los extraños. En el interior de los grupos, señala, la conformidad es muy elevada y se desconfía profundamente de quienes le son ajenos y de los símbolos foráneos[3].

La matriz comunitaria y la baja diferenciación también puede observarse en otros fenómenos que además están presentes en las observaciones. Las redes de interacciones son muy cortas, de manera que conflictos políticos automáticamente derivan en conflictos institucionales. La política se vuelve inmediata y directa. El poder se percibe como algo cercano. También cobran centralidad los rumores que, si bien siempre forman parte del juego político, en los escenarios analizados parecieran tener una alta influencia en el desencadenamiento de los hechos.

Consideramos que existen un conjunto de dinámicas políticas observadas en las situaciones de inestabilidad analizadas y profundizadas en el caso del juicio a Del Val, que pueden

[1] La solidaridad mecánica contrasta con la orgánica. Esta implica una situación de elevada diversidad social (cosmopolitismo, esto es, la moderna división del trabajo, en contraste con las pequeñas comunidades tribales o rurales indiferenciadas) (Collins, 2009).

[2] Siguiendo en la línea teórica de este autor, el caso de Santa Cruz podría ser caracterizado como un caso de alta densidad social. Este sería es el caso en el que los individuos siempre se encuentran en presencia de otros y bajo su mirada vigilante, lo que les instila un sentimiento de presión social sobre sí mismos y un elevado grado de conformidad, así como un deseo de hacer que otros se sujeten del mismo modo que ellos. La densidad social es una cuestión cuantitativa, el agregado de un conjunto de situaciones a lo largo del tiempo.

[3] Esta mentalidad contrasta con el cosmopolitismo, el relativismo y el individualismo y un pensamiento más abstracto que concreto, rasgos de las sociedades diferenciadas (Collins, 2009, p. 160).

interpretarse como tipos de dificultades para el establecimiento de relaciones de poder e institucionales. A lo largo del trabajo se puede observar cierto *igualitarismo* en las relaciones políticas al interior de los elencos políticos partidarios. Acciones políticas que cuestionan el poder de dirigentes que provienen de los mismos espacios políticos pero que no ocupan ni poseen caudales de poder político que expliquen la posibilidad de —por ejemplo— un juicio político. El conflicto político pareciera un juego entre pares donde nadie logra imponerse sobre nadie y en donde todos se sienten autorizados a mandar.

Collins —retomando la definición clásica de Weber— sostiene que el poder opera en el nivel micro- interaccional por medio de cualesquiera factores aptos para congregar individuos de cuya desigualdad de recursos resulta que algunos impartan órdenes que todos obedecen. El foco de los rituales de poder es el propio proceso de impartir y recibir órdenes (2009, p. 154). Es justamente, este tipo de rituales los que parecieran no tener efectividad en el caso santacruceño. Una hipótesis posible es que la matriz comunitaria —la condición de vecinos ilustres con escasas diferencias de status entre ellos— haya vetado o limitado la efectividad de los rituales de poder.

Los juicios políticos durante el siglo XX

La UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente) parece haber sido el punto de encuentro entre políticos de distinta procedencia, con diferente trayectoria en las primeras elecciones provinciales en 1958. Mario Cástulo Paradelo (abogado radicado en Río Gallegos) y su compañero de fórmula Miguel Madroñal (estanciero de la zona de Puerto Deseado) eran militantes radicales reconocidos. Sin embargo, el liderazgo político del gobernador Paradelo entró en conflicto con los parlamentarios provinciales de la UCRI, quienes le iniciaron el primer juicio político (JP) de

la provincia en 1960, solo dos años después de haber asumido[4].

En el contexto de un proceso de armado del Estado, se le imputaron cargos que básicamente denunciaban cuestiones de procedimiento administrativo, evidentemente magnificadas. Estos cargos solaparon una maniobra política encabezada por Alcides Pérez Gallart, que desplazó primero al vicegobernador Madroñal y luego al gobernador Paradelo, para imponer a Luis Victoriano Carrizo.

En el proceso de JP no se respetaron normas procedimentales y realmente lo grotesco de esos actos muestra la precariedad del respeto institucional de los actores de la política (Casatti y Gómez, 1994; Ossés, 1991). Si nos guiamos por los cargos y cómo se llevó a cabo el juicio en las apariencias formales, se comprende una parte de lo sucedido. En las acusaciones al gobernador se incluía el diálogo de Paradelo con el peronismo, la equiparación de las políticas económicas del territorio con modelos socialistas, o bien no asumir la nueva complejidad de la sociedad santacruceña a partir de la intensificación de explotación petrolera.

El resultado definitivo del juicio político fue que la Suprema Corte ordenó reponer a Paradelo en la gobernación, pero esto ocurrió sobre el fin de su mandato, que coincidió con el golpe que derrocó a Frondizi. En todo caso fue la misma UCRI la primera en opacar su gestión de gobierno a partir de conflictos internos.

El segundo gobernador electo Rodolfo Martinovic, perteneciente a la UCRP (Unión Cívica Radical del Pueblo) de Puerto Deseado —que llevaba como vicegobernador a Cristóbal Varela procedente de Puerto Santa Cruz— igualmente tuvo un intento de juicio político desde el legislativo en 1965, también dos años después de asumir. Pero este no pudo prosperar, porque la estrategia de Martinovic fue

[4] Entre los adversarios políticos de Paradelo dentro de la UCRI se pueden citar al diputado provincial Alcides Pérez Gallart, y los senadores Carlos Lebrero y Bartolomé Pérez.

despegarse de la tradicional UCRP y armar un partido provincial que le respondía, el denominado PUN (Partido Unidad Nacional), y negociar apoyos políticos de la dirigencia peronista que ya ocupaba bancas en la legislatura; ya sea como neo-peronismo o como justicialismo (Lafuente, 1986; Vilaboa, 2010).

Lo cierto es que la legislatura no obtuvo los dos tercios necesarios para el juicio, ni sus resoluciones trascendieron del legislativo. Pero las declaraciones generadas en la legislatura transmitieron la idea de conflicto de poderes. Este momento de debate sobre un probable segundo JP sirvió para que el exgobernador Paradelo le brinde su apoyo a Martinovic, haga público que su experiencia le demuestra que las identidades partidarias se conforman de un modo muy aluvional, y que la gestión de cargos de relevancia suele quedar en manos de personal que no estaban a la altura de las circunstancias.

En cierta medida las dos primeras experiencias de elección de autoridades provinciales ponen en evidencia que para los actores no estaban claros los límites entre conflictos políticos y conflictos institucionales, una característica relacionada históricamente con el viejo tema recurrente de la madurez política de los territorios que se explicitó en la ley 1532[5].

En el mensaje de Paradelo pronunciado 29 de marzo de 1964, por LU12 Radio Río Gallegos, el exgobernador expresaba en relación al pretendido juicio:

> "(…) basta ya de injurias infundadas, basta ya de acusaciones injustas, basta ya de chocar y entrechocar de pasiones que son ajenas al verdadero interés de la provincia y lastiman la fe y la confianza del pueblo. Prime la buena fe y el buen sentido y hagamos de

[5] El criterio de la Ley 1532/1884 era que el incremento de la población en los territorios nacionales debía verse reflejado necesariamente en un gradual incremento de la ciudadanía política, que se iniciaba desde el municipio y de terminaría concretando en la provincialización.

> la vida política e institucional ejemplos de probidad, de abnegación, de honradez y de sacrificio, que así quiere el Pueblo ver actuar a sus elegidos, sean del partido o del lema que fueren". (Archivo personal Mario Cástulo Paradelo. Documentación cedida al Grupo de Estudios Sociales de Patagonia Austral Argentino Chilena de la UNPA-UARG).

Los argumentos políticos de Paradelo ponían en evidencia nuevamente la tensión de las identidades partidarias nacionales y locales y en sus formas de representación; otra vez el conflicto no se expresaba entre actores locales, sino entre poderes externos e internos. En ese sentido expresaba:

> "(…) Fatalmente nuestros partidos políticos, esas casi mágicas estructuras que sirvieron muchos años a la organización y al gobierno de la nación y de las provincias, están caducos, y han dejado de ser el verdadero, único y útil instrumento representativo de las diversas aspiraciones, intereses y necesidades del Pueblo. Y más fatalmente todavía la masa de afiliados de los partidos no se incorporó a cualquiera de ellos por afinidades sustanciales, sino por motivos emocionales, decisiones circunstanciales (…)" (*Ibidem*).

Su crítica a los partidos —los nacionales— iba acompañada por expresiones de apoyo para la conformación de un Movimiento Popular Santacruceño, mientras sostenía que "las mismas fuerzas diabólicas que derrocaron a Yrigoyen, Perón y Frondizi, lo intentarán hacer con Illia si el pueblo no asume su rol con vigor" (Ibídem).

Como puede apreciarse, los actores del proceso fundacional de la provincia ya reconsideraban los modos y medios de los que se valía la acción política y su impacto en las crisis del Estado. Algo que también se puede observar si repasamos la correspondencia particular de Alcides Pérez Gallart posterior al golpe de 1966, en la que se expresa ese desencanto con las identidades tradicionales (Correspondencia personal de Alcides Pérez Gallart. Documentación cedida al Grupo de Estudios Sociales de Patagonia Austral Argentino Chilena de la UNPA-UARG).

El peronismo fue haciendo experiencia electoral en el lapso 1963-1966 bajo la identidad de Partido de la Justicia Social y Partido Justicialista, y se fueron dando dentro de sus elencos la diferencia entre aquellos que combinaban los márgenes de gestión del estado probables y los que mantenían una intransigencia partidaria. Quizá la experiencia corta, pero más rica en participación de cuadros políticos fue la que se inició a partir de la renuncia del Gobernador Raynelly, donde Fernando Diego García integró a dirigentes del peronismo, radicales y de otras fuerzas a su gabinete[6].

Con la apertura democrática organizada por Lanusse-Mor Roig se inicia un proceso de normalización del peronismo en las provincias, que en el caso de Santa Cruz tuvo las candidaturas enfrentadas de Jorge Cepernic y Juan Carlos Benni. Para resolver la definición de las candidaturas, la directiva de Perón consistió en que él mismo designaría a los candidatos a gobernadores y la rama sindical a los vicegobernadores. Para saldar la conformación de listas, fueron enviados a las provincias veedores electorales que oficiaban de hecho de delegados de Abal Medina (secretario del Partido Justicialista a nivel nacional), y en el caso de Santa Cruz el enviado fue Néstor Ortiz. El mismo Ortiz relata el modo en que intervino en las negociaciones para la designación de candidatos y el armado de las listas, detallando

[6] En el Ministerio de Gobierno y Subsecretaría de Interior, los peronistas Manuel López Lestón y José Miranda; en el Ministerio de Asuntos Sociales el dirigente radical Emilio Guatti; y en el Ministerio de Economía Artemio Tresguerres, empresario local.

el grado de politización y apelación a la violencia presente en los sectores sindicales y en la Juventud Peronista. Al respecto expresa:

> "La dirigencia peronista de Santa Cruz me recibió como a un político de Buenos Aires, o sea bastante mal, 'el que viene con la orden de Perón' y, para colmo joven (…) 'con los baúles llenos de dinamita' (…) los recibimos (a los compañeros) con las actas cerradas, listas para firmar y con los cargos ya designados. No había nada que discutir" (Ortiz, 2015).

El gobierno a partir de 1973 con la fórmula Cepernic-Encalada, uno político y el otro gremialista del SUPE (Sindicato Unido de Petroleros del Estado), fue una puesta a prueba del ejercicio del gobierno para la dirigencia local peronista que carecía de muchos cuadros para la gestión del Estado. Esto se vio agravado con las internas nacionales del peronismo setentiano que se trasladaron en forma de polarización política a la provincia. Los debates políticos internos no se resolvieron en acuerdos de gestión del Estado.

La idea del juicio político a Cepernic estuvo en los parlamentarios justicialistas, pero estos sectores no alcanzaron la mayoría calificada necesaria para concretarlo. Lo que sí sucedió es un pedido de renuncia público del gobernador al vicegobernador, al que responsabilizaba de ser el obstáculo para su gestión[7]. Esto nos sirve a modo de ejemplo para observar la precaria manera de la dirigencia para tramitar sus diferencias. Podían transformar enconos personales en conflictos de gestión y a la vez derivar en movimientos institucionales. Tal como sostiene Servetto (2010), había un componente de fragilidad en las dirigencias. El contexto

[7] Discurso público del gobernador Cepernic transmitido por Canal 9 de Santa Cruz y LU 85 Radio Provincia de Santa Cruz. 1974. Archivo del Grupo de Estudios Sociales de Patagonia Austral Argentino Chilena de la UNPA UARG.

se agravó con la muerte de Perón, y las diferencias internas derivaron en la intervención federal por parte del gobierno de Isabel Perón al ejecutivo provincial de Osvaldo Zaffores, y luego a cargo de Orlando Parolín. En 1974 se iniciaron las detenciones por razones políticas cuyas motivaciones deben buscarse en estas luchas internas.

Este repaso por la historia democrática de Santa Cruz muestra que la inestabilidad está ligada a la fractura y conflictividad interna de las organizaciones políticas en el gobierno. Tanto los juicios políticos como las intervenciones han sido movilizadas, impulsadas y llevadas a cabo por miembros de los mismos partidos políticos que gobernaban, ya sean peronistas o radicales. Así mismo muestra dos elementos más, que ya estaban presentes antes del proceso de provincialización. La tensión entre las identidades y plataformas de representación nacionales y locales, por un lado, y la diversa influencia y poder de los partidos a nivel local. El peronismo nacional —probablemente por su tipo de estructura y liderazgo— muestra una incidencia mayor que el resto de las fuerzas nacionales.

La fuerte incidencia de las organizaciones externas y la debilidad de la representación local no solo se observaron en los períodos democráticos. Santa Cruz formó parte de las provincias más militarizadas durante la última dictadura (1976-1983). Como señala Canelo (2013), Misiones, Chubut, Corrientes, Neuquén, San Luis, Chaco, Tierra del Fuego y Santa Cruz fueron las provincias más intervenidas políticamente por la dictadura militar, ya que no tuvieron ningún gobierno civil durante ese período (Canelo, 2013). Este fenómeno afectó con mayor intensidad a las provincias de la Patagonia. Así mismo, los conflictos sobre los límites con Chile y la guerra de Malvinas enfrentaron a la sociedad a un posible peligro militar, afianzándose paralelamente la idea de una soberanía nacional en riesgo; elementos que tendieron a reforzar la intervención del poder militar considerado un poder nacional.

El juicio político a Del Val en 1990

El desencadenante social del juicio político

La nota del principal diario de la provincia, *La Opinión Austral* (LOA) del 8 de mayo de 1990 enunció la evidencia de que el juicio político a Del Val era una posibilidad real: "Podría haber juicio político a Del Val", presentaba el matutino en su tapa. El anuncio público del JP como una posibilidad se realizó cuatro días después de un hecho que funcionó como disparador inmediato del mismo: la represión de una gran movilización de trabajadores públicos nucleados en Asociación del Personal de la Administración Pública (APAP) y el Sindicato de Obreros y Empleados Municipales de Río Gallegos (SOEM) que llevaban un petitorio a la casa de gobierno.

La represión fue impugnada por todo el arco político y social de la provincia y los medios periodísticos. El mismo gobernador repudió los hechos taxativamente en conferencia de prensa, impugnó el accionar excesivo de la policía y el equivocado accionar ministerial; pidió la renuncia inmediata del ministro de gobierno José Tapia, instruyó un sumario a la jefatura de policía y desplazó de su cargo al jefe y subjefe de esa institución (LOA, 03 de mayo de 1990).

Apenas dos días después —luego de la declaración de un paro por tiempo indeterminado de los gremios estatales en rechazo a la última propuesta salarial del gobierno y la impugnación del accionar represivo del gobierno—, se produjo un hecho que terminó de erosionar la legitimidad del gobierno; que, como veremos, sufrió en los meses anteriores un largo proceso de debilitamiento. Luego de la asunción del nuevo jefe, la policía de la provincia entró en estado asambleario, se auto acuarteló y suspendió todos los servicios de vigilancia callejeros y oficiales. Reclamaban una reivindicación pública de las autoridades —

especialmente al gobierno provincial— porque, señalaban: "Se ha generado en todo el ámbito de la provincia y principalmente en la ciudad un clima adverso para con la institución policial y todos sus hombres y que esto debe ser revertido para evitar males mayores". El nuevo comisario pidió la colaboración policial "comprometiéndose ante sus subordinados a renunciar si en el plazo de 72h no se modificaba el actual estado anti-policial que reina en la comunidad riogalleguense". La asamblea de suboficiales superiores subalternos y agentes, pedían en un petitorio que: a) se haga de público conocimiento en una rueda de prensa, explicando los motivos y las razones de la orden impartida a la policía; b) no involucrar o usar a la policía y los hechos en los conflictos internos de las fuerzas políticas; c) que la justicia sea la que juzgue el accionar de los policías (LOA, 05 de mayo de 1990). Su principal argumento era que ellos habían recibido las órdenes del gobierno.

Tanto en el planteo de la policía como en las declaraciones de impugnación de todos los actores políticos —incluso el mismo gobernador—, se puede observar el aspecto comunitario que atraviesa el conflicto. En el diario LOA de días posteriores, aparecen incluso fotos de los policías hablando con los trabajadores que habían sido reprimidos, el pedido de resarcimiento público de la policía —algo inusual en los conflictos de este tipo— probablemente haya tenido que ver con la fuerte vida vecinal compartida de una localidad tan pequeña. Las siguientes declaraciones de repudio de Rafael Flores (entonces diputado nacional del PJ) permite dimensionar este aspecto:

> "Este acto ha constituido un hecho grave con consecuencias que se proyectan en toda la comunidad. En una ciudad tan chica no se puede ordenar ligeramente a la policía que salga a golpear a la gente, porque hay que pensar que entre los trabajadores

> estatales había familiares, amigos o vecinos de los propios agentes del orden. Lo que ha sucedido demuestra a las claras que se agotan los tiempos de este gobierno, que todas las semanas produce hechos conmocionantes que en nada contribuyen a la solución de la crisis provincial (…)" (LOA, 05 de mayo de 1990).

Pese a que el detonante inmediato del JP fue la represión de la protesta, la figura de Del Val estaba profundamente debilitada desde hacía casi un año atrás. En primer lugar, por razones vinculadas a su salud física, que tuvieron como correlato su ausencia prolongada de la provincia y en el ejercicio de sus funciones. En 1989 Del Val se ausentó de la provincia desde el mes de mayo hasta el mes de diciembre, período en el que permaneció internado en Buenos Aires[8].

Las primeras expresiones de crisis gubernamental —posiblemente contenidas durante su ausencia—, se manifestaron en el contexto de su regreso y parecieran haber tenido principalmente un origen político. Pese a su regreso en diciembre, APAP se encontraba en paro por tiempo indeterminado, aunque posteriormente tuvo reuniones con el gobernador. De hecho, 10 días después de su llegada, los gremios levantaron el paro que había durado 56 días (LOA, 17 de diciembre de 1989). En consonancia con las internas desatadas en el partido y el predominio político institucional del PJ, las acusaciones más enérgicas provenían de los actores políticos del propio espacio y fueron, sin dudas, los golpes más fuertes que recibía el gobernador. Nuevamente, el diputado Nacional del PJ, Rafael Flores, sostenía:

[8] LOA (26 de diciembre de1989). Expte. Juicio Político al gobernador Del Val; XVI° Cuerpo; Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, Archivo Información Parlamentaria. Año 1990.

> "'Mal para todos y no bien para nadie' (…) Se tiene una idea de una provincia que está en el garete, que ha tenido un gobierno que no ha servido para nada y se ve con preocupación la posibilidad de que Del Val vuelva a la provincia, porque sería para mal de todos y no bien de nadie (…) la realidad es preocupante, tenemos que tomar conciencia de ello. No se puede seguir a la deriva, es hora de que las cosas se esclarezcan, que esta provincia tenga la gobernabilidad que no existe (…) hemos vivido una situación dual, jamás vista en la historia del país, donde un gobernador pretendía manejarla desde Bs. As., un vice que estaba a cargo, donde no se sabía si era o no era, hechos lamentables que trascendieron, como cuando Granero quería ir a una reunión y el sillón de gobernador de Santa Cruz ya estaba ocupada por del Val en Capital Federal (…) Es importante la actitud de la cámara de diputados, de pedir un informe sobre el estado físico de Del Val, porque todos los informes que se tienen y referencias, son de que no está en condiciones de hacerse cargo efectivamente del gobierno provincial" (Declaraciones de Rafael Flores, Diputado Nacional en LOA, 6 de diciembre de 1989).

Así mismo, las declaraciones del propio Del Val muestran la centralidad de la interna del PJ en la crisis. En estas, se dirige más a las dirigencias políticas en busca de su apoyo, que a una sociedad movilizada. A propósito, señalaba "Dejando atrás viejas rencillas y mezquindades en las que todos, entre los que me incluyo hemos incurrido, voy a hacer una convocatoria a la unidad. No hay cargos para repartir, sí hay sacrificios, trabajo y responsabilidades que asumir" (13 de diciembre de 1989).

En ese contexto, la interna política se exacerbó, varios de sus ministros renunciaron, otros cargos de gobierno estaban vacantes y se comenzó a reflejar tanto en medios locales como nacionales, especialmente en diciembre de aquel año, un clima de desgobierno en el que comenzaron a circular los rumores sobre una posible intervención federal y las primeras menciones al posible juicio político. Una nota del diario *La Prensa* señalaba:

> "(…) 'Ecos de la grave crisis institucional de la provincia'. Una crisis institucional, tal vez sin precedentes, es la que aflige en estos momentos a la Provincia de Santa Cruz, con motivo de la virtual paralización administrativa de gobierno y las dificultades que encuentra la legislatura para reunirse y legislar. Una agencia informativa ha hecho saber que a raíz de una delicada dolencia que lo postró cuatro meses en cama, recién ha podido resumir sus funciones el gobernador. A poco de reasumir el cargo, este dejó cesante el Ministerio de economía y Obras Públicas y por su parte renunciaron el ministro de Gobierno y de Educación. Su ejemplo fue seguido por los Secretarios de Información Pública y Hacienda y por todos los integrantes del Directorio del Banco Provincia. El gobernador no ha podido hasta la fecha recomponer su gabinete, en tanto que hace prácticamente dos meses, los empleados administrativos cumplen un paro originado en demandas salariales insatisfechas. También los empleados municipales se hallan en conflicto con las autoridades por haber sido violentamente reprimidos por la policía en la celebración de una asamblea (…)" (LOA, 26 de diciembre de 1989).

Finalmente, en ese mismo diciembre se desencadenó un conflicto político que expresó el agravamiento de la interna del PJ y que, incluso, continuó luego de la resolución del juicio político, el denominado *conflicto por el senador*. El FVS (Frente para la Victoria Santacruceña) había logrado imponer a su candidato —Felipe Ludueña— como senador en las elecciones de 1989, pero la Cámara de Diputados de la provincia no lo ratificó en el cargo para que pueda asumir funciones en la cámara alta nacional hasta septiembre del año siguiente. La provincia estuvo casi un año con un solo representante en el Senado. La propia interna del PJ impedía la elección y paralizaba paralelamente la legislatura local.

Fue luego de este año de desgaste, clima y situación de desgobierno, ausencia del gobernador, paros gremiales regulares y, sobre todo, una gran interna política, el momento en que se produjo el hecho de represión que señalamos en este apartado como el detonante del inicio del juicio político a Del Val. Solo una semana después de los hechos suscitados por la represión de la movilización gremial, ingresaba el pedido de juicio político al gobernador del bloque del PJ a la cámara de diputados de la provincia (LOA, 10 de mayo de 1990).

El pedido de Juicio Político y la acusación en la cámara de diputados

El pedido de JP contra el gobernador Del Val ingresa a la Cámara de Diputados a inicios de mayo de 1990. Constituidas al inicio del período parlamentario las Salas Acusadora y Juzgadora con 12 diputados cada una, la primera conforma por sorteo la respectiva Comisión Acusadora que será la encargada de sostener la acusación de Juicio Político[9]. Ambas Salas estaban formadas

[9] Expte. Juicio Político al Gobernador Del Val; XVI° Cuerpo; Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, Archivo Información Parlamentaria. Año 1990. Folios 2/3438 y 47/3483.

por diputados tanto radicales como peronistas, encontrándose entre estos últimos representantes de las tres líneas internas más destacadas del PJ santacruceño: los que respondían al ex gobernador Puriccelli, aquellos que pertenecían al FVS conducido por Néstor Kirchner, y los correspondientes al MRP (Movimiento Renovador Peronista) liderado por Rafael Flores. El radicalismo también estaba dividido entre el sector que lideraba Melgarejo, más propenso a llegar a acuerdos con el FVS o el MRP (que se evidenció en prestar el quórum para la sanción de la Ley de Lemas y que le costó casi la expulsión del partido)[10], y el sector oficialista representado por el Comité Radical —vinculado a Ángela Sureda, ex intendenta de Río Gallegos— con posiciones menos acuerdistas.

Si bien la Ley de Lemas había permitido aplazar el conflicto por la sucesión dentro del peronismo, las diferencias persistían expresadas en los fuertes liderazgos personalistas de quienes conducían las líneas internas. De hecho, el inicio de pedido de JP no cuenta con los votos de los diputados García, Pérez Osuna, Sosa y Santa Cruz que respondían a la conducción de Puriccelli que, como ya se mencionó, fue quien consiguió instalar la candidatura de Del Val a la gobernación a pesar de las aspiraciones de las otras líneas internas.

Kirchner y Flores (FVS y MRP) habían logrado un acuerdo para el pedido de JP que finalmente sus diputados, junto con el apoyo de los radicales, ingresan a la legislatura y comienzan las actuaciones en orden a construir los cargos y presentar la acusación contra el gobernador. Ambos dirigentes veían en los resultados de ese proceso, el ulterior y consecuente desplazamiento de Puriccelli de la conducción del PJ santacruceño, lo que les habilitaba posibilidades a sus aspiraciones.

[10] La actitud favorable de Melgarejo a la sanción de la Ley de Lemas generó una fuerte crisis interna en el bloque radical, que no cumplió la decisión de la Convención del partido de *"oponerse por todos los medios"* a la sanción de la misma.

Nuevamente Santa Cruz se encuentra en un proceso de inestabilidad política que es en gran parte provocada por las diferencias internas del propio partido en el gobierno —en este caso el peronismo—, evidenciando una vez más la difusa línea de frontera entre debate partidario e institucional, y comprobando que las negociaciones y las acciones políticas se deciden por fuera de este último ámbito. De este modo, las instituciones resultan en un espacio de legitimación de la compulsa interna partidaria lo cual permite explicar en parte la endeblez y cortoplacismo de los acuerdos. Si bien Gatti (2003) sostiene que fue Kirchner quien instrumentó a los radicales a realizar el juicio, ya las alianzas entre renovadores y radicales para acomodar las leyes electorales a las conveniencias de la dirigencia demuestran que los límites entre las internas políticas y las decisiones legislativas no estaban claros, ni constituían un inconveniente, práctica que se había instalado entre los diputados al momento de tomar decisiones.

Para el desarrollo del JP, formaban la Comisión designada por la Sala Acusadora para elaborar la imputación los diputados Llorden y Quintar (radicales), Arnold (MRP), Salvini (quién accede a la banca por el sector de Puriccelli y rápidamente pasa a las filas del FVS), y Ferro (FVS), también conformada el 1° de mayo de 1990. Como se puede ver, participa un diputado por cada línea interna con representación parlamentaria tanto del peronismo como del radicalismo, lo que pareciera presentar cierta ecuanimidad en el reparto de responsabilidades con el objeto de valorar y resolver la acusación contra Del Val, tal como establece la Constitución Provincial. Sin embargo, para obtener dictamen positivo se necesitan 2/3 de cada una de las salas, por lo tanto, con solo 8 diputados se logra un dictamen y prospera el juicio, cifra que resulta posible ante la fragmentación de los partidos políticos representados ahora por sublemas, agravada esta situación por el hecho de que el gobernador Del Val no dirigía ninguna línea interna. Albornoz (2007) por ejemplo explica:

> "Sin embargo, los propósitos de unidad no estaban conseguidos como se había resuelto en la reunión constitutiva del Sub Lema 'Federalismo y Liberación', más bien es acertado decir que el gobernador Del Val se apoyó en ese evento para conformar y presentar su propia Lista de Diputados descartando a los hombres legítimos de Federalismo y Liberación como eran Francisco Patricio Toto y Juan H. Albornoz que habían sido propuestos para Diputados y los de las 62 Organizaciones Gremiales Peronistas también dejados de lado" (2007, p. 246)[11].

Se debe tomar en cuenta que, en forma paralela al desarrollo del JP, no se había resuelto aún el problema de la designación del senador, cuestión que ya había sido manifestada públicamente como un inconveniente interno del PJ, tanto por radicales como peronistas[12]. Es decir que, aun habiendo sucedido ya una elección directa para el senador, los diputados no prestaban el acuerdo debido y tuvo que intervenir una autoridad partidaria nacional para ordenar y resolver el tema[13]. Este ejemplo de cómo las riñas domésticas dilataron decisiones e imposibilitaban estrategias y decisiones de conjunto, evidencia un legislativo más predispuesto a agravar los problemas que a resolverlos. El JP refleja esta misma fragilidad institucional en la circunstancia evidente de la inexistencia de un plan/proyecto que excediera la destitución del gobernador y/o cambiara el estilo de administración del Estado.

[11] El autor en referencia a su trayectoria en la línea interna "Federalismo y Liberación", hace notar la tirante relación que existía entre ese sector del PJ y el gobernador Del Val. Federalismo y Liberación recogía algunos militantes que fluctuaban entre las lealtades locales y las nacionales, por ejemplo Ludueña, Toto, el mismo Albornoz, etc.

[12] Declaraciones al Diario LOA del Senador Radical Espina y del dirigente del MRP Rafael Flores. Abril de 1990.

[13] Intervención de Eduardo Menem en el mes de septiembre de 1990, que medió con el fin de lograr la designación de Ludueña y así obtener el quórum en el congreso nacional para la sanción de leyes.

En este sentido, podemos observar que al presentar las causales del JP se apela a todas las disponibles y previstas por la Constitución[14] como probables (menos delitos comunes), desde la incapacidad física y mental hasta la planificación e instrumentación de maniobras dolosas contra el Estado. La redacción de los cargos omite la necesidad de una investigación más profunda sobre cada una de las cuestiones, presentándolos casi como un caso cerrado. Por ejemplo:

> "3.1. CARGO N° 1:
>
> «Incapacidad física y mental sobreviniente del Jefe de la Administración Provincial (prevista en el artículo 136° inciso 1° de la C.P.).
>
> »A partir de la penosa enfermedad que el Señor Gobernador sufriera a los inicios del mes de agosto de 1989 resultó notoria su disminución física y psíquica para enfrentar la diaria problemática que el complejo manejo de los asuntos del Estado le imponen. (Folio 56/3492).
>
> 3.3. CARGO N° 3:
>
> »Injustificada omisión en la cobertura de importantes cargos provinciales (Prevista en el inciso 3° del art. 136° de la C.P.).
>
> »La falta de cobertura de importantes cargos de la Administración y del Poder Judicial implicaron una severa falta al cumplimiento de los deberes y atribuciones impuestos por los incisos 1°, 6° y 18° del

[14] La Constitución de la Provincia de Santa Cruz del año 1957 —que fue la versión vigente hasta la reforma de 1994—, establecía en su Art. 136° las siguientes causales de Juicio Político: 1-Incapacidad física o mental sobreviniente; 2-Delitos en el desempeño de su función; 3-Falta de cumplimiento de los deberes de su cargo; 4-Delitos comunes.

art. 118° de la C.P. y ocasionando prejuicios al Estado en su funcionamiento y retraso notorio en el manejo de los asuntos de Gobierno. Pareciera aquí que el Señor Gobernador en violación a las leyes vigentes intentó manejarse con un cada vez más reducido grupo de colaboradores. (Folio 57/3493)

3.12. CARGO N° 12:

»Solicitud de autorización para contraer en el exterior un empréstito de 430.000.000.- de dólares.

»S.E. el Señor Gobernador de la Provincia de Santa Cruz impetró ante la Honorable Legislatura a la pertinente autorización para endeudar en el exterior, sin destino específico ni control alguno por un monto de u$s 430.000.000.- a la Provincia de Santa Cruz.

»Las condiciones de la oferta, su destinada a consideración preliminar, la injustificada premura, la sospechosa y gravosa comisión y la falta de seriedad del envío motivaron oportunamente el rechazo por parte de los componentes de la Honorable Legislatura de aquella solicitud, impidiéndose de aquel modo que se concretarán prejuicios patrimoniales para la provincia.

»Sin embargo, aquel envío trasunta en forma patética la falta de responsabilidad e idoneidad puesta de manifiesto en el "manejo" de la cosa pública.

»La violación a los preceptos del artículo 40° de la C.P. configura la falta de cumplimiento a que alude el inciso 3° del art. 136° de nuestra Carta Magna. (Folio 61/3497)" (Expte. Juicio Político al Gobernador Del Val; XVI° Cuerpo; Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, Archivo Información Parlamentaria. Año 1990).

La reacción de la defensa y el final del juicio

El descargo realizado por Del Val denuncia la existencia de acuerdos y decisiones previas al JP relativas a su destitución, ofreciendo como parte de las pruebas las constantes declaraciones públicas desde varios meses atrás, de diputados de los otros sectores del PJ en los medios de comunicación donde se lo descalificaba en todo sentido, contribuyendo a un ambiente de descontento hacia su gobierno y preparando el clima para la destitución. En la formulación de su descargo, el 11/06/1990, Del Val recusa a 3 diputados de la Sala Juzgadora del siguiente modo:

> "ll.- RECUSACIONES.
>
> »1. No obstante lo peticionado en acta del 07/06/90, deducimos recusación de los integrantes de la Sala Juzgadora que públicamente adelantaron su opinión sobre la culpabilidad del imputado, Señores Ernesto Abel CRUZ, Sergio Edgardo ACEVEDO y Luis ALCAIN.
>
> »2. La recusación se funda en que el prejuzgamiento incurrido conculca la garantía del "juez imparcial". (…) (Folio 214/3649)"
>
> (Expte. Juicio Político al Gobernador Del Val; XVI° Cuerpo; Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, Archivo Información Parlamentaria. Año 1990).

Si bien como hemos visto, Del Val no llevaba adelante una gestión precisamente exitosa, su llegada al cargo de gobernador de Santa Cruz no emergió de un liderazgo fuerte; contrariamente,

se dio en el marco de fuertes enfrentamientos internos del PJ. Con cierta lógica, terminó siendo 'la parte más delgada del hilo' en una situación política y económica profundamente crítica.

El día 29 de mayo la Sala Acusadora decide la suspensión por 30 días del gobernador en el cargo. En la sesión del día 31 de mayo se aprueban los cargos y se decide la separación de Del Val del cargo de gobernador para la sustanciación del respectivo JP.

De los 12 cargos de la acusación 7 obtuvieron voto afirmativo: 1) ejecución con equipamiento oficial de una obra de aprovechamiento hidráulico en su estancia; 2) incumplimiento inexplicable de los dispositivos de la Ley Provincial de Pesca; 3) incumplimiento de la Ley Provincial de Emergencia 2077; 4) extracción de fondos depositados a plazo fijo en violación a las normas vigentes y en función de hacer valer la influencia que el cargo le confiere en el Banco de la Provincia; 5) falta de cumplimiento en lo preceptuado en la ley 2070; 6) dictado del Decreto 806/88; 7) autorización de contraer un empréstito de 430 millones de dólares. Las acusaciones que no se votaron de manera positiva fueron: 1) incapacidad física y mental; 2) injustificable omisión en la cobertura de importantes cargos provinciales; 3) proyecto ecológico en San Julián; 4) situación de riesgo técnico del Banco de la Provincia de Santa Cruz; 5) manejo discrecional e irregularidades en la distribución del Bono Solidario (*Ibidem*).

Este mismo día queda a cargo del ejecutivo provincial el vicegobernador José Ramón *Bochi* Granero, perteneciente al MID (Movimiento de Integración y Desarrollo). Las causales que definieron la destitución de Del Val poseen una base económica financiera, en un contexto nacional de crisis hiperinflacionaria que lejos estaba de resolverse luego de la salida del gobernador del cargo. La incapacidad de los demás sectores de hacerse cargo de una transición ordenada y con cierta previsión a mediano plazo se demuestra en el fracaso del gabinete de coalición que acompañó al vicegobernador Granero a cargo del Ejecutivo. En el

mismo momento de asumir funciones, Granero designa a Héctor Icazuriaga (MRP) en el Ministerio de Gobierno, y en los 30 días siguientes las facciones intentaron negociaciones para ubicar a sus militantes en los cargos vacantes. En el mes de julio Daniel Cámeron (MRP) asumió en el Ministerio de Economía, Alicia Kirchner (FVS) en el de Asuntos Sociales, Julio De Vido (FVS) en Vialidad Provincial, Marta Crowe (MID) en Educación y el ortodoxo Félix Ríquez (que respondía al sector puriccellista) en la Secretaría General de la Gobernación. En pocos meses la mayoría del gabinete se estaba retirando del gobierno de coalición. Dice Gatti (2003) en relación a la estrategia de Néstor Kirchner:

> "(…) sus hombres en el poder comenzaban a prepararse para romper y llegar con los menores costos posibles a las elecciones de septiembre 91. Es que los conspiradores todavía tenían un escollo, no dejarle margen al "Bochi" para consolidar algún tipo de liderazgo y a la vez controlar al radicalismo que "balconeaba" la situación y solo se limitaba a presentarla como una muestra de lo que las internas del peronismo le podrían provocar a la provincia. La mayoría frentista trabó la mayor parte de los proyectos que envió el Ejecutivo y la realidad financiera ahogó a Santa Cruz. El 90 será recordado como el año que los chicos pasaron de grado por decreto" (2003, p. 35).

Cuando Granero, luego de un año, decidió renunciar, se presenta nuevamente el problema estructural del trasfondo de la crisis: el problema del no envío de remesas a la provincia por parte del gobierno nacional, evidenciando la continuidad de las dificultades financieras de Santa Cruz (Gatti, 2003).

En estas circunstancias generadas por el propio partido en el gobierno, el PJ muestra una vez más el rostro del internismo. Se retiran de la línea sucesoria primero Cristina Fernández de Kirchner (del FVS quién renuncia a la vicepresidencia 1° de la Cámara en el mes de septiembre) y, en segundo término —en el momento de la renuncia de Granero el 03 de mayo de 1991— José Salvini (también del FVS, quién había quedado en la vicepresidencia 1° luego de la salida de Cristina F de K.). En este caso, la maniobra de Kirchner tuvo como objetivo que el FVS no quedara a cargo del ejecutivo para no pagar el costo de la salida del gobierno con la continuidad de la crisis de la economía y de la política interna que se venía arrastrando.

El resultado de estos corrimientos condujo a que la gestión posterior a Granero, a cargo del puriccellista Marcelino García, tuviera un elenco de funcionarios solo pertenecientes a ese sector interno, que cargó con el peso del final de la transición sufriendo además los embates de las otras líneas internas del justicialismo.

En todo lo que hemos analizado hasta aquí se demuestra que no ha existido en Santa Cruz diferenciación entre crisis partidaria y crisis institucional. Se observa una prolongada crisis de reordenamiento imposible del PJ santacruceño y de reconfiguración del espacio partidario: actores que no se reconocen como adversarios políticos sino que apelan a la construcción de mecanismos institucionales que favorecen la deslegitimación recíproca, operando en selección de dirigentes como dispositivos de anulación de las jerarquías y los criterios de autoridad. Hemos visto reiteradamente en la historia institucional de la provincia, trasladarse este problema a los ámbitos institucionales cuando es un sector el que logra acceder al poder.

En esta línea, el juicio político al gobernador Del Val en 1990 permite observar cómo un patrón de conducta de larga duración se expresa una vez más en una coyuntura particular. Nuevamente, son las fricciones internas y los propios espacios

oficialistas los que impulsan las principales iniciativas de juicio político. En segundo lugar, el caso permite ver cómo factores exógenos y coyunturales, propios de un momento de crisis económica y estatal se combinan con patrones políticos de largo aliento. Así mismo, muestra cómo la escasa diferenciación social en Santa Cruz y su perfil comunitario les imprimieron a los factores sociales que desencadenaron la crisis un perfil particular. Las movilizaciones sociales existieron —y habían comenzado tiempo atrás—; sin embargo, lo que desencadenó el JP fue la movilización policial y su búsqueda de reparación frente a una comunidad de gente "conocida".

Conclusiones

El repaso por los casos de juicios políticos e intervenciones federales durante todo el período democrático (desde 1958) en la provincia de Santa Cruz muestran cierta regularidad en el tipo de conflicto subyacente a los casos que expresan inestabilidad. Los conflictos al interior de los elencos políticos y partidos en el gobierno parecieran haber cumplido un rol desestabilizante fundamental en las distintas etapas. Esta es la principal evidencia que se ha buscado mostrar a lo largo del trabajo.

Así mismo, las descripciones de los casos permiten describir ciertas formas que posee la política local. Como afirma Dobry (1988), definir a las crisis como situaciones en las que existen procesos de movilización implica considerar que, pese a su carácter de ruptura con lo habitual, los actores y variables que intervienen en estas coyunturas políticas no son radicalmente distintos de aquellos que operan en las coyunturas rutinarias.

Teniendo en cuenta esta definición, consideramos que las coyunturas de crisis muestran cierta regularidad de las formas políticas en Santa Cruz que nos interesa resaltar. En primer lugar,

lo que muestra la historia larga de la provincia es que el JP ha sido un elemento regular e impulsado desde los mismos oficialismos y las fuerzas políticas que en cada momento se encontraban en el poder. En cierta forma podríamos decir que la amenaza del poder provino "desde adentro" y podría caracterizarse como un faccionalismo extremo. Este primer rasgo permite contrastar el caso con otras experiencias de JP que han sido impulsadas principalmente desde afuera de los partidos en el gobierno, desde la sociedad o de ambos.

En segundo lugar, a lo largo del trabajo se sugiere que el carácter faccioso de los oficialismos está ligado al perfil comunitario de la provincia. El proceso de efervescencia política permanente evidencia un sistema político y unas relaciones de poder que no logra acentuarse y alcanzar el establecimiento de jerarquías que permitan constituir relaciones de autoridad. La hipótesis sugerida al principio de este trabajo es que la escasa diferenciación, dispersión y volumen de la sociedad local, serían elementos limitantes del desarrollo de las instituciones políticas y, en consecuencia, de cierta estabilidad en las relaciones de poder. La matriz comunitaria, como se sugirió en el inicio del trabajo, posee elementos igualitaristas y de cercanía que probablemente hayan facilitado los cuestionamientos.

En tercer lugar, el desarrollo del caso del JP a Del Val habilita dos interpretaciones que pueden considerarse aportes a la discusión sobre las causas o los factores multicausales que influyen en los juicios políticos (Rodrigo, 2017). En diálogo con los casos que muestran el rol de las movilizaciones sociales como desencadenantes de los JP, muestra aspectos bien específicos de la variable social. Si bien las movilizaciones sindicales y sus estrategias de lucha forman parte del telón de fondo y del contexto de la crisis, lo que termina desencadenando el juicio político es la demanda de reparación moral impulsada por la policía local. La orden de reprimir la protesta fue impugnada por las fuerzas policiales y desembocó en un proceso de movilización -uno de los

cuestionamientos más graves al poder estatal- por los costos en las relaciones interpersonales que había implicado la represión. Nuevamente, el rol de la comunidad pequeña se hace visible.

Por último, el caso de Del Val muestra cómo ciertas características "estructurales" o constitutivas de la política local —en este caso el proto faccionalismo— se combinan con distintos elementos que forman parte de las coyunturas de los sistemas políticos. En particular, la coyuntura de crisis económica y estatal de fines de la década de 1990. En este sentido, el desarrollo del caso del JP a Del Val permite ver cómo la inestabilidad observada en un período puede ser efecto de factores de largo plazo combinado con elementos coyunturales o de corto plazo.

Bibliografía

Albornoz, J. H. (2007). *Recuerdos, Tiempos y Circunstancias (Memorias de un Peronista)*. Ed. "Cumacu"-Ensayo.

Auzoberría, M.; Huenul, H.; Luque, E.; Martínez, S. (2017). *La deposición de Del Val y el ascenso de Kirchner: la transición al dominio del capital financiero en Santa Cruz*. Editorial UNPA.

Bona, A. y Vilaboa, J. (coord.) (2007). *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los territorios nacionales.* Biblos.

Canelo, P. (2013). Construyendo elites dirigentes. Los gobernadores provinciales durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1983). *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 11 (11).

Casatti, A. y Gómez, C. (1994). *Las crisis institucionales en la provincia de Santa Cruz (1958-1990)*. Informe de Investigación. UFPA; UACO.

Collins, R. (2009). *Cadenas de rituales de interacción*. Anthropos.

Di Tella, T. (2011). *Sociología de los procesos políticos. De la movilización social a la organización política.* El Ateneo.

Dobry, M. (1988). *Sociología de las crisis políticas*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Duverger, M. (2000). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.

Godoy Maríquez, C. J. (dir.) (2000). *El Gran Libro de la Provincia de Santa Cruz*. Milenio; Alfa.

Ferrari, M. y Mellado, V. (2016). *La renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes 1983-1991*. EDUNTREF.

Gatti, D. O. (2003). *Kirchner, el amo del feudo*. Taller gráfico CARYBE.

Hudson, M. (2000). La actividad política a partir de la provincialización. En *El Gran Libro de la Provincia de Santa Cruz (2000). Tomo 2*. Milenio/Alfa.

Lafuente, H. R. (1986). *Historia de las elecciones en Santa Cruz*. Edit. Kaikén.

Macor, D. y Tcach, C. (2003). *La invención del peronismo en el interior del país*. UNL.

Ortiz, N. (2015). *Historia testimonial del Encuadramiento de la Juventud Peronista*. Ediciones de la Biblioteca Nacional.

Ossés, H. R. (1991). *Santa Cruz. Disparen sobre el gobernador*. Ediciones "Gato Producciones".

Rodrigo, C. (2017). *Gobernadores sin gobierno. Destituciones mediante juicio político en San Juan*.Teseo.

Servetto, A. (2010). *73/76 el gobierno peronista contra las provincias montoneras*. Siglo XXI.

Sosa, P. (2015a). Formación social y estructuras políticas. Aproximaciones a las relaciones entre sociedad y política en la historia del siglo XX de Santa Cruz. *Revista Coordenadas*. UNRC.

Sosa, P. (2015b). Población, migración y distancias geográficas: Sus influencias en los atributos culturales de Santa Cruz (Argentina) en el Siglo XX. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*, (2), 238-267.

Sosa, P. (2016). La territorialización de la política a nivel subnacional. El caso del Partido Justicialista en Santa Cruz. *ESTUDIOS*, (35), 163-182.

Torre, J. C. (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Edhasa.

Vilaboa, J. (20-22 de septiembre de 2010). Los partidos políticos en Santa Cruz 1957 a 1973. *4ª Jornadas de Historia de la Patagonia. Santa Rosa-La Pampa*.

Fuentes, Archivos y Documentos

Diario La Opinión Austral (LOA) de Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz. Años 1987, 1988, 1989 y 1990.

Expte. Juicio Político al Gobernador Del Val. Río Gallegos, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, Archivo Información Parlamentaria. Año 1990.

Constitución de la Provincia de Santa Cruz. Año 1957.

Entrevista a Rafael Flores, dirigente del MRP. Realizada el 19 de marzo de 2013. Grupo de Estudios Sociales de la Patagonia Austral Argentino Chilena de la UNPA-UARG.

Entrevista a los Convencionales Constituyentes de la UCRP Omar Guerrero y Juan Manzanares. Año 2003. Archivo Grupo de Estudios Sociales de la Patagonia Austral Argentino Chilena de la UNPA-UARG.

Ley 1.532/1884. Sancionada el 01 de octubre de 1884.

Ley 14.408/55. Sancionada el 15 de junio de 1955.

Ley 18.575/70. Firmada por el Gral. Onganía y el Ministro Imaz, 30 de enero de 1970.

Archivo personal Mario Cástulo Paradelo. Documentación cedida al Grupo de Estudios Sociales de Patagonia Austral Argentino Chilena de la UNPA-UARG.

Correspondencia personal de Alcides Pérez Gallart. Documentación cedida al Grupo de Estudios Sociales de Patagonia Austral Argentino Chilena de la UNPA-UARG.

Discurso público del Gobernador Jorge Cepernic transmitido por Canal 9 de Santa Cruz y LU 85 Radio Provincia de Santa Cruz. Año 1974. Archivo Grupo de Estudios Sociales de la Patagonia Austral Argentino Chilena de la UNPA-UARG.

Colaboraciones para este trabajo y agradecimientos

Argentino "Cococho" Álvarez. Exdiputado provincial del MRP 1991 a 1993/1993 a 1997. Grupo de Estudios Sociales de la Patagonia Austral Argentino Chilena de la UNPA-UARG.

José "Lalo" Mansilla. Miembro del Comité Provincial del Radicalismo; ex secretario del Bloque Radical-HCD de la Provincia de Santa Cruz. Grupo de Estudios Sociales de la Patagonia Austral Argentino Chilena de la UNPA-UARG.

Anexo

Presidentes	Gobernadores de Santa Cruz	Institución
Arturo Frondizi (UCRI)1958-1962	**Paradelo, Mario C. / Civil / (1958-1960) (destituido por juicio político)**	**UCRI**
	Carrizo, Luis V. / Civil / (1960-1962)	**UCRI**
	López, Carlos / Militar / (1962)	**FFAA**
	Priani Pedro Luis /Militar/ (1962)	**FFAA**
	Agulla, Horacio / Civil/ (1962-1963)	**S/D**
	Padron, Carlos M. /Militar/ (1963)	**FFAA**
	Pernice, Hugo / Militar / (1963)	**FFAA**
	Martinovich, R.J. /Civil /(1963-1965) (destituido por juicio político)	**UCRP**
	Borcellis, Ricardo A./Militar/ /1965-1966)	**FFAA**
	Rainelly, C.A. /Militar/ (1966-1971)	**FFAA**
	Tartara, Julio /Militar/ (1971)	**FFAA**
	García, Fdo. Diego / Civil / (1971-1973)	**S/D**
Hector Cámpora (PJ) 1973-1973; Juan Domingo Perón (PJ) 1973-1974	**Cepernic, Jorge / Civil / (1973-1974) (Depuesto del cargo por Intervención Federal)**	**PJ**
	Escalada, Eulalio/Civil/(1974-1974)	**PJ**
	Saffores, Augusto / Civil/ (1974-1975)	**S/D**
	Parolin, Orlando / Civil / (1975-1976)	**S/D**
Jorge Rafael Videla, 1976-1981	Calloni, Alberto / Militar/ (1976)	**FFAA**
	Carnaghi, Ulderico / Militar/ (1976-1977)	**FFAA**
	Favergiotti, Juan / Militar / 1977-1981)	**FFAA**

Roberto Eduardo Viola, 1981-1981; Leopoldo Fortunato Galtieri, 1981-1982	López, Antonio / Militar/ (1981-1983)	
Raúl Alfonsín, 1983-1989 (UCR)	**Arturo, Puriccelli/Civil/ (1983-1987)**	**PJ**
Raúl Alfonsín, 1983-1989 (UCR)	**Ricardo, Del Val/Civil/ (1987-1990) (Destituido por juicio político)**	**PJ**
Carlos Menem (PJ) 1989-1999	**Ramón Granero/civil/ (1990-1991) (Asume en condición de vicegobernador y renuncia)**	**MID**
Carlos Menem (PJ) 1989-1999	**Marcelino García/civil/(1991-1991) (Asume en condición de presidente de la cámara de diputados de la provincia hasta la asunción del próximo gobernador)**	**PJ**
Carlos Menem (PJ) 1989-1999	**Néstor Kirchner/civil/ (1991-1995)**	**PJ**
Carlos Menem (PJ) 1989-1999	**Néstor Kirchner/civil/(1995-1999)**	**PJ**
Fernando De La Rúa (Alianza-PJ) 1999-2001	**Néstor Kirchner/civil/(1999-2003)**	**PJ**

Fuente: El Gran Libro de la Provincia de Santa Cruz (2000). Milenio/Alfa.

CAPÍTULO 10

La tragedia de Cromañón y la crisis en dos tiempos de la Ciudad de Buenos Aires

Iael Spátola y Sebastián Mauro

El presente capítulo describe el proceso político iniciado con la tragedia de Cromañón, el 30 de diciembre de 2004, y finalizado por la destitución por Juicio Político del jefe de gobierno porteño, Aníbal Ibarra, el 7 de marzo de 2006.

Siguiendo las hipótesis que guían el presente volumen, analizaremos el desarrollo de los acontecimientos que derivaron en la interrupción del mandato constitucional del jefe de gobierno a la luz de las interacciones entre: (a) los actores sociales y políticos que configuraron el reclamo de justicia por la tragedia de Cromañón, (b) los actores sociales y políticos que formaban parte de la coalición oficialista local, (c) su relación con el oficialismo a nivel nacional, (d) las intervenciones de los actores partidarios ubicados en la oposición. Asumimos que la interrupción del mandato es el resultado contingente de la interacción entre los actores regulares y emergentes de la política local y nacional y, en particular, es el resultado de la forma en que el reclamo de justicia fue construido por los actores contenciosos y tratado por el gobierno y la oposición locales.

Si bien este proceso tiene una duración temporal precisa, se enmarca en un ciclo más amplio, al que caracterizamos como de inestabilidad de las solidaridades políticas, que se desarrolla entre las elecciones legislativas de octubre de 2001 y las elecciones ejecutivas de julio de 2007. En este sentido, el jefe de gobierno destituido era el mismo que, pocos años antes, había sorteado con éxito un ciclo de inestabilidad política nacional con epicentro en la ciudad, que destruyó la coalición que sostenía su gobierno a fines de 2001. La forma en que Ibarra logró sortear esa coyuntura crítica e incluso revalidarse electoralmente en el cargo, es uno de los factores que explica el resultado del proceso político iniciado con la tragedia de Cromañón. Y la forma en que se saldó políticamente el trauma abierto por una tragedia de tamaña dimensión tuvo impacto en la resolución del ciclo electoral de 2007, que significó la clausura del período de inestabilidad abierto en 2001.

En lo que sigue describiremos este ciclo de doble crisis. Analizaremos los antecedentes de los acontecimientos iniciados en 2004.

En este sentido, partimos de la hipótesis de que reinterpretar desde las ciencias sociales la dinámica de las situaciones de crisis permite conocer una manera posible de relacionarse de los actores con las instituciones que organizan el juego político, registrar los modos en que se resuelve una situación problemática y también dar cuenta de cómo se define, organiza y cuánto dura este tipo de situación. Entonces, a partir del análisis de las coyunturas críticas donde la estabilidad se interrumpe o se ve amenazada es que se pueden estudiar los mecanismos y las interacciones que explican la estabilidad política en el distrito. Así, analizaremos en qué sentido las características de la coalición política y social constituida en torno al jefe de gobierno contribuyen a explicar la interrupción de su mandato. A su vez, identificaremos qué actores intervienen en el escenario de crisis política y qué dinámicas de interacción pueden reconocerse.

A nivel nacional, con la crisis suscitada en diciembre de 2001 se abrió la posibilidad de discutir los condicionamientos de la estructura socioeconómica en la resolución de las demandas populares, al presentarse la contingencia de ciertos axiomas del discurso predominante en la década del noventa. Esta apertura se produjo en una coyuntura crítica de disolución y emergencia, en la que el gobierno de Eduardo Duhalde asumió la recomposición, conflictiva, precaria y, eventualmente, represiva, de la agenda temática sobre el marco general de un clima de "transición" hacia un período indeterminado de recambio político (Mauro, 2007).

Antecedentes

Aníbal Ibarra transitó la crisis de 2001 como jefe de gobierno porteño, a pesar de la protesta generalizada en las calles y la disolución de la coalición de gobierno. En este sentido, Aníbal Ibarra sostuvo el control del Ejecutivo mostrándose capaz de representar una propuesta de centroizquierda que se identificaba con una retórica frepasista, pero sin haber sucumbido ante el fracaso de la Alianza. Para esto implementó diversas líneas de acción. La primera consistió en el resguardo de la solvencia de las cuentas públicas a través de un manejo cuidadoso del presupuesto. A partir de las posibilidades que dicha solvencia habilitaba, el gobierno porteño desplegó, de manera irregular y descentralizada, un conjunto de políticas para contener tanto el derrumbe de los indicadores sociales como la multiplicación de las actividades de protesta. Las medidas consistieron en la asistencia focalizada sobre problemáticas específicas, en muchos casos, por iniciativa de los funcionarios estatales, especialmente aquellos asignados a los CGP, que resultaron una herramienta central para la articulación con los nuevos actores sociales.

Sin embargo, estos factores no fueron un polo de atracción inmediata hacia el espacio de centroizquierda que pretendía hegemonizar Aníbal Ibarra, sino que dependió en gran medida de los múltiples usos de los instrumentales de la legislación electoral, donde el adelanto de las elecciones fue un factor clave para instalar una escena polarizada con una opción de centroderecha.

La capital aparecía como el distrito donde la desafección ciudadana y la fragmentación política habían avanzado más rápidamente (Cherny y Natanson, 2004; Mauro, 2007). De esta forma, a partir del surgimiento recurrente de nuevas fuerzas políticas (Frepaso, Acción por la República, Nueva Dirigencia, ARI, Autodeterminación y Libertad, Recrear) se llevó a cabo una estrategia coalicional por parte de las fuerzas tradicionales, al tiempo que se delineó un sistema personalizado y fluctuante para el ordenamiento de la competencia electoral. Con frecuencia, el distrito hubo de convertirse en la caja de resonancia de la crisis de representación. En las elecciones legislativas del 2001 se conformó un escenario electoral fragmentado y con un gran índice de abstencionismo y rechazo a la oferta política en su totalidad, mientras que los sucesos de diciembre, y las posteriores protestas, especialmente de los ahorristas y de las asambleas barriales, tuvieron su epicentro en la ciudad de Buenos Aires.

Proceso electoral de 2003 en CABA

Consideramos que el momento cero del problema comienza con el proceso electoral de 2003. En este proceso, una de las estrategias electorales de Aníbal Ibarra para mantenerse en el cargo fue adelantar las elecciones. Lo hizo a principios de marzo, dejando a los actores políticos menos de dos meses para formar coaliciones y nominar candidatos. De este modo, aislaba la competencia local de la situación nacional: ante la incertidumbre sobre qué alineamientos políticos nacionales resultarían de la

elección presidencial, cualquier negociación de candidaturas en el distrito se volvía provisoria. A su vez, la superposición con la campaña electoral nacional complicaba a los candidatos presidenciales con buena imagen en el electorado porteño, como Elisa Carrió, Daniel Scioli o Ricardo López Murphy, para competir personalmente en las dos arenas. Por último, con el adelantamiento de las elecciones, forzaba la renuncia de los precandidatos con menos reconocimiento entre el público, como el radical Cristian Caram, el exfrepasista Rafael Bielsa y el arista Eduardo Jozami. Con esta estrategia, Aníbal Ibarra intentaba controlar las consecuencias que la dispersión partidaria podía ocasionar a su candidatura, frente a las buenas perspectivas que le auguraban los sondeos preelectorales al empresario y dirigente futbolístico Mauricio Macri, quien había hecho pública su voluntad por competir en el proceso electoral.

Las alianzas y listas de candidatos presentadas (para jefe de gobierno, diputados nacionales y legisladores porteños), reflejaban alianzas entre las fragmentadas redes partidarias locales y las candidaturas presidenciales. Ricardo López Murphy acordó con UPT la candidatura al ejecutivo local de Patricia Bullrich, mientras Adolfo Rodríguez Saá apoyó la candidatura del peronista ex ND, Enrique Rodríguez. A su vez, Néstor Kirchner apoyó varias candidaturas alternativas: Rafael Bielsa (con el sello GESTA), Gustavo Beliz (ND) e incluso Aníbal Ibarra. Este último, por su parte, había realizado acuerdos con tres armados nacionales alternativos: además de la alianza con un sector del kirchnerismo, había logrado forzar un acuerdo con el ARI (obligado por el poco margen temporal para instalar la candidatura de Jozami o de la propia Carrió, y en medio de una intensa disputa interna) y con el PS (cuyo candidato presidencial era Alfredo Bravo). El PJ porteño, por su parte, se había reagrupado bajo la candidatura de Scioli, y una vez que esta fue frustrada por el calendario electoral, apoyó la fórmula alternativa de Alicia Pierini y Diego Santilli. Mauricio Macri por su parte, presentó su partido político, CPC, con una lista que incluía a los cuadros formados en las dos ONGs

que constituían su núcleo político (la Fundación Creer y Crecer y el grupo Sophia), más los legisladores excavallistas liderados por Oscar Moscariello.

Sin embargo, esta oferta partidaria fue frustrada por la Justicia electoral, que obligó al jefe de gobierno a postergar los comicios por los múltiples problemas organizativos ocasionados por el adelantamiento.

Ahora bien, algunas consideraciones a tener en cuenta respecto a la influencia de las elecciones nacionales es que la aparición de Kirchner en la escena nacional no solo funcionó como polo de atracción para dispersos actores de la izquierda peronista y del FREPASO, sino que también instaló en la opinión pública un clima de *cambio de época*, cuyo sentido se anclaba en las promesas de inclusión social, revisión de las políticas neoliberales y promoción de los derechos humanos. Para el perfil de Aníbal Ibarra, la convocatoria de Kirchner y el sentido que este asignaba a la renovación política constituían una oportunidad de volver a presentarse como parte de un espacio progresista. Ello lo ubicaba en mejor posición que Macri, quien, durante la campaña presidencial, fue asociado a Carlos Menem, tanto por la prensa como por el propio expresidente.

Más allá de esta sintonía en el discurso político, Kirchner contribuyó a la instalación de Aníbal Ibarra al prescindir de sus propios candidatos, forzando la renuncia de Rafael Bielsa y Gustavo Beliz, convocados a participar del gabinete nacional. Esta contribución obedecía al cálculo, validado por los sondeos de opinión, de que ninguno de los dos estaba en condiciones de disputar el gobierno porteño. Frente a ello, Aníbal Ibarra aparecía como un aliado seguro del gobierno (especialmente, por el vínculo construido con el Jefe de Gabinete, el exlegislador peronista Alberto Fernández), y una mejor opción que Macri, potencial opositor.

No obstante, dichas contribuciones del kirchnerismo hacia la candidatura ibarrista no eran suficientes para garantizarle al

jefe de gobierno una buena performance electoral. Antes que presentarse sin mediaciones como el candidato del presidente, Aníbal Ibarra requería de la concurrencia de un abanico heterogéneo de actores, que incluía al ARI y al PS en un espacio progresista, que atrajera tanto al electorado peronista como no peronista y pudiera competir con la popularidad de Macri. Solo a partir de esta serie de eventos, Aníbal Ibarra pudo filtrar el proceso de nominación de candidaturas y polarizar la elección con el candidato de CPC, presentando su reelección como una opción por el cambio, líder de un espacio progresista cercano pero autónomo del presidente.

Ubicado como principal referente de un abanico de fuerzas políticas, con el apoyo de líderes nacionales como Kirchner, Carrió y Bravo, Aníbal Ibarra presentó su nuevo sello partidario, FP, incorporando al FG en coalición con otros partidos. Acompañado por el Ministro de Cultura de la Ciudad, el justicialista Jorge Telerman, la candidatura al ejecutivo local funcionó como el vértice de una pirámide de listas para cargos legislativos, del mismo modo que lo hiciera de la Rúa en 1996 y el propio Aníbal Ibarra en 2000. Habilitando la coexistencia de diferentes listas que apoyaban al mismo candidato al ejecutivo, Aníbal Ibarra resolvía la negociación por la definición de candidaturas (compleja por la ausencia de mecanismos internos para la resolución de conflictos y por la dificultad de comparar el peso relativo de cada actor dentro de la alianza), exteriorizando la disputa interna a la elección general, como una suerte de *neolemas*. La estrategia se veía favorecida por el sistema electoral porteño, perfectamente proporcional y sin umbrales para la asignación de bancas. Además, producto de la iniciativa de revocar todos los mandatos, la Legislatura porteña se renovó completamente por tercera vez consecutiva, lo que permitía a fuerzas políticas menores acceder a alguna banca con un menor caudal de votos. Por otro lado, la excepcional concurrencia de las elecciones a diputados nacionales facilitó la negociación ampliando el número de lugares a distribuir:

Aníbal Ibarra privilegió sumar bancas en la legislatura local, dejando al kirchnerismo, ARI, PS y CTA sumarlos en el Congreso.

La estrategia aliancista de Aníbal Ibarra para conseguir la reelección apeló a candidatearse en un frente heterogéneo, el cual no logró rearmar desde arriba a partir de su figura pero que contó con el apoyo de Néstor Kirchner.

Por su parte, Mauricio Macri, presentó su nuevo partido, CPC, en alianza con una pluralidad de partidos menores, entre los que se encontraba APR.

Otras dos figuras de renombre lograron aglutinar a diferentes actores políticos, y construir tras de sí alianzas. El diputado Luis Zamora, de sorprendente performance en 2001, abandonó la estrategia abstencionista que promovió para las presidenciales, y promovió la candidatura de referentes del movimiento asambleario. Patricia Bullrich, por su parte, sostuvo la alianza con Ricardo López Murphy, quien, luego de imponerse como candidato presidencial en la ciudad, necesitaba sumar poder institucional.

La lista de elencos políticos que compitieron en las elecciones de agosto de 2003 se completaba con un elevado número de partidos menores, algunos de larga trayectoria y otros de reciente inscripción. Se presentaron 31 fórmulas para el ejecutivo, 33 listas para diputados nacionales y 38 para legisladores, un número que más que duplicaba a las cantidades de las elecciones anteriores, poniendo en evidencia la profunda crisis del sistema político local.

En las elecciones del 24 de agosto, Mauricio Macri se impuso con el 37,55% de los votos, el resultado más bajo en las tres elecciones ejecutivas de la Ciudad, por lo que debió enfrentar una segunda vuelta electoral contra la fórmula Ibarra-Telerman, que había obtenido el 33,54% de los votos. En la nueva competencia, se puso de manifiesto el difundido rechazo a la figura de Macri,

revelando la eficacia de la construcción discursiva de Aníbal Ibarra. El jefe de gobierno, finalmente, fue reelecto por el 53,5% de los votos, frente al 46,5% de la fórmula de CPC.

No obstante, el macrismo conquistó cinco bancas en la Cámara de Diputados de la Nación, y, sumadas sus cuatro listas de candidatos a legisladores porteños, obtuvo 23 bancas en la Legislatura local. El ibarrismo, en cambio, conquistó cuatro bancas para el Congreso Nacional (dos para la lista FP, que incluía a Claudio Lozano y a Juliana Marino, una de la lista del Partido de la Ciudad, con Silvana Giúdici, y otra de la lista del PRD, con Claudio Bonasso), y 21 bancas en la Legislatura porteña (9 para FP, 7 para el Partido de la Ciudad y 5 para el PRD). Zamora y Bullrich lograron instalarse como líderes de espacios políticos significativos en el distrito. El diputado ex dirigente del MAS superó el 12% de los votos en la categoría jefe de gobierno, sumó dos diputados nacionales más a las dos bancas obtenidas en 2001 y conquistó 8 bancas en la Legislatura local. Bullrich, por su parte, obtuvo 9,76% de los votos hacia su figura, ganó una banca en el Congreso Nacional y 6 en la Legislatura local.

La UCR, en posición marginal, no alcanzó siquiera el 2% de los votos, aunque, beneficiada por la renovación total de la Legislatura, que al aumentar el número de cargos a elegir reducía automáticamente el número de votos necesarios para acceder a una banca, logró colocar un legislador, del mismo modo que la alianza Izquierda Unida.

De este modo, se produjo un resultado ambiguo: mientras Aníbal Ibarra había logrado la reelección y había validado su discurso de impugnación a la figura de Macri (cuyo nivel de rechazo entre el electorado se puso de manifiesto en el *ballotage*), el ingeniero había logrado reunir un numeroso grupo de legisladores, potencialmente más poderoso que el resto de los fragmentados actores que habían ingresado al reparto de poder institucional.

El triunfo de Aníbal Ibarra en el *ballotage*, y la centralidad de la figura de Kirchner en el debate público limitaron el avance del discurso vinculado al *que se vayan todos* en la escena política porteña durante el año 2003.

Pero apenas renovado el cuerpo legislativo, el bloque macrista (primera minoría, con 23 legisladores) reintrodujo la cuestión, instalándola como principal eje de la diferenciación política durante el año 2004. Frente al protagonismo macrista en tematizar la cuestión, el resto de los actores políticos (incluido el propio jefe de gobierno) reaccionaron movilizando el imaginario defensivo que caracterizó al discurso ibarrista en la campaña electoral ligada al *cambio de rumbo* que describimos con anterioridad.

Ahora bien, en el segundo mandato de Aníbal Ibarra (2003-2006) fue característica la evolución de los procesos de identificación política a partir de la intervención de demandas ciudadanas hacia el sistema institucional en la Ciudad de Buenos Aires, sobre todo entre los años 2004 y 2006. En sintonía con lo que señalan los sondeos de opinión, la cuestión de la inseguridad (asociada, durante la década de los años noventa, principalmente a la agenda del conurbano bonaerense) fue tematizada durante este período como el principal problema político en la ciudad, y fue investida como descriptor de una multiplicidad de acontecimientos. La toma de una comisaría en el barrio de La Boca por un grupo piquetero, los incidentes protagonizados por minorías inorgánicas ante el debate legislativo del Código Contravencional de la Ciudad, las multitudinarias marchas convocadas por el padre de un joven secuestrado y asesinado en el conurbano bonaerense y el catastrófico incendio de un local bailable durante un recital de rock se convirtieron en acontecimientos que involucraron a actores políticos y sociales en la elaboración de discursos sobre la seguridad, obligando a los dos principales líderes políticos del distrito a movilizar sus principios de lectura y reconstituir sus sistemas de alianzas.

La tragedia de Cromañón

La emergencia de la crisis política del gobierno de Aníbal Ibarra comienza con la tragedia de Cromañón por la magnitud de las consecuencias sociales y políticas que implicó. Este hecho se suscitó el 30 de diciembre de 2004 por la noche, durante un recital de la banda de rock Callejeros, cuando se produjo un incendio en el local donde funcionaba el boliche República de Cromañón. Una bengala encendió materiales inflamables que recubrían el techo a modo de aislantes acústicos, emanando gases altamente tóxicos. El local, ubicado en el barrio de Once de la Ciudad de Buenos Aires, contaba con una habilitación para funcionar otorgada por el estado local, pero no cumplía con los requisitos de seguridad señalados en las normas que regulan la actividad. En este sentido, contaba con una capacidad de 1031 espectadores, pero estaba sobrepasada, según diversos testimonios y registros se estima que se encontraban presentes entre 2800 y 6000 personas al iniciarse el fuego. La falta de controles había permitido que el lugar fuese categorizado como local de baile *clase C* en los registros del Gobierno de la Ciudad. Además, la certificación de Bomberos estaba vencida y 10 de los 15 matafuegos estaban despresurizados. Finalmente, las puertas de emergencia del local estaban cerradas por dentro con candado.

Entonces, al iniciarse el incendio, cientos de personas que intentaron escapar quedaron atascadas bajo el cartel de salida, sin poder abrir la puerta. Como resultado de lo sucedido murieron 194 personas, y cientos o tal vez miles (el dato no se conoce con certeza) de los sobrevivientes cargan con daños físicos crónicos, fundamentalmente como consecuencia de la inhalación de gases tóxicos producidos por la combustión.

Al día siguiente y en los días sucesivos, una cantidad muy importante de personas realizaron marchas exigiendo justicia y señalando como responsables, al jefe de gobierno de la CABA

y al empresario dueño del local donde se realizó el recital: Omar Chabán. Estas movilizaciones fueron llevadas a cabo por familiares de quienes fueron denominados las *víctimas* de Cromañón, sobrevivientes y amigos.

Una cuestión que se destacó de las *víctimas* fue la baja edad, un promedio de 20 años. En este sentido, para los familiares, no era la muerte de cualquier pariente, sino la de sus hijos. Al tratarse de personas jóvenes, los padres de los fallecidos lo vivieron como muertes que desafían la temporalidad propia del ciclo natural de la vida. Para Schillagi y Zenobi (2022) los padres entiendieron estas muertes como antinaturales y evitables, y lo sucedido como un hecho traumático, por lo que iniciaron un camino hacia un dolor del que parece no haber retorno.

Además de los familiares y amigos de las víctimas, se encuentran los sobrevivientes que también se definen como víctimas. En este caso, el dolor se vincula a la experiencia personal de sufrimiento por el hecho de haber estado en el momento crítico (Schillagi y Zenobi, 2022).

La magnitud de la tragedia aceleró el proceso de erosión de la coalición electoral que había construido Aníbal Ibarra en 2003. En sintonía con la evolución de la política nacional, donde las elecciones legislativas profundizaron la distancia entre el kirchnerismo, el peronismo duhaldista y varios actores del progresismo no peronista (como el ARI y la estructura del PS), el gobierno porteño no solo fue incapaz de consolidar un espacio transversal, sino que, en el medio de su crisis, consumió los recursos políticos de sus asociados.

Siguiendo esta línea, la renuncia de los funcionarios significó una reestructuración de la coalición de gobierno, cerrando la desarticulación de la alianza electoral de 2003. El reemplazante de López fue Juan José Álvarez, diputado nacional alineado con el duhaldismo y vinculado a Macri. El cambio significaba una renuncia explícita del ibarrismo a la articulación de una coalición

progresista, refugiándose bajo la protección de quienes pudieran garantizarle la continuidad en el cargo. Esto generó el retiro definitivo del ARI como parte de su coalición.

La reorientación de la coalición de gobierno se produjo simultáneamente a la convocatoria del bloque macrista a una sesión extraordinaria para pedir la interpelación de Aníbal Ibarra. En un contexto donde la cohesión del macrismo contrastaba con la debilidad y fragmentación del resto de las fuerzas políticas, con excepción del FPV.

Juicio político a Aníbal Ibarra

La *tragedia* de Cromañón generó gran conmoción en la ciudadanía. Consideramos que todo proceso de producción social de víctimas involucra un proceso de atribución de responsabilidades causales (Barthe, 2018, como se citó en Schillagi y Zenobi, 2022). Siguiendo esta línea, las víctimas necesitan identificar la causa del mal que las aqueja para constituirse como tales y poder demandar una reparación. En el caso de Cromañón, las disputas en torno a la responsabilidad encontraron su expresión en la disputa por nominar lo sucedido. Así, las formas de nombrar el hecho lo convierten en acontecimiento y se orientan a identificar las responsabilidades que se encuentran asociadas a esa clasificación (Schillagi y Zenobi, 2022).

En este sentido, los familiares, amigos y sobrevivientes movilizados rechazaron la nominación del siniestro como un *accidente* o una *tragedia*, ya que pensaban que estos términos connotaban la ausencia de personas concretas que pudieran ser responsabilizadas por lo ocurrido. Entonces, los actores movilizados definían lo sucedido como una *masacre* con responsables. Dentro de quienes denominaban como responsables argumentaban que había un sistema fallido y corrupto que

provocó daños evitables. En esta línea, acusaron de corrupción tanto a actores del sector privado como al Estado (Schillagi y Zenobi, 2022).

Respecto al ámbito privado, denunciaron al empresario que gerenciaba República de Cromañón, Omar Chabán, ya que sostenían que el local no contaba con las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los asistentes. En cuanto a las responsabilidades del ámbito público, se argumentaba en contra del Gobierno local de la Ciudad de Buenos Aires, al que se acusó de haber aceptado sobornos para permitir el funcionamiento del local. Entre los responsables incluían a diversos inspectores y funcionarios estatales, pero, sobre todo, al jefe de Gobierno porteño Aníbal Ibarra.

En este panorama, los familiares y allegados de las víctimas lanzaron un pedido de justicia dirigido hacia todos los responsables del hecho (directos e indirectos), tanto civiles como políticos. Un grupo de abogados de los damnificados y algunas ONGs presentaron solicitudes de revocatoria.

Ahora bien, lo esgrimido hasta entonces da cuenta del tratamiento del problema. Será a partir de 2005 donde comienza el proceso de resolución. Así, el 31 de enero de 2005 comienza el intento de aplicación de revocatoria de mandato hacia el jefe de gobierno porteño, a quién se atribuyó la mayor responsabilidad por lo ocurrido. El fundamento esgrimido contra él era de mal desempeño de las funciones, haciendo hincapié en la omisión de su ejercicio en relación al caso República de Cromañón.

Por su parte, la oposición al gobierno, cuya mayor fuerza en la legislatura porteña estaba constituida por el Frente Compromiso para el Cambio, también accionó al respecto. Este partido impulsó un pedido de juicio político contra el primer mandatario. Las imputaciones políticas de la legislatura contra Aníbal Ibarra se referían al abandono del poder de policía de la ciudad, la desatención de alertas institucionales que hacían previsible que

algo así ocurriera y la falta de previsión para una tragedia de esta naturaleza.

Sin embargo, el pedido de juicio político por parte de Compromiso para el Cambio/PRO no estuvo exenta de tensiones internas. El frente se vio permeado por fracturas generacionales en sentido político, esto quiere decir que no se relacionan directamente con la edad cronológica de los individuos sino con la cantidad de años transcurridos desde su acercamiento a la actividad política (Vommaro y Morresi, 2014).

En diciembre de 2003 se produce una escisión entre las cohortes más viejas y las más jóvenes al momento en que los diputados porteños de PRO tomaron sus bancas.

Uno de los grupos estaba formado por los políticos experimentados y los de la transición, se lo llamó *Nogaró*, en referencia a un hotel céntrico de la Ciudad de Buenos Aires donde los políticos solían tener reuniones informales. El segundo, que combinaba a la generación de los noventa y a los recién llegados a la política, fue bautizado por el primer grupo de forma despectiva *Festilindo*, en alusión a un programa de televisión infantil de los años ochenta. Los del grupo Nogaró veían a los integrantes del grupo Festilindo como un aglomerado de gente inconexa, *naïf* con respecto a las formas básicas de la política legislativa y territorial, pero que a la vez tenía una posición de *superioridad moral*, al tiempo que manifestaban pretensiones de liderazgo que ellos consideraban injustificadas. En cambio, los integrantes de Festilindo (algunos de los cuales terminaron incluso reivindicando el término) se consideraban no contaminados por las prácticas y la corrupción de la *vieja política*, a la que veían reeditada en sus colegas con más años de militancia. Así, se percibían a sí mismos como personas competentes y honestas (Vommaro y Morresi, 2014).

Ambos grupos funcionaban en la legislatura como interbloques y seguían reportando a Mauricio Macri. Quien conformó un bloque unipersonal fue Chango Farías Gómez. En total eran 23

legisladores repartidos en tres bloques, siendo el grupo Nogaró el mayoritario.

El grupo Nogaró, llamado en la legislatura Juntos por Buenos Aires, se encontraba integrado por Jorge Mercado, Juan Carlos Lynch, Diego Santilli, Jorge Enríquez, Ricardo Bussaca, Sandra Bergenfeld, Silvia Majdalani, Alvaro González, Dora Mouzo, Mario Morando, Eduardo Borocotó y Santiago de Estrada.

El grupo Festilindo siguió funcionando con el sello de Compromiso para el Cambio y estaba integrado por Gabriela Michetti, Helio Rebot, María Soledad Acuña, Marcelo Godoy, Marcos Peña, María Polimeni, Alicia Bello, Rodrigo Herrera Bravo, Martín Borrelli y Paula Bertol.

Retomando, el grupo Nogaró prefería evitar un proceso de destitución, mientras que el grupo Festilindo quería llevar el juicio político a Aníbal Ibarra hasta sus últimas consecuencias. Progresivamente se impone la visión de este último sector. Teniendo en cuenta que el sistema político se encontraba fragmentado, sin poder procesar una demanda, el poder de veto aparece como la opción más sencilla para resolver el conflicto.

En el pedido de interpelación, el macrismo obtuvo apoyos de la izquierda (excepto por los dos legisladores de AYL), del ARI y otros desprendimientos de FP y hasta del jefe de la bancada del FPV. Aislado, Aníbal Ibarra evitó la interpelación gracias a un mínimo de abstenciones y cinco votos por la negativa.

A su vez, el Tribunal Superior de Justicia autorizó la recolección de firmas que debían ser equivalentes a no menos del 20% del padrón de la ciudad con el fin de que los ciudadanos pudieran decidir si el jefe de gobierno debía continuar en el cargo o no, luego de las imputaciones recibidas. Para completar la recolección, los promotores disponían de doce meses a partir de la entrega de planillas. Luego de ser validados los datos recolectados, el Tribunal debía convocar el plebiscito dentro

de los noventa días subsiguientes. En caso de que Aníbal Ibarra fuera destituido, el Gobierno quedaría en manos de su vice, Jorge Telerman.

Respecto al proceso de juicio político, Aníbal Ibarra adoptó una actitud favorable en lo referido al llamado a referéndum revocatorio. A su vez, realizó un pedido especial ante la justicia de saltear el paso previo de recolección de firmas para acelerar y simplificar los trámites de votación. Ante la respuesta negativa del tribunal, el jefe de gobierno porteño terminaría asumiendo la promoción personalizada de la campaña de recolección de adhesiones.

Teniendo en cuenta que, las encuestas de diverso origen marcaban que la crítica a Aníbal Ibarra por parte de la política y de los medios de comunicación no tenía eco suficiente en la opinión pública, es que el jefe de gobierno porteño decide llamar a firmar las planillas el día anterior a ser interpelado en la legislatura. Este acto se explica por la muy baja probabilidad de reunir los avales y votos necesarios para revocarlo, especulando con una eventual legitimación de su mandato por voto popular con el fin de desligarse del delicado proceso que supone un juicio político. Sin embargo, fue el propio Aníbal Ibarra el que reconoció que era prácticamente imposible la implementación del plebiscito vinculante para que los ciudadanos decidieran si debía o no continuar en el cargo, ya que se requerían 520 mil firmas (Eberhardt, 2021).

El jefe de gobierno porteño logró evitar la interpelación. Esto le permitió presentarse voluntariamente a la Legislatura sin consecuencias institucionales, pero debió aceptar la constitución de una comisión investigadora, que meses después rehabilitaría la posibilidad del juicio político. La incertidumbre sobre el futuro de Aníbal Ibarra profundizó su aislamiento del resto de los actores políticos, preocupados por el proceso electoral de 2005 y los posibles costos de ser asociados a su figura. Aún más, se

volvió compleja su relación con el Gobierno nacional, el cual era el único sostén político. Esto se manifestó en la disputa por la estrategia de su defensa.

Aníbal Ibarra alternó la difusión de sondeos de opinión favorables y la convocatoria a diversos actores de la sociedad civil para validar su discurso, según el cual la instancia de juicio político era un intento de *golpe institucional* promovido por un grupo minoritario de corruptos e inescrupulosos. Para ello, recurrió al apoyo de un puñado de padres de víctimas de Cromañón, de manera de impugnar la imagen de unidad del movimiento. El reclamo de justicia, aparecía, entonces, interpretado como una reacción desmesurada e irracional frente al extremo dolor, objeto de manipulación política.

Siguiendo esta línea y en contraposición al caso Blumberg, la identificación con el dolor de las víctimas de Cromañón no se tradujo en un apoyo masivo a sus consignas, muchas de ellas no compartidas por la opinión pública. No obstante, los grupos de familiares demostraron gran capacidad de presión sobre el sistema político, sosteniendo la demanda incluso cuando la mayoría de los opositores creían conveniente no llegar a la destitución. La eficacia de su presión no residía en la legitimidad de su palabra, sino en la amenaza de descrédito a los referentes políticos que se manifestaran abiertamente en contra de su reclamo. Así, el acto de *mandar al frente* a los políticos resultó eficaz en un contexto de dispersión partidaria y desconfianza ciudadana, contrarrestando el apoyo pasivo de la opinión pública a Aníbal Ibarra en las encuestas.

En síntesis, Aníbal Ibarra empleó a su favor un mecanismo diseñado para revocar mandatos por iniciativa y votación ciudadana: *accountability* vertical societal. Lo utilizó como una herramienta que le permitiría ostentar la confirmación ciudadana (implícita) de su cargo, ante la falta de apoyo popular a su revocación, esto quiere decir, que lo usó en sentido contrario

a su fin original (Eberhardt, 2021).

Por otra parte, la justicia penal lo sobreseyó del cargo de homicidio culposo e incumplimiento de los deberes de funcionario mediante el fallo del 7 de agosto de 2006. Esta consideró que no había suficientes elementos de prueba. Se presentaron distintas apelaciones de los familiares de víctimas de Cromañón, sin embargo, la Cámara de Casación sobreseyó a Aníbal Ibarra definitivamente.

Es importante resaltar que ni el pedido de revocatoria ni la justicia penal sancionaron al mandatario por los hechos referidos sino una vía de destitución iniciada de forma paralela. Así, fue la modalidad de *accountability* horizontal encarnada en el juicio político, la que el 14 de noviembre de 2005 lo apartó del cargo. La Sala Acusadora de la legislatura abrió el juicio político con la presencia de 43 legisladores (dos se encontraban ausentes), con treinta votos a favor, siete en contra y seis abstenciones. Aníbal Ibarra fue suspendido en su cargo y reemplazado por el vicejefe de gobierno, Jorge Telerman, designado por la Constitución local para sucederlo en caso de ausencia temporal o definitiva (artículo 99) (Eberhardt, 2021).

Finalmente, el 7 de marzo de 2006 la Sala Juzgadora de la Legislatura de la Ciudad decidió (por diez votos a favor, cuatro en contra y una abstención) la destitución de Aníbal Ibarra como jefe de gobierno, aunque sin inhabilitarlo para ejercer cargos públicos.

Conclusiones

Partimos de la conceptualización de que una situación de crisis es entendida como un momento de ruptura, de discontinuidad en las rutinas políticas normales, donde la movilización actúa a la vez, como generadora y como constituyente de la situación. Al definir las crisis como situaciones en las que existen procesos de movilización se parte de la base de que, pese a su carácter de ruptura con lo habitual, los actores y variables que intervienen en estas coyunturas políticas no son radicalmente distintos de aquellos que operan en las coyunturas rutinarias. Es decir, partir de una hipótesis de continuidad (Dobry, 1988).

De esta forma, en el proceso suscitado en la Ciudad de Buenos Aires desencadenado tras la tragedia de Cromañón, se produce primeramente una coyuntura de amenaza alta a la estabilidad política, la cual denota una situación donde la continuidad del mandato constitucional del Jefe de Gobierno se ve comprometida explícitamente, en este caso, tanto por protestas sociales extendidas que expresamente demandan la salida del gobierno como por iniciativas parlamentarias de juicio político. El desenlace en la Ciudad de Buenos Aires fue la intensificación del conflicto con la interrupción del mandato constitucional del gobernador. Así, el punto más álgido es la situación denominada como interrupción del mandato constitucional a partir de la destitución por juicio político. En el caso analizado, este punto es el desenlace de una crisis política previa.

La protesta social en el período fue generada principalmente por la movilización de familiares, amigos y sobrevivientes de la tragedia de Cromañón. En este sentido, la movilización no era multisectorial y, si bien contaba con la simpatía de la opinión pública, los sondeos de opinión establecían que la ciudadanía no quería la destitución del jefe de gobierno porteño. Tampoco se presentaba en la Ciudad una situación de inviabilidad, aunque la

oposición era fuerte y la protesta intensa (pero no masiva).

En este sentido, nos preguntamos cómo el acontecimiento de Cromañón termina en la destitución de Aníbal Ibarra. Consideramos al respecto que la debilidad institucional de su Gobierno fue más fuerte que la protesta social al momento de llegar a dicha destitución.

Esto se vincula con el hecho de que Aníbal Ibarra para llegar a la reelección dejó en segundo plano su propio armado, no logrando luego de las elecciones rearmar su espacio desde arriba. Además, a su favor, Aníbal Ibarra contó con el apoyo del presidente Néstor Kirchner en las elecciones de 2003 en la Ciudad, no obstante, por la magnitud de la tragedia el jefe de gobierno porteño consumió los recursos que le aportaba el Gobierno nacional.

A esto se sumó el accionar de la oposición, donde los sectores con mayor experiencia política dentro del PRO preferían evitar un proceso de destitución. Progresivamente se impone la visión del sector de la *nueva política*. Teniendo en cuenta que el sistema político se encontraba fragmentado, sin poder procesar una demanda, el poder de veto aparece como la opción más sencilla para resolver el conflicto.

Bibliografía

Eberhardt, M. L. (2021). La revocatoria de mandato a nivel subnacional en Argentina: normativa y casos. *Cuestiones Constitucionales*, (42).

Mauro, S. (2007). Mutación, crisis, recomposición y otra vez crisis de la representación política en la Ciudad de Buenos Aires. Los avatares del signo progresista. *Argumentos* (8).

Mauro, S. (2011). *Representación e identificaciones políticas en tiempos de solidaridades inestables (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001-2007).* [Tesis de doctorado Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires].

Raggio, L. (2013). El incendio de Cromañón. Una bisagra en la gestión cultural. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, (9), 141-155.

Rodrígez, S. (2004). El divisionismo invadió a Macri. *Página 12*, 13 de agosto de 2004. Consultado el 15 de junio de 2022. https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-39608-2004-08-13.html.

Schillagi, C. y Zenobi, D. (2022). Gobernar las "tragedias". Víctimas, dispositivos y responsabilización en dos casos comparados. *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, 35 (50), 83-105.

Vommaro, G. y Morresi, S. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8(2).

Zenobi, D. (2013). Del" dolor" a los" desbordes violentos: Un análisis etnográfico de las emociones en el movimiento Cromañón. *Intersecciones en antropología*, 14(2).

Zenobi, D. (2012). La politización del movimiento cromañón entre los "modelos caseros" y los "modelos del observador". *Avá*, (21).

CAPÍTULO 11

El saadismo en su laberinto: de la inestabilidad a la eclosión

Andrea Ariza y José Ariza

En abril de 1991, el presidente Carlos Menem firmó los decretos de necesidad y urgencia (DNU) que intervinieron[1] los tres poderes del Estado de la provincia de Catamarca. Esto fue el corolario de un proceso de inestabilidad política que tuvo como punto de inicio el crimen de la joven María Soledad Morales. El crimen generó un tenso clima político y social que se observó en las intensas movilizaciones sociales que exigían justicia y en los medios de comunicación que denunciaban hechos de corrupción en el Gobierno.

El Gobierno de Saadi fue uno de los 36 mandatos constitucionales que se vió interrumpido entre los años 1983 y 2019 mencionado por Rodrigo y Mauro (2023), en el que se puede observar un caso de inestabilidad política con un mandato constitucional suspendido. Pero, ¿cuáles son los factores que explican esta inestabilidad y posterior desenlace? El caso de Catamarca nos ofrece la posibilidad de ilustrar cómo se gestó un

[1] La Constitución Nacional establece que las provincias pueden ser intervenidas por el gobierno federal para garantizar la forma republicana de gobierno, repeler invasiones externas o a pedido de sus autoridades para sostenerlas o reestablecerlas (art. 6 de la Constitución Nacional).

proyecto político hegemónico que fue germinando en su interior los elementos que aportaron a la crisis y a la inestabilidad política. Ante la emergencia de una coyuntura determinante como fue el crimen de la joven, el saadismo fue seriamente cuestionado, lo que produjo un realineamiento de los actores políticos que observaron la situación como una oportunidad para tejer alianzas y remover a Ramón Saadi de la gobernación. En el desarrollo de la situación de inestabilidad fueron claves los medios de comunicación y la puesta en práctica de repertorios de acción colectiva por parte de un sector de la sociedad catamarqueña. Este conjunto de elementos puso en jaque al Gobierno provincial y generó la intervención del Gobierno nacional que ante la crisis y las denuncias realizadas al gobierno se vió obligada a accionar.

La construcción del saadismo como proyecto político se remonta al año 1983, cuando Ramón Saadi accedió al ejecutivo provincial. El saadismo, como se popularizó a la facción dominante dentro del justicialismo y de la política en general, acaparó la totalidad de la escena en la lucha por el poder provincial2. En 1987, ante la imposibilidad de la reelección de Ramón Saadi, su padre Vicente Saadi3 se presentó como candidato a gobernador y triunfó en las elecciones provinciales. Al año siguiente Vicente Saadi falleció y su hijo, Ramón, fue elegido nuevamente gobernador favorecido por la reforma de la Constitución Provincial.

En términos electorales, el *saadismo* logró el triunfo de la mayoría[4] de las instancias eleccionarias que favorecieron un

[2] Behrend (2013) resalta, además, la importancia de comprender las dinámicas políticas subnacionales y la existencia de familias políticas, ya que son variables relevantes para pensar los distintos niveles de democratización. El saadismo es un caso ejemplar de familia política que tenía larga tradición política en la provincia.

[3] En ese momento se desempeñaba como senador nacional.

[4] El PJ perdió la elección de medio término del año 1985 en la que se elegían tres diputados nacionales y se renovaba la mitad de la legislatura provincial. En dichas elecciones, en cargos nacionales el peronismo obtuvo el 43,7% de los votos (1 banca), en tanto que el radicalismo logró el 50% de los votos y dos de las bancas en disputa. Los resultados electorales obtenidos es posible comprenderlos a la luz del contexto nacional, donde el fortalecimiento de la

proceso de acumulación de poder continuo. Asimismo, desarrolló un conjunto de estrategias de construcción de poder: generó alianzas con actores económicos y sociales relevantes que tenían fuerte influencia en la política, se produjo la creación de un consejo asesor de partidos políticos que funcionaba bajo la órbita del ejecutivo y fomentó relaciones con las cámaras empresarias y comerciales y con organizaciones civiles. Este accionar estratégico fortaleció al sector y produjo una creciente polarización que se vió reflejada en las últimas elecciones del ciclo.

Sin embargo, el consenso político y social del *saadismo* tuvo fluctuaciones a lo largo de su gobierno. En el período previo a la crisis existieron situaciones de inestabilidad moderada que debilitaron la relación con actores sociales claves que le restaron legitimidad al gobierno. Uno de estos momentos devino cuando el gobernador decidió avanzar sobre el control político de municipios del interior, también cuando forzó un pacto con una fracción de la oposición para lograr una reforma constitucional que habilitó la reelección indefinida del ejecutivo, entre otros. Ambas circunstancias fueron resueltas positivamente para el oficialismo, aunque terminaron lesionando su relación con una parte de la clase media urbana, cuyas expectativas hacia la *política* menguaron ostensiblemente. Asimismo, fortaleció el discurso opositor que veía en ello prácticas antidemocráticas. En ese núcleo se fue constituyendo una *fuerza moral* que eclosionó con el crimen de María Soledad Morales.

El caso de Morales provocó una reacción popular que alcanzó límites insospechados y generó una creciente inestabilidad política en la provincia que lesionó el accionar de las instituciones estatales. Esta situación fue debilitando el poder oficialista y fortaleciendo la emergencia de una nueva alianza que reunió a los radicales, a sectores disidentes del peronismo y otras fuerzas partidarias. A ello hay que sumarle el rol más comprometido de los medios de comunicación que se vieron impulsados por la

figura de Ricardo Alfonsín fue clave en el arrastre de votos.

movilización social y la actitud distante del Gobierno nacional[5] que preventivamente trataba de impedir quedar involucrado. Este conjunto de factores y otros emergentes fueron clave en el desarrollo de la crisis del gobierno.

Este capítulo tiene como objetivo explicar el proceso de gestación, desarrollo y eclosión de la crisis política que dió lugar a la intervención federal de Catamarca en abril de 1991. Para cumplir con este propósito, se indagará en las características del régimen político provincial y de la coalición política oficialista; se estudiará los actores intervinientes en la crisis y el rol que desempeñaron y describirá las diferentes etapas que tuvo el conflicto. Ello, consecuentemente permitirá adentrarnos en una comprensión del fenómeno político desde el análisis de la categoría de familia de poder. Al igual que Bandieri (2005, p. 66), "creemos que el estudio de la constitución de grupo y la articulación entre los individuos es un recurso adicional para el análisis sobre la racionalidad de los sujetos, un instrumento adecuado para reconstruir la articulación entre los mismos y para comprender determinadas acciones colectivas en el marco de complejas configuraciones, siempre cambiantes".

La hipótesis que guía al capítulo es que el conjunto de estrategias de construcción de poder que llevó adelante el *saadismo* produjo situaciones de inestabilidad que, si bien fueron resueltas en el corto plazo, generó un reordenamiento de los actores políticos[6] y lesionó su legitimidad de origen. Esto fue clave en el proceso de desarrollo de la crisis que emergió en el caso de María Soledad Morales, factor determinante en la inestabilidad

[5] La intervención federal fue presentada por el gobierno nacional con un espíritu democratizador y como respuesta a la creciente demanda social ejercida por las Marchas del Silencio. Sin embargo, tal como menciona Behrend (2013, p. 66), "en términos electorales la hegemonía de los Saadi fue reemplazada por una hegemonía de la UCR que duró 20 años y, durante los primeros doce años, por una nueva dinastía familiar, la de los Castillo".

[6] Rodrigo (2014) destaca que para comprender los fenómenos de crisis en el ámbito subnacional es necesario poner en el centro del análisis a los actores, sus relaciones y actividades cotidianas.

institucional que culminó con la intervención federal, principio del fin del *saadismo*.

Para cumplir con los objetivos propuestos, la investigación se enmarca en el enfoque cualitativo y utilizará como principales técnicas: el análisis documental de los decretos, el relevamiento y análisis de noticias de la prensa gráfica y en la realización de entrevistas a actores intervinientes en el proceso.

El primer ciclo político de estabilidad: el saadismo como sector político dominante

El saadismo fue constituyéndose progresivamente como el sector dominante al interior del peronismo y en la política catamarqueña en general. Este proceso se inició con el regreso a la democracia en 1983 y finalizó en el año 1991 con la intervención federal a la provincia[7]. Desde 1983 existieron tres grandes ciclos políticos en Catamarca (Ariza, 2021). El primero consistió en la experiencia peronista liderada por la familia Saadi. El segundo se caracterizó por la supremacía electoral del Frente Cívico y Social[8]. Y el tercer y último ciclo que está en pleno desarrollo, comienza con la victoria de Lucia Corpacci sobre Brizuela del Moral en marzo de 2011 y continúa con Raúl Jalil. De esta manera, más allá de la situación de inestabilidad política vivenciada por la intervención federal, la provincia ha experimentado ciclos de alta estabilidad política y, en los últimos años, ha observado el cambio de oficialismo gobernante sin acudir a una situación de desequilibrio político.

[7] Si bien la génesis del saadismo es anterior a 1983 y sobrevive a la intervención en 1991 al seguir siendo competitivo electoralmente hasta al menos 2001, tomamos este ciclo por su carácter dominante y hegemónico en el sistema político catamarqueño entre 1983 y 1991.

[8] En sus veinte años de gobierno, el radicalismo perdió solamente una sola elección, de diputados nacionales, que no complicó un riesgo a su ejercicio del poder. El período se extiende desde el 10 de diciembre de 1991 hasta el 13 de marzo de 2011.

Para acudir a estos ciclos de alta estabilidad política, los diferentes gobiernos han desarrollado estrategias que le permitieron la acumulación progresiva de poder. Estos ciclos comparten las siguientes características:

1- La preeminencia del partido oficial sobre la oposición en las elecciones.

2- La concentración del poder[9] del partido gobernante (mayorías en la legislatura, control de la justicia)[10].

3- Poca o baja distribución del poder en los partidos aliados o coaliciones gobernantes.

4- Concentración y recirculación de los recursos e incentivos selectivos en torno a un grupo cerrado. Esto es la construcción de una élite de gobierno y el cerramiento al acceso de sectores nuevos al poder, élite que se puede reducir a la categoría *familia de poder.*

En este primer ciclo político, los Saadi tomaron el control del partido primeramente y luego fueron estableciendo alianzas con diferentes actores que le permitieron ampliar su hegemonía en todo el ámbito provincial. Estas alianzas se dieron con los siguientes actores:

En lo que refiere a lo político, los Saadi controlaron el PJ catamarqueño y el esquema político provincial a partir de alianzas territoriales con dirigentes estratégicos y situó a miembros de la familia en puestos fundamentales, tanto a nivel partidario como

[9] Entenderemos por poder al manejo del poder del Estado.
[10] Esta característica no es aplicable al primer período gubernamental de Lucía Corpacci, aunque la mayoría obtenida en el senado hace presumir que puede avanzar hacia la "colonización" del Poder judicial por parte del ejecutivo.

de gobierno. Figuras tales como Antonio Saadi (hermano)[11], Luis Sanchez Recalde y Sebastian Corpacci (cuñados) Alicia Saadi, Luis Saadi y Ramón Saadi (hijos), Carlos, Efraín y Guillermo Rosales (sobrinos) entre otros. Las alianzas territoriales se dieron en diferentes distritos electorales[12]: Jorge Díaz Martínez (San Fernando del Valle de Catamarca), Dermidio Herrera (Valle Viejo), Hipólito Contreras (Santa María), Oscar Garbe (La Paz), Rodolfo Morán y Abilio Bize Basterra (Andalgalá)[13].

En el aspecto económico, el saadismo tejió alianzas con una variedad de actores. Por un lado, estableció un vínculo estrecho con un miembro de la "burguesía nacional" como lo era Amalia Lacroze de Fortabat. Por otro lado, estableció lazos con las pequeñas y medianas industrias que conformaban la vieja CGE[14] y con la Federación Económica de Catamarca dirigida por Guillermo Nazareno[15].

En el terreno ciudadano y social, inicialmente el saadismo tuvo el acompañamiento de los distritos del interior de la provincia, pero el apoyo de los ciudadanos de la capital y de los sectores de clase media y alta urbana representó un desafío para este grupo político. En 1983, el triunfo electoral se debió al buen desempeño electoral en los departamentos donde prevalecía una identificación con el peronismo tradicional. En Ambato, Paclín,

[11] Tomamos como referencia de parentesco a la relación con el genearca de la familia: Vicente Saadi.

[12] Recordemos que Catamarca reproduce el sistema político nacional de tipo federativo, a tal punto que Intendencias, concejalías y senadurias departamentales se constituyen en espacios de disputas de liderazgos micro donde se articulan coaliciones y alianzas con el liderazgo del partido/gobierno provincial que, en definitiva, es el gran distribuidor de recursos e incentivos.

[13] Elegimos referentes que perduraron en todo el período de estudios o que jugaron diferentes roles en el esquema de poder. Esta nómina no agota la totalidad de las alianzas.

[14] Con estos actores negocia los beneficios de la promoción industrial.

[15] En la negociación con los actores económicos provinciales fue clave la provincialización del banco de Catamarca. Esto le permitió al gobierno regular el crédito y se aseguró el financiamiento del Estado provincial ante las potenciales modificaciones que podría tener el régimen de coparticipación. De esta manera, el gobierno potenció el rol del Estado en la economía provincial y actuó como inversor clave en las empresas catamarqueñas.

Pomán, San Fernando del Valle de Catamarca y Valle Viejo el saadismo perdió ya que, entre otros factores, careció, como mencionamos, del acompañamiento de los sectores de clase media y alta urbana y el radicalismo —impulsado por el efecto Alfonsín— pudo constituirse como una alternativa competitiva[16].

A partir del establecimiento de esta serie de alianzas, el saadismo fue construyendo progresivamente un poder hegemónico a nivel provincial. Aquí, decidimos describir los siguientes acontecimientos que revelan las estrategias que pusieron en marcha en pos de construirse como fuerza política dominante, a saber: las elecciones internas del peronismo en 1983, la conformación del equipo de gobierno y el ejercicio de gobierno y la reforma de la Constitución Provincial en el año 1988.

Vicente Saadi tuvo un rol clave en la construcción del sadismo, ya que fue el líder central del proyecto político y centralizó en su figura el poder que permitió dirimir las disputas internas y garantizar la continuidad de su proyecto político. Su muerte ocurrida el 10 de julio de 1988 produjo un vacío de poder y alentó disputas por el control político de la provincia que su hijo Ramón no pudo dominar completamente. Esto se conjugó con una serie de hechos externos que implosionan con el crimen de María Soledad Morales y que tuvo efectos en el desarrollo de la crisis política e institucional.

La conformación de candidaturas en el peronismo

La recuperación democrática en 1983 entrañó la puesta en práctica de acciones que enlazaba el estímulo de la ampliación de participación y de la capacidad decisional de la sociedad civil; provocando una nueva experiencia que marcó el surgimiento

[16] La UCR tenía como antecedente inmediato el haber obtenido el tercer lugar en la puja electoral de 1973.

de un régimen político competitivo. Este punto de inflexión en la historia nacional involucró la inclusión de nuevos actores partidarios en el campo electoral y político. En la escala subnacional, en cambio, marcó la persistencia de actores tradicionales que buscaron aggiornarse al calor del fenómeno democratizador (Gibson, 2013).

En Catamarca, el peronismo retornó al Poder Ejecutivo provincial. Sin embargo, esta llegada no estuvo exenta de disputas al interior del PJ y marcó la dinámica que tendría la política en esta década. En septiembre del año 1983, Ramón Saadi sostuvo a la prensa local que *el peronismo estaba unido y no había fracturas*[17]. Pero, el proceso de negociación en la interna peronista fue arduo y existieron, incluso, ataques personales a algunos de los dirigentes de sectores internos. En la interna peronista se destacaron cuatro actores:

> 1 Línea *Azul*: representa a Intransigencia y Movilización Peronista, localmente más conocida como *Saadismo*, tenía proyección nacional ya que competía con Italo Luder y otros la conducción del PJ nacional. Vicente Leónidas Saadi, su referente principal, se presentaba como una opción de izquierda.
>
> 2 Línea *Blanca*: conformada por la agrupación Movilización referenciada por Mario Dardo Aguirre[18], quien se había desempeñado como diputado nacional en el año 1973. Tenía su base de apoyo principal en algunos gremios, siendo el sindicato gráfico el más representativo, dado que su líder era abogado laboralista.
>
> 3 Línea *Marrón*: compuesta por dos agrupaciones: *Movimiento de Unidad Justicialista* (MUJ) y *17 de octubre*

[17] Tapa del *Diario La Unión*, 4 de septiembre de 1983.
[18] Aguirre provenía del sector sindical, se había desempeñado como abogado laboralista y tenía vínculos con la CGT regional Catamarca.

que tenían como principales referentes a Armando Casas Nóblega, Isauro Molina y Hugo Mott[19] por la primera y Pedro Casas por la segunda.

4 Línea *Verde*: liderada por Adolfo Castellanos, representaba un sector minoritario dentro del peronismo local, y referenciada a nivel nacional con Raúl Matera.

Las negociaciones al interior del peronismo estaban concentradas en los sectores de la línea *Azul* y *Marrón.* Un hecho notable fue el ataque con bombas que recibieron los dirigentes Mott y Castellanos en sus domicilios (línea marrón y verde)[20]. Estos hechos violentos dieron lugar a acusaciones cruzadas de los dirigentes. Esto desprestigió la línea *Azul* que fue presentada como la responsable del hecho por la policía provincial[21].

El Congreso Provincial del Partido Justicialista fue tenso, ya que había un notable desacuerdo de la dirigencia opositora por la vocación nepótica de Vicente Saadi[22], tres candidatos a

[19] Casas Nóblega y Mott eran exgobernadores y antiguos adversarios de Saadi. Este último impidió que un hermano de Vicente fuese gobernador en 1973. Molina por su parte era un histórico secretario de la CGT regional Catamarca, impulsor del *"Catamarcazo"* (ocurrido en noviembre de 1970) también opositor a Saadi.

[20] La Policía provincial intentó responsabilizar del hecho a los dirigentes justicialistas de la lista azul y allanó la casa de uno de los dirigentes de la lista. La policía presentó como pruebas el material explosivo encontrado en el techo de la Familia Macedo en Zurita al 200 de la capital de Catamarca. Por su parte Ramón Saadi acusó al jefe de policía de maniobras de inteligencia y pedía garantías para proseguir con el proceso electoral.

[21] "Don Vicente" señaló que la maniobra desplegada por el oficialismo era una estrategia para producir la ruptura de la unidad peronista con el objeto de ampliar sus chances electorales.

[22] En ese mismo congreso se aprobaron las candidaturas a senador nacional que recayeron en Vicente Saadi y Julio Amoedo. Ariza (2021) sostiene que la elección de Amoedo respondió a una elección estratégica de Vicente Saadi, privilegió a un Amoedo —bonaerense y miembro de la burguesía nacional— ya que este le podía garantizar los recursos nacionales necesarios para la

gobernador eran parientes del líder Vicente Saadi. Ramón Saadi, hijo; Antonio Saadi, hermano y Sebastián Corpacci, cuñado. A lo largo del período podemos ver cómo se fue constituyendo una formación política que combinó las relaciones sociales y las prácticas discrecionales con un marco de organización legal, un tipo de patrimonialismo en el marco constitucional tal como lo conceptualiza Farinetti (2020). Al interior del partido justicialista, el saadismo buscó la preeminencia de la representación popular a partir de la concentración del poder, en su núcleo familiar, y el control del acceso a candidaturas. Este juego cerrado de la política, en términos de Behrend (2008), le aseguraría el dominio intrapartidario y el control de recursos a nivel estatal que le permitiría profundizar y consolidar su dominio. Además, tal como sostiene Gibson (2013), lo constituía en el interlocutor esencial con el poder nacional debido al control político que tenía de la provincia.

Finalmente, las elecciones internas le concedieron el triunfo a la lista *azul.* Pero, las líneas internas del peronismo[23] no ocultaron sus objeciones con el accionar de Vicente Saadi, ya que veían que el peronismo tenía asegurado el triunfo en la elección provincial y, con esto, podría haber construido alianzas hacia el futuro con otros actores peronistas. De esta forma, un peronismo, aparentemente unido, se presentó a las elecciones provinciales del año 1983 y resultó ganadora.

carrera política nacional que aspiraba tener el jerarca de los Saadi.

[23] La lista Marrón, por ejemplo, mostró su disconformidad al no convalidar la totalidad de lo actuado en el congreso, a pesar de haber participado. En la prensa escrita se sostuvo que existía la sospecha de un eventual de la lista *Marrón* con otras fuerzas políticas. Esto fue tajantemente desmentido a través de comunicados y documentos donde se esforzaban por recalcar el incuestionable apoyo a los candidatos del partido.

El saadismo al gobierno, la familia al poder. ¿Prácticas iliberales?

Las elecciones provinciales le otorgaron el triunfo al Partido Justicialista y Ramón Saadi accedió a la gobernación. Los resultados no ofrecieron, en términos absolutos, una contundente victoria al PJ ya que la diferencia fue de tan solo 3.725 votos. Sin embargo, el partido ganador supo construir mayorías en los diversos espacios institucionales. Obtuvo mayoría en ambas cámaras provinciales, fueron electos los dos senadores nacionales y tres de los cinco diputados nacionales. En el Poder Judicial incorporó los tres miembros de la Corte. De esta forma, el saadismo logró con éxito controlar el poder provincial, esto incrementó las críticas al proceso político endogámico de la familia.

El gobernador conformó su gabinete y privilegió a actores que formaban parte de la familia o eran cercanos a ella. Por ejemplo: Sebastián Corpacci, tío de Ramón Saadi, fue electo diputado nacional, mientras que los presidentes de la Cámara de Diputados Provincial —Efraín Rosales— y de la Cámara de Senadores —Marcos Saadi— eran primos de Ramón Saadi.

También y para subsanar lo acontecido en las elecciones internas, Vicente Saadi dio señales a los otros sectores de la interna peronista y a los jefes de distrito o caudillos locales. Uno de ellos fue Benigno Sosa —uno de los miembros fundadores del peronismo catamarqueño y originario de Tinogasta— que fue designado ministro de Gobierno[24]. Otro actor paradigmático fue el ministro de bienestar social: Dermidio Herrera, hombre fuerte de Valle Viejo —el segundo distrito más importante— y con vínculos propios con referentes nacionales del PJ[25].

[24] Luego fue reemplazado por Jorge Díaz Martínez, importante referente de la capital provincial y aliado estratégico de la capital provincial.
[25] Dermidio Herrera fue senador nacional en 1973.

Este cuadro gubernativo de primera línea, restringido y cercano potenciaba la articulación de una pluralidad interna que se reforzó cuando ingresó Pedro *Peter* Casas como ministro de economía. Casas era un jóven abogado proveniente de la lista Marrón y reemplazó en el ministerio a Sanchez Reinoso perteneciente a la línea azul.

Behrend (2019) desarrolla el concepto de *prácticas iliberales* para referirse a "una variedad de prácticas menos democráticas que se pueden observar a nivel subnacional pero que no llegan a constituir un régimen autoritario subnacional" (p. 83). Saadi llevó adelante una serie de prácticas iliberales en diversas ocasiones como estrategia para seguir construyendo poder. Estas prácticas tuvieron su repercusión en las elecciones de medio término del año 1985 en las que el peronismo perdió. Un caso muy particular fue la intervención provincial a la intendencia de Belén. Este distrito era el lugar de origen de Vicente Saadi y su hermano era el jefe político de la localidad en ese entonces. Pero, había otro liderazgo de creciente popularidad que competía por la jefatura territorial con Antonio Saadi, referente principal de aquel distrito. Armando Borda, un joven profesional y familiar de desaparecidos en la última dictadura militar, había construido popularidad en el municipio lo que llevó a que sea electo intendente en el fervor del clima de la recién estrenada democracia. Borda era observado como un actor político conflictivo ya que no se sujetaba a las disposiciones del poder político provincial y había tenido acercamientos con el entonces gobernador de la provincia de La Rioja: Carlos Menem. Ante la amenaza, el gobernador decidió intervenir el municipio con el objetivo de mantener el control político de sus fronteras mencionado por Gibson (2013). Este proceso se llevó a cabo aun cuando estuvo reñido con la legalidad, y no tenía el consenso político suficiente para una medida de tal magnitud. Esto fue posible debido a la gran maquinaria política que tenía esta familia y al bajo grado de institucionalización y penetración que tenía el imperio de la ley[26]. Catamarca formaba

[26] La formalidad de la intervención fue duramente cuestionada por la oposición

parte de las zonas marrones, según lo expuesto por O'Donnell (1997). También, es posible pensar al saadismo en relación con la experiencia del juarismo analizada por Farinetti (2012), en la que se combinaban prácticas basadas en la arbitrariedad y la violencia con legitimidad electoral en la que existe una centralidad de los vínculos personales.

Nuevamente el saadismo fue visto como un grupo de poder endogámico que tenía avidez por concentrar el manejo de los resortes del poder provincial en su propio seno. Obturando, de ese modo, la posibilidad del surgimiento de un liderazgo alternativo. Esto podría caberle, incluso, a un miembro de la familia consanguínea. Esta conducta se observaba desde los inicios del ciclo democratizador donde los cargos más importantes en el esquema de poder provincial estuvieron ocupados por familiares o amigos tal como exhibimos en la tabla 1. Repitiendo el mismo esquema de distribución de poder en 1987-1988-1989.

Las elecciones del año 1985, sin embargo, fueron un cimbronazo para la familia y, en particular para su líder, Vicente Saadi. La UCR obtuvo dos de los tres cargos en juego en diputados nacionales y diez de los diecisiete en juego en diputados provinciales. Solamente obtuvo la victoria en los cargos de senadores provinciales donde obtuvo cinco de los ocho cargos en juego. Estos resultados obligaron a cambiar las modalidades en el ejercicio del poder y se establecieron nuevas relaciones, principalmente con los actores sindicales y económicos de la provincia. En el primer acto procuró cerrar las fracturas internas convocando a ocupar cargos en el ejecutivo referentes de la *Línea Marrón*[27]. En este campo también incluyó a dirigentes

parlamentaria y política. La medida se tomó por decreto aduciendo que la legislatura estaba en receso. La Constitución Provincial preveía la intervención en su artículo N° 257, y explícitamente afirma "Solo por ley, sancionada por dos tercios de votos de los miembros presentes de cada Cámara y la que no podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo". Sin embargo, eso no se cumplió en este caso.

[27] Tal es el caso de Pedro Casas a Economía y de Isauro Molina a Cultura y Educación.

sindicales que le servirían como contención de los gremios más combativos, que estaban aliados a Movilización y la UCR como ATEP (empleados públicos provinciales) y ATECa (docentes provinciales) respectivamente. Por otra parte, amplió su base de consultas sobre proyectos estratégicos con la Federación Económica y otras instituciones civiles. Por ejemplo: consensuó con la municipalidad de la capital, a través de la federación de centros vecinales, la ejecución de obras públicas importantes para la ciudad capital como la de cloacas y gas natural. Con el sector empresarial acordó una serie de medidas impositivas, exenciones y facilidades de pago, además de facilitar la radicación de empresas por medio de la Ley de Promoción Industrial. En estas medidas intervino fuertemente Vicente Saadi quien estaba pergeñando ya la sucesión. En 1987, esta serie de medidas tuvieron su fruto y Vicente Saadi fue electo nuevamente gobernador.

La reforma de la Constitución: ¿Construir la herencia?

Vicente Saadi apenas gobernó siete meses. Del mismo modo que su primera gobernación no pudo completar el mandato[28]. Esta vez fue su fallecimiento lo que le impidió cumplir ese cometido[29]. Sin embargo, en esta ocasión pudo articular su sucesión y controlar el poder en el seno de sus intereses, poniendo en práctica lo que Behrend (2008) caracteriza como *juego cerrado de la política* en el cual las familias políticas —en términos de redes familiares propiamente dichas y también concebidas en términos políticos y no como constructo legal— se relevan en el poder, dando lugar a una escasa alternancia —o una sucesión

[28] Behrend (2008, 2011) señala que, en 1983, miembros de las familias que habían controlado la política provincial argentina antes de la dictadura, volvieron a la gobernación. Si bien este no era el caso de los Saadi, Vicente Saadi había ejercido fuerte influencia en la política provincial antes del año 1976.

[29] La primera gobernación de Vicente Saadi fue entre junio de 1949 y septiembre de 1949 apenas 4 meses. Fue intervenido, juzgado por desacato y estuvo en prisión hasta 1955.

controlada— y una exigua competencia política.

A sabiendas que su ciclo vital estaba próximo a su fin, Vicente Saadi comenzó a ejecutar una salida que le garantizara la supervivencia de su régimen[30] para de este modo controlar el acceso a las principales posiciones de gobierno. Farinetti (2015) sostiene que toda forma de dominación se confronta con el problema de la sucesión de las personas en las posiciones de poder. Vicente Saadi era consciente del límite institucional que establecía la Constitución, ya que la máxima norma provincial vigente en ese momento impedía la reelección para el ejecutivo, por lo tanto, era un importante escollo para lograr aquel objetivo.

El primer intento de reforma se hizo en 1987[31] cuando se presentó el proyecto de modificación parcial de la Constitución sancionada en 1965. Este no obtuvo la mayoría calificada que requería y fue desestimada. Sin embargo, al año siguiente y producto de la tajante victoria obtenida en legisladores provinciales[32] y la construcción de una alianza con parte del radicalismo local se pudo lograr los dos tercios necesarios en ambas cámaras[33] con lo que se alcanzó el propósito de reformar el texto constitucional.

[30] Duilio Brunello contó que "un día X a fines de 1982 recibió el llamado de Vicente Saadi a fin de concertar una reunión". En ella le planteó que "era necesaria la unidad del peronismo catamarqueño. Que él ya había obtenido todo lo que un hombre de la política podía aspirar".

[31] A través de una ley provincial se convocó a un referéndum popular no vinculante, realizado el 18 de enero de 1987 donde triunfó ampliamente el SI. En este referéndum participó todo el arco político partidario.

[32] En el caso de diputados provinciales obtuvo 11 escaños sobre 18 en juego. En el caso de senadores provinciales obtuvo 7 sobre las 8 bancas en juego.

[33] El artículo número 282 de la Constitución de 1965 establecía que ella podía ser reformada solamente por una convención convocada *ad-hoc*, esta convención debía ser convocada por una ley donde se especifique el alcance de la reforma, parcial o total. El PJ tenía en el período 10/12/1987 – 10/12/1989; 18 diputados provinciales y 12 senadores provinciales. En senadores tenía los dos tercios necesarios para aprobar la propuesta de reforma, en cambio en diputados necesitaban 6 votos para lograrlo.

Esta alianza, traumática para el radicalismo local, fue posible por las vinculaciones del viejo líder del PJ Catamarca con el presidente de la Nación, Ricardo Alfonsín. Alfonsín estaba en una declinación de su liderazgo y propenso a ceder concesiones en función de esa debilidad[34]. Un antiguo referente de la UCR y asesor presidencial fue el nexo para lograr el consenso necesario. El proyecto de ley de la reforma tuvo un tratamiento *express*, la oposición denunció que este se aprobó en tan solo 48 h. Lo cierto es que el mismo Vicente Saadi logró firmar el decreto de convocatoria a elecciones de convencionales 10 días antes de su muerte. Además, logró el aval de una gran cantidad de partidos minoritarios[35]. Estos partidos en su totalidad, de acuerdo con el resultado de las elecciones de septiembre de 1987, no alcanzaron el 3% de votos. En cambio, los partidos que se opusieron a la reforma constitucional obtuvieron cerca de 43%. Por ello fue clave la ruptura que se produjo en el radicalismo.

El partido radical venía experimentando una sorda, pero constante, lucha interna desde antes de la dictadura[36]. El presidente del comité provincial de la UCR era Gabino Herrera y era asesorado por Ramón Edgardo Acuña (adversario de Arnoldo Aníbal Castillo[37]—posicionado como el articulador de una oposición tenaz al saadismo y hombre cercano a Alfonsín). Ambos participaron de la operación política que terminaría

[34] En las elecciones de 6 de septiembre de 1987 sobre 22 distritos, la UCR ganó solo en 2: Córdoba y Rio Negro.

[35] Partido demócrata de Catamarca, el partido Intransigente, Partido Socialista democrático, partido socialista popular, que integraban la alianza Unidad Socialista, el partido conservador popular, el partido federal, la Unión de Centro Democrático, partido Laborista, partido socialista republicano, Movimiento de Integración y Desarrollo y el partido demócrata cristiano.

[36] En las elecciones del 11 de marzo de 1973 la UCR resultó la tercera fuerza fruto de esa lucha interna que tuvo su continuidad durante la dictadura y en la presidencia de Alfonsín. En ese momento aquella disputa se zanjó a favor de un sector que se volvería hegemónico al interior de la UCR Catamarca.

[37] Gobernador de la última dictadura (1981-1983) además fue intendente de San Fernando del Valle de Catamarca en la misma época (1976-1981). Castillo además fue diputado provincial en el período 1963-1966, intendente de SFVC 1971-1972.

favoreciendo a Vicente Saadi[38]. La cuestión fue que el presidente del comité provincial junto a otros cinco legisladores dieron el aval al proyecto de ley que aseguraban la reforma de la Constitución. Ante ello las fuerzas opositoras a la conducción local de la UCR se alzaron contra el acuerdo que consideraron *antidemocrático*. Junto a esta facción del radicalismo, los partidos provinciales: Movimiento Popular Catamarqueño, La Voz del Pueblo y Movilización[39] se opusieron tenazmente al proceso reformador. En este punto de inflexión —especulamos— se constituyó una alianza partidaria que emergería sólidamente durante el caso María Soledad Morales.

Esta situación conflictiva lesionó el consenso al que aspiraba el saadismo y obligó a la búsqueda de legitimidad en la dimensión no partidaria de la política local. De esta manera, buscó consenso en la Iglesia Católica de Catamarca, la Federación Económica y en los Colegios Profesionales como el de abogados[40]. El resultado de la elección de convencionales constituyentes fue aplastante: 86.65% para la lista oficial, el 11.23 % para el voto en blanco y el 2.27 para el resto de las fuerzas políticas. Si bien desde lo meramente electoral se logró el resultado esperado, la ausencia de representación partidaria con peso electoral significativo hizo mella en la legitimidad del proceso reformador.

[38] Esta acción fue una de las últimas del extinto líder del PJ.

[39] Este partido es una escisión del peronismo. Data de 1985 cuando se separa del PJ provincial, según sus fundadores, hartos del nepotismo sadista y ante la imposibilidad de construir un espacio democrático dentro del partido. Su líder Mario Dardo Aguirre un abogado laborista de larga trayectoria en el peronismo, había sido electo diputado nacional por Catamarca en el período 1973/1979, enfrentado a Saadi se retiró del partido al entender que las vías democráticas de participación estaban ocluidas. Fue acompañado por militantes gremiales, jóvenes referenciados en la JP de los años setenta y un núcleo intelectual afín a la izquierda peronista.

[40] En la campaña electoral estas instituciones presentaban a sus candidatos con ese perfil diferenciado de la política: por ejemplo, Elsa Gómez profesional católica; Armado Bazán profesional universitario católico; Guillermo Nazareno federación económica.

La Constitución del año 1988 presentó sustanciales modificaciones con respecto a la Constitución vigente, por ejemplo: en el primer artículo subsume el carácter federal del estado provincial al de naturaleza *social*, reforzando una identidad histórica-cultural que incluye lo federal. Otro aspecto a tener en cuenta en la modificación de ese artículo es el rol protector y soberano que asume el Estado provincial frente a sus recursos y riquezas naturales. Asimismo, resignifica los derechos sociales establecidos en el texto constitucional de 1965. En los aspectos orgánicos modifica el número de integrantes de la cámara de diputados, pasando de 35 a 41. También establece el mecanismo de democracia directa introduciendo el referéndum popular como instrumento de decisión popular y soberana. Asimismo, veta la posibilidad de participación a quienes hayan colaborado gobernado, en los distintos niveles, con la última dictadura[41]. Sin embargo, la reforma más controversial introducida se vinculó con la acefalía de la gobernación. El artículo en cuestión quedó redactado del siguiente modo:

> "Si ocurriese muerte, destitución, renuncia, enfermedad, suspensión o ausencia del Gobernador, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicegobernador, en los tres primeros casos, hasta la finalización del mandato, siempre que faltare menos de un año para concluirlo; caso contrario deberá convocar a elecciones de Gobernador para completar el período legal" (Art. 134, Constitución provincial, el subrayado es nuestro).

[41] Este agregado sería sumamente importante en las elecciones del año 1991, cuando la UCR barajaba la posibilidad de presentar como candidato a Arnoldo Aníbal Castillo pero este se veía imposibilitado a ser candidato por su desempeño en el gobierno de facto.

Este punto fue la causa central de la redefinición del poder hegemónico del saadismo que alteró el sistema político local. A partir de esta serie de acontecimientos, y muerto su líder Vicente Saadi, el saadismo ingresó en un laberinto que se vió completamente enmarañado cuando sucedió el crimen de María Soledad. En los próximos apartados nos concentramos en estudiar la implosión y desenlace de la crisis de gobierno.

El saadismo en su laberinto: movilización popular y el jaque al poder

El 7 de septiembre de 1990, María Soledad Morales, una joven estudiante del Colegio del Carmen y San José fue a una fiesta de su colegio donde se celebraba la elección de la reina del estudiante en la que se buscaba recaudar fondos para su viaje de egresados. Sin embargo, en la madrugada del 8 de septiembre desapareció. Tres días después, el 10 de septiembre por la mañana, fue encontrada asesinada con su cuerpo semidesnudo, desfigurado y con signos de violación.

El crimen de María Soledad Morales sucedió en un proceso complejo de cambios en el ámbito político y mediático local. Podemos mencionar cuatro elementos que serían claves en el desarrollo del conflicto:

> 1- En primer lugar, la ampliación del campo periodístico local. En el año 1988 había surgido un nuevo diario: *El Ancasti*, que poco a poco fue acaparando la atención de los catamarqueños. Paralelamente, habían surgido las FM y la televisión por cable que insertaron programas de noticias locales. En estos tres ámbitos proliferaron periodistas que demandaban mayor democracia en

las instituciones del Gobierno local. Estos actores serían claves a la hora de informar el crimen.

2- En segundo lugar, la muerte de Vicente Saadi generó un clima tenso al interior de la familia de poder. Así, al interior del peronismo salió a flote la disputa entre las distintas facciones de la familia: los Saadi, los Rosales y los Díaz Martínez[42] entre los más visibles que no fueron los únicos. Esto corrió del centro a la figura de Ramón Saadi, que con la muerte de su padre, fue perdiendo el tacto para sostener las alianzas que se equilibraron en función de la distribución de incentivos selectivos, pero que resultaron insuficientes cuando creció el poder de Menem desde la presidencia nacional. Ramón intentó condicionar ese liderazgo, disputando la conducción partidaria (Bazán, 2009). En paralelo, procuró un dominio exclusivo al interior del partido y sobre todo de la mesa chica local. Al centralizar el poder en su persona, fue limando los liderazgos territoriales que terminaron por cuestionar su rol decisor. Un ejemplo de ello fue la fórmula del Frente de la Esperanza de la Nueva Catamarca (FENCa) Sotomayor-Herrera[43], este último no es nada más ni nada menos que Dermidio Herrera, ex ministro de Bienestar Social en la primera parte del Gobierno de Ramón Saadi.

[42] Jorge Daz Martinez, representaba un bloque de poder interno bastante sólido. Su hermano fue miembro de la corte de justicia de Catamarca, mientras que Jorge fue presidente de la Cámara de Diputados (1987-1989) y llegó a desempeñarse como Secretario del Interior en el Ministerio del Interior (1990-1991).

[43] El Frente de Esperanza de la Nueva Catamarca fue la coalición electoral que se conformó para la contienda electoral de 1991 cuando se disponía a la normalización de la provincia luego de la intervención federal. El FENCa fue el espacio que se conformó con el apoyo de Carlos Menem a nivel nacional y conjugó a actores políticos ex aliados de Saadi, que cuestionaron su actuación frente a la crisis política.

3- El presidente Carlos Menem, al ser cuestionado en su liderazgo partidario por parte de Ramón Saadi, aprovechó su oportunidad tejiendo alianzas con sectores representativos del PJ con el objetivo de debilitar al saadismo. Tal como menciona Gibson (2013), el presidente observó la creciente crisis del gobernador y advirtió un camino de acceso a la política provincial que fue utilizado.

4- Por último, podemos mencionar la articulación de una nueva oposición en torno a la Unión Cívica Radical. La convención constituyente del año 1988 fue un quiebre al interior del radicalismo y produjo un reordenamiento de las alianzas en torno a Arnoldo Castillo y Oscar Castillo que años más tarde, ambos, serían elegidos gobernador[44].

El crimen y el surgimiento de las marchas del silencio

El 10 de septiembre de 1990, fue encontrado el cuerpo de una joven estudiante. María Soledad Morales había sido asesinada con evidentes signos de manipulación violenta en su cuerpo con el fin de borrar las huellas de lo sucedido.

En los días siguientes al descubrimiento del cuerpo, se dieron llamativas muestras de desprolijidad e impericia policial y los funcionarios judiciales mostraron su intención de terminar prontamente con el tema[45]. Además, empezaron a circular

[44] La reforma de la Constitución Provincial si bien fue exitosa en lo inmediato para el saadismo, produjo el reordenamiento de los actores de la oposición. Estos fueron organizándose en la disputa por el poder y vislumbraron en la crisis política producto del crimen, la oportunidad para remover al peronismo del control del Estado provincial.

[45] En diciembre de 1990, despidieron al Jefe de policía Miguel Angel Ferreyra al encontrar irregularidades en la investigación. Una de estas irregularidades fue la orden de lavar el cadáver de María Soledad para ocultar pruebas (*Diario*

rumores en los que se sostenía que los responsables del asesinato de la jóven eran familiares de representantes del poder político catamarqueño.

Frente a ello, y ante la creciente sospecha de un encubrimiento del crimen, nacieron *las marchas del silencio*. Estas surgieron como parte de una iniciativa de las compañeras de María Soledad que, afectadas por lo sucedido, decidieron realizar un recorrido alrededor de la Plaza Principal, una procesión civil en silencio pidiendo el esclarecimiento de los hechos. A esta iniciativa se sumaron los padres que se reunían en asambleas con la rectora del colegio, Martha Pelloni, y miembros de la comunidad que, ante las noticias que circulaban, se vieron convocados a participar. La primera manifestación sucedió el 14 de septiembre de 1990 y se repetía cada jueves. Esta logró un rápido consenso social y fue sumando nuevos adherentes, lo que convirtieron a las marchas en eventos multitudinarios que atrajeron el fenómeno de los medios y pusieron en jaque el poder saadista. Además del pedido de justicia, se sumaron denuncias de hechos de corrupción del peronismo catamarqueño.

El movimiento social liderado por Martha Pelloni fue un actor social clave en el proceso de desarrollo de la inestabilidad política vivenciado por el Gobierno de Ramón Saadi. El desarrollo de acciones colectivas fue el punto de partida de la crisis política que viviría el saadismo a partir de septiembre de 1990. La protesta social jugó un rol fundamental en el origen de la situación crítica como menciona Helmke (2020), ya que la sociedad catamarqueña expresó su crítica ante el manejo de la situación por la policía y los funcionarios judiciales. Pero a esto se sumaron nuevas demandas referidas a la gestión del Gobierno. Gallo y Angaramo (1996) sostienen que estas marchas estaban conformadas por un amplio y heterogéneo abanico de actores, que realizaron un extenso conjunto de exigencias y reivindicaciones tan heterogéneas como su composición.

Clarín, 7 de septiembre de 2010, "A 30 años del crimen de María Soledad Morales: qué hacen hoy los dos condenados").

Bergman y Szurmuk (2006) sostienen que las marchas simbolizaban el nacimiento de un nuevo tipo de movilización social. La sospecha de que el caudillismo tradicional familiar había estado involucrado tanto en el homicidio como en el encubrimiento que lo siguió, generó una indignación popular que excedió lo estimado por las autoridades locales. Esta movilización puso en jaque los patrones clientelares tradicionales de control social y, según Bergman y Szurmuk (2006), suscitó que ciertos individuos por primera vez sintieran que tenían el derecho básico de protección igualitaria ante la ley. De esta forma, el caso María Soledad representa el surgimiento de un movimiento subalterno en favor de la ciudadanía. El caso también ejemplifica nuevas tendencias contrahegemónicas de movilización popular.

Sin embargo, el alcance que tuvieron las marchas no es posible comprenderlo sin la ampliación de los medios de comunicación en la provincia. La difusión que adquirieron las marchas, a través de los medios de prensa gráfica y audiovisual, permitió que esta movilización trascienda las barreras provinciales y obtuviera la atención de los medios nacionales que siguieron atentos el pedido de justicia.

El rol de los medios de comunicación en el desarrollo de la crisis y el reordenamiento de los actores políticos

En 1988, como mencionamos con anterioridad, surgió un nuevo medio de prensa gráfica en la provincia: *El Ancasti*, que se fue consolidando como el principal diario de la provincia. Además, el surgimiento y proliferación de las radios FM y de programas de noticias locales potenciaron la cobertura que tuvo el caso a nivel provincial.

Una de las razones fundamentales de la consolidación del diario *El Ancasti* fue la cobertura del caso de María Soledad Morales.

Este tema se convirtió en el principal eje editorial del diario, tal como nos comentó Roque Atilio Molas, director del diario en ese momento. Lencina (2019) afirma que al observar interés que suscitó el caso policial, el joven diario le dedicó gran parte de sus páginas a su cobertura. Esto tenía como objetivo modificar las preferencias en pos del diario y desplazar el protagonismo que tenía el *Diario La Unión* y tuvo éxito en su cometido. El diario *El Ancasti* realizó la cobertura con un tono sensacionalista que generó gran atracción a nivel social, esto se diferenció de la postura que tomó el *Diario La Unión* que, al pertenecer a la Iglesia, realizó un control estricto del tono de las noticias[46].

En la entrevista, Molas sostuvo que existía una doble demanda a los medios de comunicación locales: desde la ciudadanía y desde los medios nacionales, ambos esperaban la transmisión inmediata de lo que sucedía en el caso tanto en la dimensión penal como en los efectos políticos que tenía cada nuevo descubrimiento.

Los medios se convirtieron en actores fundamentales para transmitir los hechos que estaban sucediendo en la capital provincial y tenían en el caso sus propios intereses en juego ya que el surgimiento de nuevos medios generó una disputa por obtener mayor audiencia[47].

Paralelamente, las *marchas del silencio* se convirtieron en manifestaciones masivas que fortalecieron exponencialmente la capacidad y la eficacia del reclamo social. Ante esto, los sectores opositores al saadismo se reagruparon y se sumaron a ellas constituyéndose en uno de los líderes de la demanda, dando a ellas un sentido político que hasta ese momento se mantenía

[46] Lencina (2019) explora el impacto que tuvo la cobertura del crimen en el desarrollo posterior de ambos diarios, *El Ancasti* y *La Unión*. El crimen terminó por modificar incluso el mapa de los medios al posicionar al diario *El Ancasti* como el principal medio de prensa de la provincia.

[47] Asimismo, es importante destacar que el dueño de multimedios Ancasti Silvestre Zitelli tenía aspiraciones políticas ya que buscaba convertirse en el próximo gobernador de la provincia cuando sucedió el crimen. También jugó fuerte a ser electo diputado nacional, en ambos casos vio frustrada su aspiración. Esto ciertamente debe haber influido en la línea editorial que tomó el diario *El Ancasti* y en el desenlace del conflicto.

encubierto. Constituidas en un símbolo del descontento con toda la cultura política provincial, más allá de la demanda de justicia fueron el factor desencadenante de la crisis de poder del saadismo de la que no pudo salir48. Gallo y Angaramo (1996) afirman que la oposición surgida en las marchas del silencio tuvo un fuerte contenido político que excedió ampliamente al caso Morales. Sostienen que "fue un cuestionamiento global al modelo político vigente en la Catamarca de 1990" (p. 10). Además, mencionan que, la estructura tradicional partidaria se mostró incapacitada de contener la demanda ciudadana de justicia y de articular una oposición al Gobierno saadista y cedió su lugar a organizaciones espontáneas que canalizaron ese pedido. Sin embargo, posteriormente se produjo un reordenamiento de actores que involucró a las organizaciones partidarias y a aquellas surgidas en la demanda de justicia.

Hacia finales de 1990 surgió el Frente Cívico y Social (en adelante FCS), conformado por los dos principales partidos opositores al saadismo: la Unión Cívica Radical y Movilización, además de otras fuerzas como el MPC, el PI y el MID. Su antecedente más cercano a la conformación del frente data de un mes antes del crimen cuando elaboró un documento, un manifiesto, en el que convocaban a la conformación de un espacio político opositor al saadismo y firmado por numerosas fuerzas políticas. También puede contarse como un precedente la oposición a la reforma constitucional de 1988. En esta especial coyuntura la UCR supo articular aquellas viejas demandas republicanas con las nuevas causas de protestas. esa articulación puede resumirse en un gran incentivo colectivo: *Por la vida.* Lema que reunió a otros dieciséis partidos provinciales como por ejemplo el Movimiento Popular Catamarqueño (MPC), aunque hegemonizadas por la UCR y Movilización. En palabras de Gallo y Angaramo (1996), el FCS fue el instrumento electoral que concilió las distintas posiciones

[48] Recordemos que una de las formas que adopta las crisis de poder es la fractura del bloque de poder y la reestructuración de las alianzas, esto justamente es lo que generó el crecimiento sostenido de la protesta social catamarqueña.

políticas y la herramienta de poder que surgió como alternativa al saadismo. En las elecciones del año 1991 se presentó como la fuerza política que establecería la justicia y los actos administrativos luego de 8 años de Gobierno saadista.

El dinamismo de la organización de la alianza tuvo una amplia cobertura de la prensa, de hecho, podemos observar como un gran experimento la construcción de candidaturas a partir de la visibilidad de los medios, tal es el caso de Miguel Marcolli[49] quien terminaría siendo diputado nacional por el FCyS. Este actor fue clave por dos motivos, el primero se vincula a su pertenencia partidaria el PJ (hijo de un histórico dirigente del peronismo local) y la trayectoria dentro del Gobierno de Ramón Saadi, fue subsecretario de Industrias, organismo clave en la política de Promoción Industrial una de las preferidas del saadismo. Esto le generaba una ruptura importante en el seno de la coalición del gobierno dado que *uno de los propios* no solo se abría, sino también los lesionaba moralmente con sus imputaciones. El segundo motivo se vincula a la representación simbólica que tenía su presencia en la nueva alianza política dado que exhiben pluralidad democrática al incorporar *la pata peronista* al FCyS. Marcolli supo constituirse en actor político, al aprovechar la coyuntura y al percibir que su carencia de presencia territorial en toda la provincia podía ser suplida por la capacidad de difusión de los medios de prensa. La visibilización que estos aportaron se correlaciona con la construcción de una imagen favorable que fue clave en la captación de los votos independientes.

[49] Marcolli en el momento de los hechos (septiembre de 1990) era diputado provincial por el PJ. Su posición dió un giro total, es el que introduce la idea de "los hijos del poder" como responsables del crimen. Esto le permitió constituirse en un actor principal del conflicto y vocero de los familiares de la víctima. Marcolli se transforma en un caso paradigmático del rol de los medios en la potenciación de una imagen que termina siendo beneficiosa en términos electorales.

El saadismo hizo ingentes esfuerzos por posicionar su voz en los medios no oficiales[50] con dispar o bajos resultados aun cuando —se especula— los incentivos eran jugosos para los noveles medios, principalmente radiales, esto también es un indicador de la constitución de un campo comunicacional novedoso para la época. Claro que ese campo no hubiese sido posible sin la presencia de los medios nacionales que articulaban otros intereses y actuaba como reaseguro del periodismo local.

El rol del gobernador Ramón Saadi ante el conflicto

Ramón Saadi no percibió en un primer momento la magnitud de las movilizaciones que pedían justicia por el caso. El gobernador se encontraba obnubilado por las disputas internas de poder con el presidente de la Nación por el manejo partidario y minimizó el impacto que tendrían las marchas en su gobierno. Saadi estaba convencido que las, ya, multitudinarias marchas eran *políticas* y podían ser desarticuladas desde la *política*. A raíz de este cálculo protegió a los principales imputados de encubrimiento y los sostuvo en su cargo, principalmente a la cúpula policial. Pero la creciente presión popular pidiendo justicia y la acción sistemática de la prensa nacional acorralaron la estrategia de *resistencia* de Ramón y empezó a comprometer la imagen del presidente Menem, a quien los marchantes le pedían definiciones contundentes.

Gallo y Angaramo (1996) afirman que Guillermo Rosales, hasta entonces uno de los íntimos aliados del gobernador, recién se percató de la magnitud del conflicto cuando regresó de su rol como embajador de Libia y observó la marcha. Luego de percibir su magnitud, le advirtió al gobernador que había dos opciones: sumarse a ellas o presentar la renuncia y ya era tarde

[50] Recordemos que ese momento contaba con un canal de televisión y una radio FM.

para incorporarse a la demanda de justicia. Allí recién Saadi se dió cuenta del nivel del conflicto cuando en Nación, José Luis Manzano barajaba la posibilidad de intervenir la provincia.

Ante la inminente posibilidad de que la provincia fuera intervenida, Saadi intentó dialogar con el presidente Carlos Menem, pero este no lo recibió. El gobernador se sintió traicionado por Menem, quien le había asegurado que no iba a llegar a tales instancias. Saadi aceptó con resignación la intervención del Poder Ejecutivo y cedió el mando de la provincia a Luis Prol, el interventor designado. Sin embargo, resistió tenazmente la intervención del PJ, lo que produjo la ruptura con aliados políticos muy cercanos como Guillermo Rosales que terminaron militando por la intervención del partido[51].

La relación con el Poder Ejecutivo Nacional

El Poder Ejecutivo Nacional, en particular el presidente Carlos Menem, se vió presionado por su entorno para tomar la decisión de intervenir la provincia. La intervención de los tres poderes de la provincia fue promovida por un sector del gabinete nacional, en particular los "celestes" capitaneados por el secretario general de la presidencia Eduardo Bauzá, un enemigo declarado de Ramon Saadi[52]. El revuelo mediático generado por las *marchas*

[51] La intervención de la provincia dio lugar a la proliferación de demandas de democratización del PJ, ya que sectores no saadistas argumentaban que las prácticas discrecionales también se habían desarrollado al interior del partido. Esto generó un aislamiento de Ramón Saadi debido a que sus aliados más cercanos se alejaron y empezaron a militar la intervención del partido. Saadi, por su parte, defendió el partido como parte de su último bastión de poder, pero esta tarea no dió sus frutos. El PJ catamarqueño fue intervenido por decisión del Consejo Nacional del PJ el 4 de octubre de 1991.

[52] Gallo y Angaramo (1996) señalan que José Luis Manzano, ministro del interior, tenía un interés particular en que se realice la intervención a la provincia, ya que Vicente Saadi le había arrebatado en la década de 1980 la conducción del consejo nacional del PJ.

del silencio impactó en la agenda política nacional que no pudo obviar lo sucedido en la provincia. Así, se cumple con lo que Aelo (2002) menciona sobre la política provincial y la influencia que esta tiene en las características de la política nacional.

La relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y provincial era tenso, ya que ambos actores tenían posiciones disímiles en cuanto a la explotación minera y la distribución y uso de los recursos que derivarían de esta explotación. Hay un rasgo estructural que Catamarca comparte con otras provincias como Santiago del Estero, que es el predominio del ingreso fiscal como dinamizador de la economía (Parnas, 2019). Esto genera, tal como afirma Ortiz de Rozas (2014), que el partido que llegue al gobierno, acceda a los recursos estatales y se borren las diferencias entre gobierno, partido y Estado. El saadismo había logrado con éxito controlar el desempeño electoral y dominar los recursos fiscales de los cuales se valían patrimonialmente[53]. Ramón Saadi no estaba de acuerdo con el porcentaje de ganancias que Carlos Menem pretendía establecer para la provincia por la explotación minera. La ley que proponía el Gobierno Nacional entraba en conflicto con la ley provincial de minería en cuanto a la distribución de las regalías mineras. Este desacuerdo había frenado el cierre de acuerdo con las empresas dispuestas a realizar la explotación. Lo llamativo es que en 1993 el Gobierno Nacional y provincial establecieron un marco legal para favorecer las inversiones mineras y se rubricó el Acuerdo Federal Minero en el que se fija que los yacimientos mineros son propiedad de las provincias[54] y que las provincias se comprometen a no aplicar regalías por más del 3 por ciento del valor de la bocamina. Este acuerdo abrió las puertas del consorcio australiano, que puso en marcha la explotación de Bajo

[53] En el pasado, Vicente Saadi había aprovechado la debilidad política de Ricardo Alfonsín y negoció para la provincia de Catamarca unos puntos extra en la distribución en la coparticipación federal.

[54] *Diario El Ancasti* (28 de mayo de 2022) "La intervención federal a la provincia y un vínculo difícil con el peronismo". Disponible en: https://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2021/2/15/la-intervencion-federal-la-provincia-un-vinculo-dificil-con-el-peronismo-457085.html

la Alumbrera y que se firmó en octubre de 1997 en el que estuvo el presidente y el gobernador radical Arnoldo Castillo. Podríamos hipotetizar que la intervención federal también le ofreció una salida al presidente para dirimir el asunto minero.

Hasta el momento de la intervención, el gobernador de Catamarca tenía un fuerte capital político que le servía como subsidiario del lugar de poder que ocupaba. Ramon Saadi había recibido como herencia de su padre un aceitado grupo de legisladores nacionales, un par de embajadores, una serie de cargos nacionales (el más significativo fue el viceministerio del interior) y varios jueces federales. Esto le generó confianza al gobernador sobre la disputa de poder con el presidente, aunque perdió de vista que las lealtades en el peronismo siempre son con quien tiene más voto o más poder real. La firma del decreto de intervención en abril de 1991 concitó la atención de la prensa nacional, dándole aún más relevancia al acto político administrativo que tenía por objetivo despejar cualquier duda sobre una eventual connivencia con Saadi.

El 17 de abril de 1991, Carlos Menem firmó el decreto que intervenía el Poder Ejecutivo y Legislativo de la provincia. Trece días antes ya había intervenido el Poder Judicial de la provincia y había designado como interventor de la justicia a Pedro Aquino.

En el decreto de intervención del Poder Ejecutivo se sostenía que en la provincia "se encontraba afectado el régimen republicano de gobierno" y que

> "en el ámbito de la provincia de Catamarca se vive, desde hace ya tiempo, un evidente clima de conmoción social, que sus autoridades no han podido remediar ejercitando las medidas de gobierno adecuadas (...) Que la situación reseñada, visto la gravedad institucional que ha alcanzado, no podría

> ser resuelta a través de los mecanismos que prevé la propia Constitución Provincial" (DNU 712/91).

A partir de esa serie de considerandos, Menem designó como interventor de la provincia al abogado Luis Prol y dió como caducos los mandatos del gobernador y de los miembros del Poder Legislativo.

La intervención pretendía ser, tal como se mencionaba desde el poder federal y en los medios de comunicación, una herramienta de democratización ante un régimen político que se encontraba viciado de prácticas discrecionales e informales que habían puesto en riesgo el régimen democrático provincial. De esta forma, ante los dos caminos que derivan en la democratización subnacional según Gibson (2012), en Catamarca se dio aquella liderada por el poder central en el que las autoridades intervinieron para impulsar el cambio político.

Eclosión y gatopardismo: ¿cambiar para que nada cambie?

En abril de 1991, Carlos Menem intervino los tres poderes de la provincia y designó como interventor federal a Luis Prol. Este se desempeñó como interventor entre abril y diciembre de 1991.

La llegada al Gobierno de Luis Prol generó desconfianzas en ambos márgenes de la *grieta* social y política catamarqueña. En ese momento el peronismo saadista lo identificó claramente como un enemigo e hizo todo lo posible para obstruir su, sabida, corta intervención. Discursivamente utilizaron un viejo sintagma *plaga federal*, esa nominación en realidad era un tiro por elevación para el sector celeste muy cercano al presidente Menem. Estos habían logrado su objetivo de debilitar la relación Menem-Saadi aplicando *cirugía mayor* tal como se referían a

la intervención. Una vez consumado este hecho, había que demostrar que Ramón Saadi no era más una opción política para el electorado catamarqueño. Para ello fue necesario quitarle al saadismo el manejo partidario del PJ y construir una opción electoral alternativa a la mancillada fuerza hegemónica peronista. Esta apuesta era muy arriesgada para los celestes y de su éxito dependían algunos de sus espacios de poder nacional. Menem, viejo conocedor de la lucha de facciones, daba señales indistintas a los bandos en pugna con el fin de contenerlos en el ancho mar del peronismo.

Por otra parte, el frente opositor sostenía que la intervención a la provincia era una operación de distracción para lograr sostenerse en el poder y mantener la impunidad del crimen. Estas desconfianzas, en particular la primera, se fueron diluyendo cuando la Intervención Federal jugó fuertemente a favor del FCS al persuadir a la corte de justicia para que habilite la candidatura a gobernador de Arnoldo Aníbal Castillo[55]. Otro factor que jugó con fruición a favor del frente opositor fue el despido masivo de agentes de la administración pública. En los primeros días de su Gobierno, Prol firmó una serie de decretos, entre ellos el decreto 042 que declaró cesantes a todos los empleados contratados en el ámbito de la administración pública provincial, con excepción de las áreas de salud, educación, seguridad, justicia y servicios esenciales. Esto representó el despido de 2000 empleados públicos (Gallo y Angaramo, 1996). El decreto fue una medida disciplinadora y provenía de un informe sobre la situación económica de la provincia en la que se mencionaba que el estado provincial se encontraba en una situación crítica en términos económicos. Esto se sumó a las denuncias existentes contra el saadismo y sirvió también como instrumento para orientar al

[55] Arnoldo Aníbal Castillo tuvo que presentar un recurso ante la justicia para poder presentarse como candidato a las elecciones, ya que en la Constitución de 1988 el saadismo había incorporado una cláusula que le trababa el acceso a la gobernación a quienes habían sido funcionarios durante el gobierno de facto. Hacia fines de mayo de 1991, Castillo hizo una presentación ante la justicia cuestionando el inciso 6° del artículo 131°de la Constitución Provincial.

electorado hacia las otras opciones electorales ya sea el Frente de la Esperanza para la Nueva Catamarca (FENCa), la alianza oficialista[56], o el Frente Cívico y Social.

Prol en su rol de gobernador recurrió a toda la liturgia peronista para consolidar una imagen donde un peronismo moderno, horizontal y frentista era posible. El principal interés era la captura de dirigentes de peso del viejo peronismo y la seducción hacia los independientes[57], que aportarán frescura electoral a la caldeada Catamarca. El FENCa logró seducir para la candidatura a gobernador a un *outsider* de la política. Francisco *Pilo* Sotomayor[58] irrumpió en el escenario político como alguien nuevo sin vínculos con el pasado y con una gran proyección hacia el futuro básicamente por su actividad profesional: productor rural (todo un símbolo para el universo peronista). Otro candidato outsider fue el empresario ferretero Pablo Bizzotto quien fue presentado como candidato a intendente de la capital catamarqueña. Gallo y Angaramo (1996) afirman que, a pesar la inclusión de estos perfiles que dotarán de nuevos aires al peronismo catamarqueño, los candidatos carecieron de carisma para seducir al electorado que los observaba como un frente surgido de la nada para constituirse en una opción menemista. Asimismo, la *vieja*

[56] El FENCa fue la opción electoral que construyó el presidente Carlos Menem en la provincia. Fue construido en parte por el interventor Luis Prol, quien intentó reunir a profesionales, empresarios y comerciantes que no habían participado en la actividad política con anterioridad. Con ello se buscaba construir un nuevo perfil no contaminado por las prácticas políticas saadistas.

[57] En realidad este simbolizaba un gran eufemismo dado que en realidad se intentaba dar cabida a sectores tradicionalmente antiperonistas pero que se habían resignificado en la alianza de Menem con Alsogaray, por ejemplo. De ese modo en Catamarca se presentaba como un nuevo frente algo que en el peronismo clásico se interpretaba como una alianza con el enemigo.

[58] Simbólicamente era un perfil muy acertado para referenciar a la *Esperanza* de la *nueva Catamarca*, Sotomayor era dirigente de la Sociedad Rural de Catamarca, presidente de una cooperativa con mucho arraigo e identidad en la sociedad provincial y, fundamentalmente, era un outsider de la política. La idea de no estar *contaminado* con el pasado fue muy fuerte en términos discursivos hacia el electorado catamarqueño, que tenía fuertes críticas hacia la clase política.

guardia peronista pudo colocar varios candidatos en intendencias, senadurías y en la lista de diputados provinciales, reservándose los cargos de diputados nacionales para la nueva familia de poder emergente. Esta mixtura de nuevos y viejos actores no persuadió totalmente a los independientes que se orientaron por el FCyS, ni a los peronistas que también tenían su cuota en el frente ganador.

El FCS nominó primeramente como candidato a Pedro Guillermo Villarroel. Sin embargo, la efectiva candidatura de Villarroel estaba supeditada a la posibilidad de que la justicia hiciera lugar al recurso presentado por Arnoldo Castillo, en contra de la cláusula de la Constitución Provincial que le impedía presentarse como candidato. Finalmente, en julio de 1991 la justicia falló a favor de Castillo y se realizó el lanzamiento público de su candidatura. El radicalismo catamarqueño ya había asumido que Arnoldo Castillo era la figura capaz de competir electoralmente con el peronismo catamarqueño.

Por otro lado, encontramos al Frente Movimiento de Acción Popular (MAP), el frente electoral que había construido el exgobernador Ramón Saadi luego de la intervención del PJ. En este habían confluido todos los dirigentes que aún permanecían aliados a Saadi, entre ellos Jorge Díaz Martínez. El exgobernador se presentó como candidato a la gobernación, pero también como primer candidato a diputado nacional, de este modo se aseguró su continuidad en la política catamarqueña.

Las elecciones que en principio fueron pautadas para agosto de 1991, luego fueron programadas para octubre y finalmente se realizaron el 1 de diciembre de 1991. La campaña electoral encontró a los tres frentes con diversas estrategias para convocar a un electorado que se sentía decepcionado de la política catamarqueña. El FCS se presentó como la fuerza que reestablecería la justicia y la racionalidad en los actos de gobierno. Sin embargo, era percibido como un frente heterogéneo cuyo punto de unión era la oposición a Saadi más que un programa de gobierno. En tanto que el MAP

se presentó como la fuerza armónica y dispuesta a trabajar por la reconciliación de los catamarqueños. Pero el desgaste del saadismo había crecido por la falta de autocrítica y esto lo perjudicó en la instancia eleccionaria. Por último, el FENCa que contaba con la estructura de apoyo del PJ y del Gobierno Nacional, se vió perjudicado por la inexperiencia política de sus principales candidatos que realizaron declaraciones que le valieron la crítica de sus compañeros de lista.

El 1 de diciembre de 1991 fue electo Arnoldo Aníbal Castillo, candidato de la nueva coalición surgida de las Marchas del Silencio, el FCS con el 49,1% de los votos. En segundo lugar, se posicionó el MAP, liderado por el gobernador intervenido que obtuvo el 37,8% de los votos. Y, en tercer lugar, el FENCa con el 11,6% de los votos.

La elección del año 1991 representó el inicio de un nuevo ciclo político de veinte años liderado por el FCS y la familia Castillo. El FCS gobernó la provincia hasta el año 2011. En estos largos 20 años hubo también sucesiones nepóticas, control del poder judicial y un juego muy cerrado en la conformación del poder legislativo. La reproducción del poder en torno a una misma élite fue más que evidente Arnoldo Castillo gobernó entre 1991 y 1999, durante dos períodos. Aunque los últimos dos años (1997-1999) debido a su deteriorada salud, en la práctica, gobernó su hijo Oscar quien también sería su sucesor (1999-2003). En el año 2003 fue sucedido por Eduardo Brizuela del Moral, quien previamente se desempeñó como intendente de la capital. Brizuela del Moral perdió las elecciones del año 2011, cuando se presentó como candidato para desempeñar su tercer mandato como gobernador y disputó el control del ejecutivo provincial con una nueva figura Lucía Corpacci que, apoyada por el oficialismo nacional, venció en las elecciones y terminó con veinte años de hegemonía radical.

El crimen de María Soledad Morales dio lugar a una crisis política y social que alteró el escenario político de la provincia

en los inicios de la década de 1990. La movilización social y la cobertura mediática que tuvo dio lugar a la intervención de la provincia en los tres poderes y eso inició un proceso de cambios en toda la provincia, se realizaron intervenciones a los municipios, despidos de empleados públicos, el surgimiento de nuevos actores en la escena política local, entre otros. Sin embargo, a largo plazo esto no representó la modificación efectiva de algunas prácticas políticas que persistieron bajo la hegemonía de un nuevo grupo de poder.

Bibliografía

Aelo, O. (2002). Elites políticas en la provincia de Buenos Aires: peronistas y radicales en las elecciones de 1948. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 13(2), 89-114.

Bandieri, S. (2005). Asuntos de familia: La construcción del poder en la patagonia: el caso de Neuquén. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (28), 65-94.

Bazan, A. R. (2009). *Historia contemporánea de Catamarca 1930-2001.* Editorial Sarquis.

Behrend, J. (2008). Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence [Tesis doctoral en Department of Politics and International Relations, Oxford University].

Behrend, J. (2013). La democracia en las provincias: un balance de tres décadas. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. *Plan Fénix; Voces en el Fénix*, 31; 12-2013, 60-67.

Bergman, M., & Szurmuk, M. (2006). Memoria, cuerpo y silencio: el caso "María Soledad" y la demanda de ciudadanía en la Argentina de los noventa. *Acta poética*, *27*(2), 241-271.

Campos, H. (2022). Los límites de las perspectivas teóricas liberales para estudiar las democracias en las provincias argentinas. *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, 31(1), 122-134.

Carrera, L. (2001). *Procesos de reforma electoral en las provincias de Catamarca y Jujuy: 1983-1999*. Congreso 2001 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC.

Farinetti, M. (2015). *Perspectiva sobre el juarismo a partir de Weber y Foucault*. I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Instituto

de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Gibson, E. (2013). *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge University Press.

Lencina, J. D. (2019). Reconfiguraciones en el periodismo gráfico de Catamarca (1990-2018). [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina]. RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2069

Michels, R. (1979), *Los partidos políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna.* Amorrortu.

O'Donnell, G. (1997) Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas, en G. O'Donnell, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós.

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 Doctoral. Universidad de Buenos Aires].

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

Rodrigo, C. (2014). Relaciones de gobierno e inestabilidad. El juicio político en la escala subnacional en Argentina. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(2), 155-184.

Fuentes

Constitución provincial 1965 y 1988.

Diario La Unión.

Diario El Ancasti.

Decretos 042/1991, 566/91, 572/91 y 712/91.

Entrevistas a periodistas: Roque Atilio Molas, director del *Diario El Ancasti*, y Eduardo Molas, director de *Diario La Unión.*

Entrevista a Pablo Sanchez, referente del Partido Intransigente y activista de las *marchas del silencio.*

Resultados electorales: Justicia electoral de la provincia de Catamarca.

Anexo

Tabla 1. Mapa de actores políticos provinciales del saadismo.

	Poder ejecutivo	Poder legislativo	Poder judicial
Primera linea (ministros- presidente de cámaras y de bloque- miembros de la corte de justicia)	Ministro de gobierno: Benigno Sosa- Jorge Diaz Martinez Ministro de Bienestar social: Dermidio Herrera. Ministro de Economia: Justo Sanchez Reynoso Pedro Casas Carlos Ruben Schvartz	Efrain Rosales Jorge Diaz Martinez Edgardo Macedo Mario Sampayo Marcos Saadi Oscar Garbe	Sarrabayrouse Varangot, Jose Maria Alejandro Lupiañez, Antonio Miguel Guzman, Mario Alejandro Diaz Martinez, Mardonio Rafael Tobias, Santos Emir
Segunda linea (subsecretarios - diputados y senadores- jueces de instrucción y fiscales)			Moreno, Manuel Victor (Procurador de la Corte) **Juez Camara:** Guiligan de Giordani, Ma. Elena; Herrero, Luis René; Lobo Herrera, Rafael Eduardo, Romero, Nicolás del Valle; Farnes, Carlos Alberto; Oviedo, César Ernesto; Tobias,Santos Emir; Juez: Dabbar, Miguel Angel; Gandini, Luis Armando; Mamana, Carmelo Alberto; Maturano, Gabriel Alberto; Mazzucco, Roberto Dionisio Fiscal: Aguiar, Samuel Antonio; Castro, Victor Guillermo; Castellano, Jorge Raul; Velarde de Chayep, Nora Silvia; Defensor Civil: Busato, Carlos Alberto Cabrera de Buenader, Maria Mercedes Rizo, Hugo Rafael;
Tercera linea (directores, secretarios de bloques y parlamentarios, secretarios de cámara, relatores y de juzgado)			

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 12

Crisis y estabilidad en Santiago del Estero: entre intervenciones federales y partidos predominantes (1993-2021)

Hernán Campos y Victoria Ortiz de Rozas

La provincia de Santiago del Estero presenta dos características aparentemente paradójicas: es el distrito que registra episodios de inestabilidad política de gran intensidad —como las dos Intervenciones Federales de 1993 y 2004— y, al mismo tiempo, períodos de estabilidad política en el que los partidos de gobierno se mantienen en el poder construyendo mayorías electorales que los asemejan a los llamados partidos predominantes, según la concepción clásica de Sartori (1980)[1].

A partir de la primera Intervención Federal, se generaron condiciones de posibilidad para el retorno del peronismo liderado por Carlos Juárez al gobierno y su consolidación (1994-2003). Y a partir de la segunda Intervención, el Frente Cívico (desde el 2005), una coalición de dirigentes provenientes del radicalismo, el peronismo y organizaciones sociales, construyó una hegemonía

[1] Estrictamente deberíamos hablar de *sistemas de partidos predominantes*, que Sartori incluye dentro de los sistemas competitivos —en el borde de la zona competitiva—. Estos sistemas se caracterizan por la existencia de otros partidos además del partido predominante —el cual domina la escena electoral de manera contundente— que en la práctica no pueden acceder al poder.

política aún más amplia y estable que sus antecesores, acentuando los rasgos de partido predominante.

El capítulo propone una mirada sobre la emergencia de dichos gobiernos, vinculando su configuración con las crisis precedentes mencionadas. Sin agotar otras dimensiones, es necesario pensar en la afinidad electiva señalada.

Las condiciones de estabilidad/inestabilidad política se vinculan con un modo de articulación del Estado, el sistema político, económico y otros posibles. En este sentido, dicha vinculación impulsa a distanciarnos del análisis de cuño sustancialista y alejarnos aún más del reduccionismo de las relaciones causales (Saltalamacchia, 2009).

Nuestro punto de partida es que la vida social, política y económica de las provincias se instituye a partir de tradiciones propias y relativa autonomía, en interacción con la política nacional y con las otras unidades subnacionales. De un modo directo, podríamos señalar que tanto el sistema político como la estructura social de la provincia han sido modelados por su propia constitución interna y las provenientes de la Nación. De modo que, en este trabajo, si bien se apunta a echar luz sobre un proceso político provincial, se reconstruye la interacción de sus protagonistas con los niveles nacionales de la política y sus actores. Ello resulta ineludible si dos momentos políticos centrales están protagonizados por una Intervención Federal de la provincia.

La pregunta general para comparar los dos momentos políticos propuestos sin embargo gira en torno a la dinámica propiamente provincial: ¿Cómo se procesó la conflictividad política interna en un contexto de crisis como es el previo a una Intervención Federal?

De ello se derivan preguntas más específicas. ¿Cuáles fueron las demandas sociales emergentes que articularon el Santiagueñazo

en 1993 y las movilizaciones por el doble crimen de la dársena en el 2003? ¿Cómo se rearticuló el campo político provincial? Para responder a estos interrogantes, nos centramos en los principales partidos y actores políticos provinciales y nacionales.

Centrándonos en las crisis de las Intervenciones Federales (1993 y 2004) en Santiago del Estero, abordaremos: a) los principales conflictos y demandas de la sociedad; b) la conflictividad partidaria y la rearticulación del campo político provincial, en especial el Partido Justicialista, el radicalismo y sus líderes.

A lo largo del texto, desplegamos nuestro planteo, que tiene diferentes partes:

> I- Ambos episodios de Intervención Federal fueron precedidos por intensos eventos de protesta social, los cuales se enfocaron en demandas de distinto tipo: en 1993 eran principalmente de índole socio-económica y simultáneamente de carácter político —se asociaba la forma en que se implementaba el programa de reformas neoliberales a la corrupción de la clase política—; y en 2004 fundamentalmente giraron en torno al respeto de las libertades y el cuestionamiento de los aspectos autoritarios del régimen político en una demanda generalizada de democratización.
>
> II-En ambos momentos, la protesta social logró un grado de nacionalización (Gibson, 2012) de tal magnitud que no permitió a los gobernantes mantener el conflicto localizado. Asimismo, la respuesta por parte del gobierno provincial fue inadecuada o tardía, sin lograr tematizar las demandas públicas en el marco de una narrativa gubernamental legítima. El faccionalismo partidario en el primer episodio y los

problemas relativos a la sucesión del gobernador en el segundo caso, acentuaron las dificultades para dar una respuesta que contuviera el descontento social.

III- Las tensiones intrapartidarias —al interior del partido de gobierno provincial y en la relación provincia-nación— constituye en sí mismo una clave explicativa para ambos momentos de crisis política. Y, asimismo, proveen una pista para comprender lo sucedido de manera posterior a la fase de resolución de los momentos de inestabilidad: la conformación de partidos predominantes. Las crisis intra —y, en cierta medida, las tensiones interpartidarias— preceden a los períodos de estabilidad política y la particular forma que asumen en la provincia, bajo el signo de partidos predominantes.

IV- Las dos caras aparentemente contradictorias de la política santiagueña terminan teniendo sentido, sobre todo si se analiza la configuración política actual, donde gobierna un frente integrado por diferentes redes partidarias, así como un amplio espectro de los actores sociales provinciales. El nuevo período de estabilidad posiblemente sea producto de los procesos de protesta anteriores y el aprendizaje de las elites políticas, en cuanto a la respuesta frente al descontento y la estrategia de incluir dirigentes sociales entre sus filas. Un partido predominante como el Frente Cívico con amplia competencia y, podría decirse, democracia interna.

En un primer apartado abordamos la primera situación de crisis, seguida de la Intervención de 1993. Luego, la segunda "coyuntura crítica" provincial, a partir de los llamados *crímenes de La Dársena* y la subsiguiente Intervención Federal en 2004. En

un tercer apartado, proponemos una comparación sistemática de ambas situaciones de crisis, a partir de la cual desarrollamos nuestra hipótesis sobre las características del partido predominante actualmente en el gobierno.

La Intervención de 1993: crisis y vuelta del peronismo al poder

Si bien en el sentido común popular quedó impresa la frase que el peronista Carlos Juárez *gobernó la provincia durante 50 años*, lo cierto es que en el momento de la primera intervención federal analizada el titular del Poder Ejecutivo provincial era un *delfín* político de Juárez, que lo había desafiado organizando su propia facción política, la Corriente Renovadora[2]. Como se ve en el siguiente gráfico, en 1993, año en que estalló el Santiagueñazo, Juárez no se encontraba encabezando el Poder Ejecutivo Provincial.

Figura 1

Fuente: Elaboración propia.

[2] La Corriente Renovadora es una línea interna del Partido Justicialista creada por César Iturre para enfrentarse a las redes partidarias de Carlos Juárez.

En 1990 César Eusebio Iturre gobernaba la provincia en el contexto de crisis económica y social que atravesaba el país. Se vivenciaba la crisis hiperinflacionaria de finales de los ochenta, sumada a la sanción de las leyes nacionales de Emergencia económica y de Reforma del Estado impulsadas por Carlos Saúl Menem. A ello se añadía la histórica dependencia de los fondos nacionales, que representaban más del 90% del presupuesto provincial (Saltalamacchia y Silveti, 2009). En el horizonte del peronismo gobernante, debilitado por las tensiones intra partidarias, se imponía como solución posible la lógica neoliberal imperante: reducir y reformar el Estado.

En este punto, resulta relevante recuperar el argumento de Gibson y Calvo (2000, p.34), quienes vincularon la implementación de las reformas económicas con la economía política del federalismo argentino y la estructura de alianzas del peronismo; mostrando cómo la diferenciación económica regional y la distribución de recursos políticos pueden configurar el diseño de las reformas económicas y las bases coalicionales para la sustentabilidad política. Los costos de la reforma económica fueron concentrados inicialmente en las zonas más urbanizadas y desarrolladas del país. Las regiones menos desarrolladas, pobres en recursos, pero ricas en votos por la sobrerrepresentación legislativa, pudieron evitar los efectos más radicales en la reestructuración del Estado y la reforma fiscal entre 1989 y 1995.

Ello supuso eximir de las reformas a las zonas rurales de las provincias periféricas, pero no así a los centros urbanos. En pocas provincias, como Santiago del Estero, Chaco y San Luis, las consecuencias políticas no se hicieron esperar y tomaron la forma de protestas que, aunque limitadas a las zonas urbanas, adquirieron formas estruendosas, sobre todo en nuestro caso de estudio.

Vale destacar la utilidad de los argumentos de Gibson y Calvo (2000) para el caso de Santiago del Estero como una provincia

periférica, principalmente cómo a pesar de que en la provincia se aprobaron leyes pro Reforma nunca se las implementó desde el gobierno provincial peronista, y fue la Intervención Federal de 1994 quien asumió esa tarea.

Volviendo a 1987, quien se encontraba en el Gobierno era Iturre, ingeniero oriundo del departamento Quebrachos (al sur de la provincia) y ex rector de la Universidad Nacional. Iturre desempeñó el cargo de ministro de Gobierno de Juárez y fue luego elegido por Carlos Arturo Juárez como su sucesor. Ante la imposibilidad de lograr incorporar una cláusula que habilitara la reelección de Juárez en la reforma constitucional del año 1985, Iturre fue el candidato juarista en las elecciones de 1987.

Mientras que en otras provincias los intentos reeleccionistas prosperaron, en Santiago del Estero esta estrategia de "parroquialización del poder" (Gibson, 2012) no tuvo éxito. Una manera —imperfecta— de garantizar su control sobre el gobierno provincial, fue designar un sucesor. Esta estrategia informal de control político no tuvo el efecto esperado.

En 1988, un año después de asumir, Iturre provoca una fuerte fractura dentro del peronismo alejándose del sector juarista y creando su propio espacio político dentro del PJ[3], la Corriente Renovadora. Para ello, debió desplegar una estrategia de construir su propio poder político y materializar su independencia de Juárez.

Con el propósito de sumar recursos de poder en contra de Juárez, Iturre acordó con quien por esos años era Intendente de la ciudad capital y principal líder de la UCR, José Luis Zavalía. A mediados de 1991 llegaron a firmar un pacto de Unidad Provincial, lo que permitió a la Corriente Renovadora ampliar el número de

[3] En el ámbito sindical, esta división en el PJ también va a ser acompañada por un numeroso grupo de gremios afines al gobernador que se unieron y conformaron el Movimiento Sindical Renovador Santiagueño. La CGT quedó dividida en un sector Renovador y en CGT Auténtica afín al juarismo (Ruíz, 2013).

vocales del Superior Tribunal de Justicia, llevando de siete a nueve miembros (Ruíz, 2013). El final de la articulación interpartidaria se cristalizó con la implementación de un sistema electoral de doble voto simultáneo —conocida como *ley de Lemas*—, que claramente perjudicaba al radicalismo. Esta búsqueda de acumulación de poder de Iturre se encontrará condicionada fuertemente por la preocupante situación económica. Las alternativas para paliar la crisis conducían a la obligada opción del ajuste impuesto por el menemismo con la Reforma del Estado.

Restringidas las opciones que se le presentaban al Gobierno, el 25 de abril de 1990 se sancionó la ley 5.808 de Emergencia Económica y Administrativa. Entre sus principales enunciados se aseguraba la suspensión de subsidios y subvenciones, se autorizaba al ejecutivo a tomar deuda; en cuanto a lo administrativo proponía buscar adoptar un sistema de administración y control de las estructuras organizativas que posibilitara el *redimensionamiento y la reestructuración funcional del Estado*, facultando al ejecutivo a descentralizar, privatizar, desregular, desmonopolizar y dar en concesión los servicios y funciones prestados por sus organismos y empresas (Dargoltz, 1994; Ruíz, 2013).

A pesar de la fuerte defensa que se había hecho de la Reforma, esta nunca fue implementada: se continuaba ampliando la planta del personal de la administración pública, el traspaso de funciones a los municipios no se concretaba y las anunciadas privatizaciones nunca se llevaron a cabo (Vezzosi, 2009, p. 101). En concreto, la aplicación de políticas de corte neoliberal, como afirma Martínez (2009), representaba para la Corriente Renovadora el riesgo no solo de generar una profunda crisis social, sino principalmente de debilitarse en la interna con el juarismo.

Las elecciones para elegir gobernador de octubre de 1991 fueron el detonante para grandes movilizaciones populares y de la pérdida de legitimidad de la Corriente Renovadora. Los resultados para gobernador y vice: UCR 43,96%, Frente de la

Corriente Renovadora (PJ) 27,84%, Juárez Vuelve (PJ) 25,34%, Revolución Productiva (PJ) 1,96%. La sumatoria de sub lemas del Partido Justicialista arrojaba un mayor porcentaje por encima de la UCR, se daba por ganador a la Corriente Renovadora con la Fórmula Mujica-Lobo.

Esto va a generar indignación del radical Zavalía que veía *robado* su triunfo. A partir de ese momento inició una serie de marchas multitudinarias (llegaron a ser veintiocho) (Dargoltz, 1994). Entre veinte mil y cuarenta mil personas acompañaron al líder montado a caballo en su denuncia de la ilegitimidad del gobierno de la Corriente Renovadora (Dargoltz, 1994). La situación de movilización era tal que Iturre se vio forzado a traspasar el mando a Carlos Mujica unas horas antes de lo previsto, el 10 de diciembre de 1991.

Hacia dentro del Partido Justicialista la conflictividad fue creciente debido a las prácticas disruptivas de Carlos Juárez, denunciando fraude en las elecciones.

Como resultado de las tensiones intra partidarias, el PJ fue intervenido, y en el cargo de interventor se nombró a Raúl Álvarez Echagüe, diputado bonaerense que respondía al menemismo y que ejerció presión sobre el gobierno provincial a favor de la Reforma del Estado.

Mujica, oriundo de Mailín, al igual que Iturre era ingeniero y ex rector de la Universidad Nacional. En la campaña electoral, se había hecho énfasis en esta pertenencia al mundo académico de Mujica, y en la continuidad de la empresa política de Iturre. El vice, Fernando Lobo, había sido presidente de la bancada iturrista en la Legislatura provincial y estaba ligado a los propietarios del diario *El Liberal* (Picco, 2012).

Al momento de asumir, Mujica va a designar un equipo compuesto en su mayoría por hombres vinculados a Iturre y solo algunos pertenecientes a otros sectores del justicialismo.

Sin embargo, a cinco meses de la asunción lo cambiaría casi totalmente, y un tiempo más adelante ya en 1993, daría un brusco giro, al renovar el gabinete con ministros que responderán a Carlos Juárez.

La situación revestía caracteres preocupantes. "El Gobierno de Mujica comenzó en medio de presiones (desde el Gobierno nacional principalmente) por llevar a cabo el proceso de reforma estatal, de protestas de parte de los trabajadores que temían las consecuencias del proceso y fuertemente debilitado a partir de su legitimidad cuestionada" (Vezzosi, 2008, p. 32). El gobernador solo atinaba a prometer constantemente la aplicación de medidas de ajuste estructural que incluirían la privatización de las empresas estatales, la reducción de personal y la eliminación de áreas administrativas. Y aunque no llegaba nunca a tomar una decisión concreta al respecto, los actores sociales comenzaron a movilizarse intensamente en contra de esas posibles acciones:

> "A medida que iba concretándose el proceso de reformas en el ámbito nacional se agudizaba el temor entre los trabajadores santiagueños de que se comenzaran a aplicar las medidas de reducción de gastos de la ley de reforma del Estado provincial, hasta ese entonces en vigencia solo en los papeles. No solo había intranquilidad por el cierre de ramales ferroviarios y por las privatizaciones de organismos nacionales con secciones o sucursales en Santiago, sino porque ya se comenzaba a hablar de la posibilidad de privatización del banco de la provincia y de la transferencia de los servicios educativos nacionales, hechos que preocupaban en particular a los empleados bancarios y a los docentes, directamente interesados" (Tenti, 2005, p. 77).

En todo el año 1993 la conflictividad social y política se agudizó. En los primeros meses el malestar social era creciente frente a los bajos salarios de los trabajadores estatales, la preocupante situación del sistema de salud, que se agravaba debido a que los profesionales de la salud cortaron los servicios al Instituto de la Obra Social del Empleado Público Provincial y la situación del sector docente.

> "Los paros docentes continuaban por lo que se decretó la emergencia educativa. Los colegios profesionales denunciaban irregularidades y el Colegio de Abogados denunciaba la falta de independencia del Poder Judicial. […] El 18 de abril se iniciaron las clases solo en el nivel medio […]" (Tenti, 1998, p. 134).

Ante la caótica situación de la provincia y la inminencia de las elecciones legislativas nacionales de ese año, Carlos Juárez es convocado por el ministerio del Interior conducido por Gustavo Béliz para llegar a un acuerdo con Mujica, excluyendo a César Iturre. El acuerdo implicó coordinación en la designación de ministros y estrategias electorales (Ruíz, 2013). Juárez en ese entonces ocupaba la estratégica presidencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado Nacional, en donde se definía el futuro de la reforma a la Constitución impulsada por Menem, por lo que pudo hacer sentir su peso durante el trámite legislativo. Sin cargo provincial, Juárez ejercía una de las estrategias de "control de límites" mencionada por Gibson (2012): desde una institución nacional, hacía valer su poder para obtener réditos políticos provinciales.

Sin embargo, una situación social explosiva combinada con faccionalismo partidario[4], no permitiría estabilizar la crítica situación.

En la siguiente tabla se sintetizan las principales características de la situación política y social, así como las reformas implementadas.

Tabla 1: Situación política, acciones legislativas impulsadas por los gobiernos y situación social.

	1990	**1993**
Situación político-partidaria	Fractura del Partido Justicialista: Iturre y el juarismo. La Unión Cívico Radical en proceso de consolidación en la oferta electoral.	PJ intervenido, Imposibilidad de articulación entre los sectores del peronismo. Crisis partidaria. En octubre la UCR se impone en las elecciones legislativas nacionales en la provincia. Zavalia se presenta como un potencial candidato a gobernador.
Acciones legislativas impulsando las reformas económicas por los gobiernos	Sanciona la ley Nº 5.808 de Emergencia Económica y Administrativa.	El 20 de octubre de 1993 firmó el decreto Nº 2.239 serie B, reglamentando, tres años después, la ley Nº 5.808. El 11 de noviembre se sancionó la Ley Nº 5986., "Ómnibus".

[4] Nos referimos con este término a las internas y enfrentamientos al interior de un mismo partido político, en torno a diferentes tipos de clivajes, que no son necesariamente de tipo ideológico-programático. En el ámbito de la política provincial como el referido, dichos agrupamientos generalmente se forman en torno a clivajes personales, es decir, en torno a personalismos políticos que dan origen a facciones.

Situación social	Desempleo Pobreza Ausencia de políticas para los sectores populares y trabajadores. Inicio de movilizaciones de protesta.	Se agudizan las problemáticas. Se aumenta la cantidad de protestas y de manifestantes.

Fuente: Elaboración propia.

La alianza Juárez-Mujica no tendrá éxito en las gestiones institucionales, ni tampoco en las elecciones de octubre. La crisis social, institucional y económica solo continuaba en aumento. Las elecciones para el recambio legislativo reflejarán la situación que se vivía en sus resultados.

Mientras en casi todo el país el PJ se imponía sobre la UCR (inclusive, por primera y única vez desde el retorno de la democracia, el justicialismo ganaba en la Ciudad de Buenos Aires con la candidatura de Erman González, distrito siempre contrario al PJ), un triunfo leído como un apoyo a la gestión de Menem, en Santiago del Estero junto a solo otros tres distritos (Córdoba, Catamarca y Rio Negro), triunfa categóricamente el radicalismo.

José Zavalía había podido capitalizar en su figura los manejos desafortunados de la política por parte del justicialismo gobernante y recibió un apoyo electoral masivo el 3 de octubre de 1993: un 47,9% para la UCR, obteniendo dos de las tres bancas en juego; un 37,8% para el Frente de la Unidad Popular, fruto del acuerdo Juárez Mujica, alcanzando el cargo restante que ocuparía Mercedes Marina Aragonés de Juárez. La Corriente Renovadora quedó en un lejano tercer lugar con slo el 12,49% de los votos. Sumado a esto, en la renovación de la Cámara de Diputados de

la Provincia logró ganar 15 de los 23 escaños disputados, número que sumado a los 7 que ya tenía le otorgaban el privilegio de tener el quórum propio.

Mujica, sin haber hecho una lectura acertada del resultado electoral tuvo como única respuesta anunciar nuevamente la Reforma del Estado. El 20 de octubre de 1993 firmó el decreto Nº 2.239 serie B, reglamentando, tres años después, la mencionada ley Nº 5.808 sancionada bajo el Gobierno de César Iturre en 1990:

> "Se pretendía aplicar un verdadero ajuste en la administración pública provincial, racionalizando estructuras, proyectando nuevas y disminuyendo el número de personal, de directores generales y la cantidad de cargos, incluidos los jerárquicos. Para efectivizarlo se congelaban las vacantes existentes y las que se produjesen en el futuro, se controlaban las situaciones de incompatibilidad, se establecía un sistema de jubilación anticipada, se instituía el retiro voluntario, etc." (Tenti, 2005, p. 83).

Los sueldos de los agentes de todas las ramas del Estado no se pagaban. El comercio estaba en una situación asfixiante. Los jubilados eran reprimidos en sus protestas.

La inestabilidad política anunciaba la renuncia de Mujica y que dejara el lugar al vicegobernador Fernando Lobo. Dos de los gremios más combativos, CISADEMS (Círculo Santiagueño de Docentes de Enseñanza Media y Superior) y ATE (Asociación de Trabajadores del Estado) llevaron petitorios a la Legislatura provincial solicitando se inicie el juicio político al gobernador. La Cámara aceptó los planteos e inició los trámites para enjuiciar a Mujica. El gobernador, acosado por la inminente destitución, presentó la renuncia el 27 de octubre de 1993 (Ruíz, 2013).

Ese mismo día se reunieron junto a la Asamblea Legislativa los representantes de las expresiones políticas mayoritarias de Santiago, justicialistas y radicales para la asunción de Fernando Lobo como gobernador de la provincia.

Tenti (2005, p. 88) relata el panorama en el que Lobo asumió el Gobierno: "La economía estaba paralizada y los reclamos sociales aumentaban día a día agravados por la quiebra del sector privado y una interminable cadena de morosidad como consecuencia de los salarios adeudados". Sumado a ello, pesaba el condicionamiento que imponía el Ejecutivo Nacional: cualquier ayuda financiera sería después de una ley de ajuste y Reforma del Estado. En un intento por demostrar voluntad de austeridad, redujo sueldos a las autoridades tanto del Ejecutivo como del Legislativo y Judicial, eliminó el doble empleo en la administración pública y dispuso revertir cualquier aumento salarial que haya habido en el año. La única respuesta fue la agudización de las manifestaciones sociales.

Las protestas de los empleados de las distintas reparticiones y los docentes aumentaban cada día. Pero se sumaron otros sectores. Eran los jubilados que no cobraban sus haberes, los alumnos impedidos de asistir a clases con sus padres, los comerciantes que estaban al borde de la quiebra, los profesionales y también los sectores de la iglesia que participaban activamente. La conflictividad social ya se expresaba en una crisis del campo político. Para destacar, es la articulación de los actores de la protesta en un Frente Gremial de Lucha, donde se organizaron nueve sindicatos que representaban a docentes, empleados judiciales, obras sanitarias, bancarios, empleados municipales (Auyero, 2000).

El 11 de noviembre de 1993, la Cámara de Diputados de la provincia sancionó la Ley Nº 5986, "Basada en los conceptos de desregulación, descentralización, privatización y delegación de facultades al Ejecutivo adoptaba todas las medidas necesarias para

llevar adelante la liberalización y privatización de la economía y el achicamiento del Estado provincial" (Vezzosi, 2009, p. 140). La paradoja de todo esto es que no será Lobo quien la ponga en práctica, sino la Intervención Federal.

Dicha norma inicia su texto ratificando la declaración de Emergencia Económica instaurada por la Ley Nº 5808, proponiéndose revertir la situación institucional por la que atraviesa la provincia y haciendo suyos los principios de las leyes nacionales de Reforma del Estado, de Emergencia Económica y Administrativa y del Pacto Fiscal firmado.

Lejos de calmar la situación que se vivía, la Ley Ómnibus acrecentó la tensión y generó fuertes críticas de los actores sociales y políticos como gremios e incluso la Diócesis de Santiago del Estero. Las manifestaciones se propagaron de inmediato por todo el territorio de la provincia.

A pesar de tener la ley los fondos necesarios para pagar los varios meses de atrasos en los sueldos no se enviaban. La protesta se agudizaba y se reproducía en todas las ciudades del interior de la provincia. El 8 de diciembre Zavalía, acompañado por otros miembros de su partido, tuvo una audiencia con el gobernador en Casa de Gobierno donde se le pedía que renuncie y que se llame de inmediato a elecciones (Ruíz, 2013). Dos días después juraron los nuevos diputados y el radicalismo, que era mayoría, convocaba a una sesión para el viernes 17 en donde derogarían la ley Ómnibus.

El Gobierno anunció que solo pagaría un 50% del último salario. Al día siguiente el pueblo estalló. El 16 de diciembre se produjo el mayor levantamiento popular de la historia de Santiago del Estero en repudio a las políticas neoliberales. Ese día culminó con el incendio de las sedes de los tres Poderes del Estado: Casa de gobierno, Legislatura provincial y Tribunales.

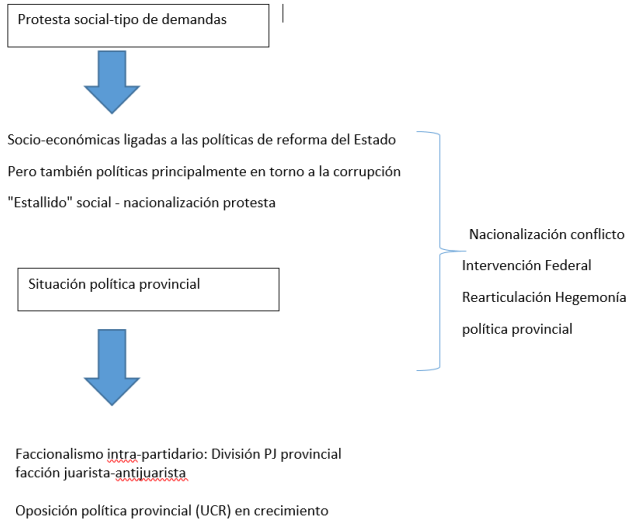
Juan Schiaretti asumió como Interventor Federal luego del estallido social conocido como el Santiagueñazo. El dirigente peronista cordobés, exministro nacional, vinculado con los grupos políticos de Domingo Cavallo, llevó adelante el *ajuste* e impulsó las políticas neoliberales del Gobierno Nacional de Menem hasta las elecciones a gobernador de 1995. Lejos de articular con el juarismo, lo enfrentó y propuso un candidato que respondía a la Intervención: un ex intendente del interior, Enrique Bertolino. Carlos Juárez, por su parte, aparecía dentro de los lemas del peronismo como el único que podía ganarle al candidato del Gobierno nacional.

Los resultados de las elecciones de 1995, bajo la Ley de Lemas, significaron el retorno del Partido Justicialista al poder político provincial luego de la crisis del Gobierno peronista de Mujica. El Partido Justicialista ganará las elecciones con el 65,6% de los votos, posibilitando a Carlos Juarez gobernar por cuarta vez la provincia (Salas, 2003). A la luz de la historia, la Intervención Federal de 1993 posibilitó que el peronismo se rearticule y siguiese en el poder, al controlar la conflictividad social y limitar el ascenso del radicalismo en la provincia.

La situación de crisis previa a la Intervención, así como las decisiones tomadas por el Gobierno interventor, resultaron en un peronismo-juarismo fortalecido. Igualmente, el predominio de esta fuerza política iría debilitándose a lo largo de la década subsiguiente, signado por los problemas de la sucesión en el poder, en confluencia con los cambios políticos a nivel nacional, como desarrollamos en los próximos apartados.

A modo de síntesis de lo desarrollado hasta ahora, presentamos el siguiente gráfico.

Figura 2. Situación de crisis 1993.



Fuente: Elaboración propia.

Crisis del peronismo-juarismo, apertura política y rearticulación hegemónica bajo el formato frentista

Carlos Juárez asumió en julio de 1995 y fue reelegido en 1999 en una fórmula que compartió con su esposa *Nina* Juárez como vicegobernadora. En las elecciones anticipadas que se convocaron en 2002 como modo de respuesta a la crisis política nacional[5], Juárez apoyó a Carlos Díaz, en un intento por *dejar en el cargo* un dirigente leal. Fue elegido gobernador y luego *hecho renunciar* en medio de denuncias de deslealtad. Luego de infructuosos intentos de delegar el poder en delfines políticos del juarismo, se encontraría la *solución* en la consagración de la

[5] La Legislatura Provincial declaró la "emergencia política" en julio de 2002, presentada como forma de respuesta a la crisis política nacional, que culminó con la renuncia del expresidente Fernando De la Rúa el 2001.

entonces vicegobernadora *Nina* Juárez como titular del ejecutivo provincial, insospechada de traición y máxima garantía de lealtad al *líder y conductor*.

La crisis de sucesión sería resuelta precaria y temporalmente, de modo que una nueva Intervención Federal daría fin al Gobierno de Nina en 2004. El disparador sería nuevamente un episodio de protesta social, que coincidiría con las internas irresueltas del peronismo provincial y un Gobierno nacional con pocos lazos con el peronismo provincial.

En 2003 comenzaron las marchas por el doble crimen de La Dársena, al poco tiempo de haberse descubierto en febrero de ese año los restos de dos mujeres, Patricia Villalba y Leila Bshier. Las marchas, llevadas a cabo todos los viernes durante trece meses, ayudadas por las características del contexto nacional con la asunción de Néstor Kirchner como presidente y el impulso de una agenda política con fuerte eje en los derechos humanos, dieron lugar a la destitución del matrimonio Juárez con la Intervención Federal a la provincia en abril de 2004 (Saltalamacchia y Silveti, 2009; Schnyder, 2011). Al impulso inicial de los familiares de las víctimas en pos de justicia, se fueron incorporando distintos actores a las movilizaciones y que fueron decisivos para la Intervención Federal (Schnyder, 2013).

Las movilizaciones por el doble crimen de La Dársena significaron momentos de efervescencia que sentaron las bases para un cambio en el régimen político y de las representaciones colectivas sobre lo político. Durkheim (1993) asoció el concepto de efervescencia, en especial en los escritos de inicios del siglo XX, a procesos sociales cuya peculiaridad se basa en el grado de intensidad y actividad de la vida colectiva, en donde se generan cambios sociales y transformaciones en las representaciones.

Si en 1993 las principales demandas eran de orden socioeconómico —aunque asociadas a una fuerte denuncia a los gobernantes y con la sospecha de corrupción como una de

las principales banderas—, en 2004 eran reclamos del orden de la vigencia de las libertades civiles y el cuestionamiento de los aspectos *autoritarios* del régimen político los que aunaban a diferentes sectores de la sociedad civil. Las demandas de democratización provincial parecían darle la razón a O'Donnell (1993) y su pionero planteo sobre las "zonas marrones" del Estado argentino, donde el sistema legal no tenía plena vigencia.

Como evidencia de la densidad del tejido de la sociedad civil santiagueña, cabe mencionar los numerosos actores que se incorporaron a la protesta. El Obispado de Santiago del Estero la Pastoral Social y las Comunidades Eclesiales de Base (Martínez, 2013), actores gremiales como el Círculo Santiagueño de Docentes de Enseñanza Media y Superior (CISADEMS), el Círculo de Prensa de Santiago del Estero, la Central de Trabajadores Argentinos de Santiago del Estero (CTA) y Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), la Asociación Sindical de Empleados Judiciales, y la Asociación Santiagueña de Ruralistas (ASDER); también de familiares de víctimas del gatillo fácil y la inacción judicial, las Madres del Dolor, y de la Asociación Permanente por los Derechos Humanos (APDH); las organizaciones profesionales y empresarias como Federación de Profesionales de Santiago del Estero (FEPUSE), la Cámara de Comercio e Industria, la Federación Vecinalista de Santiago del Estero (FEVESE) y la Cámara Hotelera. También se incorporaron a la protesta movimientos y partidos políticos pequeños como el Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST), Izquierda Unida, Partido Comunista (PC) y Memoria y Participación, cuyas acciones antigubernamentales eran constantes pero en este contexto adquirieron mayor peso y visibilidad. En conjunto, las acciones de los actores sociales y políticos mencionados desplazaron el horizonte de la demanda por la justicia al doble crimen a incluirse también una estrategia directa de oposición al régimen juarista (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

De ese modo, al pedido de justicia se le fue sumando la exigencia de que: 1) se imputase a Musa Azar (jefe de la policía, causante de innumerables atropellos y cuyo nombre aparecía ligado a sospechas de participación importante al menos en el encubrimiento de los asesinatos); 2) se investigase a Carlos *Pololo* Anahuate, diputado provincial, candidato a diputado nacional en 2003 y reconocido dirigente juarista de la rama de la juventud y al que también se lo consideraba presunto implicado; y 3) por último, algo más tarde, se pasó del pedido de intervención al Poder Judicial provincial al pedido de la Intervención Federal a la provincia (Saltamacchia y Silveti, 2009).

En los procesos más álgidos de las movilizaciones se realizaban marchas de antorchas, en silencio y con pancartas en reclamo de justicia. Encabezaban la movilización los familiares de las víctimas junto con actores de la iglesia católica como el obispo Maccarone. También estaba entre la columna de manifestantes la bandera de argentina que se pegaban fotografías de los desaparecidos de la última dictadura cívico militar, en donde Musa Azar formaba parte de los grupos de tareas en ese momento trágico de la historia. Junto con los familiares de las víctimas, participaban actores políticos y sociales nacionales, como Abuelas de plaza de Mayo o familiares de víctimas como la de María Soledad Morales de Catamarca. Las marchas concluían al frente de la Catedral. En momentos donde se estaba gestando la decisión política de la Intervención Federal, las movilizaciones cerraban con las palabras del obispo. La religiosidad y la movilización convergieron para reelaborar las representaciones existentes sobre lo político y los derechos (Martínez, 2013).

Figura 3

Fuente: Elaboración propia.

Gibson (2005) ha explicado el fin del Gobierno justicialista y el nuevo período abierto por la Intervención Federal en 2004, en los términos de la desarticulación de un enclave autoritario, producto de la "nacionalización" de un hecho local c omo el doble crimen de La Dársena. Este último tuvo un rol importante en el fin del régimen juarista, a partir de la "apertura de fronteras" que impuso[6]. Es importante destacar, en un mismo plan de relevancia, los factores internos que llevaron a la crisis de un régimen basado en la lealtad al líder: siempre estuvo presente el problema de la "sucesión" de Juárez, visibilizado en los infructuosos intentos de designar un gobernador sin autonomía que garantizara su continuidad (Vommaro, 2004). El acceso de la esposa de Juárez

[6] A raíz del crimen y las manifestaciones a favor de su esclarecimiento, se impulsó la generación de vínculos entre la Nación y la provincia. Gibson (2005) destaca el papel central de actores no partidarios, tales como la Iglesia, una de las pocas instituciones locales con vínculos nacionales que Juárez no había podido neutralizar. El involucramiento del obispo provincial contribuyó a la nacionalización del conflicto, así como a tejer lazos con actores nacionales poderosos, tales como el ministro de Justicia Gustavo Béliz, un católico devoto con lazos institucionales muy cercanos con la Iglesia.

al poder se entiende en el marco de la búsqueda de un sucesor de Juárez que presente el mayor nivel de "lealtad" posible.

Farinetti (2020), que investigó sobre la política provincial en el período 1983-2004, sostuvo que el juarismo debe ser concebido, siguiendo la caja de herramientas teóricas de Weber, como una forma de dominación que se estructuró sobre bases organizativas establecidas constitucionalmente y consolidadas como principios de legitimación de la autoridad política en el sentido común: la democracia electoral y el Estado. A la par dice la autora, el juarismo puede caracterizarse también como una dominación patrimonialista, basada en un entramado de relaciones personales y políticas. Se puede caracterizar el régimen político provincial de Santiago del Estero como una forma de patrimonialismo electoral, que en un momento dado se vio en crisis, a partir de los límites que encontraron los vínculos personales como forma de articulación política y la incapacidad de obtener el consenso de la ciudadanía en momentos no electorales. La caída del juarismo se ha explicado entonces a partir de la convergencia entre eventos en los niveles local y nacional. La crisis local originada a partir de las movilizaciones por los crímenes de La Dársena, en un momento en que el peronismo se hallaba en un proceso de disputas internas por la herencia juarista, coincidieron con la asunción en 2003 de un nuevo Gobierno nacional con pocos lazos políticos con el juarismo.

Para explicar la crisis del juarismo, se ha destacado como factor explicativo (Gibson, 2005) que Kirchner tenía pocos lazos con *los Juárez* —Carlos Juárez y la gobernadora de entonces, *Nina* Juárez—. Sin embargo, es importante relativizar y/o afinar esta afirmación.

El aliado de Kirchner en las elecciones presidenciales de 2003 en Santiago del Estero fue Carlos Juárez, quien lo apoyó públicamente. En un primer momento, era el intendente de La Banda, la segunda ciudad de la provincia, *Chabay* Ruiz quien

parecía iba a constituirse como el principal referente de Kirchner en la provincia. En sus primeros pasos por Santiago del Estero, en 2002, cuando Kirchner realizaba recorridos por las provincias con vistas a una proyectada candidatura nacional hacia 2007, fue recibido por este dirigente oriundo del radicalismo (y luego por el FREPASO), quien de allí en más se proclamó como *el primero que recibió a Kirchner en la provincia*.

Sin embargo, hacia 2003, cuando Eduardo Duhalde finalmente se inclina por apoyar la candidatura presidencial de Kirchner —ante la caída de la intención de voto de De la Sota y la renuncia de Reutemann—[7], la estrategia indicada por Duhalde fue cerrar un acuerdo con Carlos Juárez. Ello no significó soltar la mano de *Chabay* Ruiz en los años siguientes, ni tampoco un apoyo incondicional al juarismo.

En 2003 Kirchner obtuvo casi el 40% de los votos en Santiago del Estero, menos que el otro candidato del justicialismo, Carlos Menem[8], que logró casi dos puntos porcentuales más. Este triunfo de Menem en la provincia ha dado lugar a la interpretación de que, si bien Juárez apoyó públicamente a Kirchner, en realidad apoyó a Menem, dando la orden de votar al sublema liderado por el candidato a diputado nacional José María Cantos[9], que sumaba votos a la candidatura de Menem (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006). Gibson (2005) destaca el tardío apoyo brindado por Juárez a Kirchner, así como el hecho que finalmente fuera Menem quien ganara en una provincia supuestamente controlada por Juárez. Sin embargo, el desempeño electoral de Kirchner en la provincia no puede entenderse sin el apoyo del principal líder

[7] Para un análisis y descripción de la estrategia electoral de Duhalde para encontrar un candidato que lo sucediera, en el marco de la disputa con Carlos Menem, ver Raus, Diego M. (2017)

[8] Recordemos que en dichas elecciones tres candidatos se disputaron los votos del PJ nacional: Néstor Kirchner, Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saá.

[9] En esta elección en Santiago del Estero solo se votaron diputados nacionales, ya que las elecciones ejecutivas provinciales habían tenido lugar en 2002, producto de la alteración del calendario electoral a raíz de la intervención federal de la provincia en 1993.

político, Carlos Juárez, en tanto se trataba de un dirigente político desconocido en la provincia, sin una estructura de dirigentes que lo apoyaran. En palabras de un entrevistado, no resulta posible *fabricar dirigentes en dos días.*

Es cierto que luego, la relevancia que fue adquiriendo la política nacional de DDHH durante el gobierno kirchnerista —con la creación de una nueva secretaría de Derechos Humanos—, contrastaba con la situación en términos de vigencia de las leyes y el respeto de los DDHH en la provincia, visibilizados a partir de los sucesos desatados a partir del crimen de la Dársena. Ello se plasmó en el *Informe Santiago del Estero*, realizado a partir de las visitas de Pablo Lanusse y Eduardo Luis Duhalde a la provincia en 2003, el cual presentaron al Poder Ejecutivo Nacional[10]. Dicho informe sostuvo la necesidad de intervenir la provincia, basado en un diagnóstico centrado principalmente en los déficits en términos de vigencia del Estado de Derecho, que incluía una situación dramática de violaciones a los derechos humanos, perpetradas en el período democrático; en lo que representaba un claro contraste con el discurso y las políticas públicas en el ámbito de derechos humanos del nuevo Gobierno Nacional.

El ex fiscal Dr. Pablo Lanusse fue nombrado como Interventor Federal el 1 de abril de 2004. La Intervención Federal se presentaba sin preferencias partidarias, destacando la procedencia no peronista del interventor y su carácter de no político, si bien en ese momento se había integrado al kirchnerismo. En ese momento era posible quitarle a esta fuerza política su carácter

[10] Lanusse era secretario de Justicia y Asuntos Penitenciarios (y sería luego designado interventor) y Duhalde era secretario de Derechos Humanos. También visitó la provincia la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación y miembros del Senado Nacional, e incluso Comisión Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H.) de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.) arribó a la provincia. Como describe Godoy (2009), estos actores participaron recogiendo denuncias de casos de abuso a los derechos humanos y acompañaron presencialmente las marchas por el doble Crimen de la Dársena. El Informe fue así producto de los datos recabados por estas entidades, así como por la Secretaría Diocesana por los Derechos Humanos de la provincia, la Universidad Católica de Santiago, y la organización local Madres del Dolor.

político y partidario, tratándose de un kirchnerismo que apostaba a la transversalidad (Godoy, 2009), lo cual suponía neutralizar el antagonismo histórico entre radicalismo y peronismo, reconfigurando al electorado de manera transversal, con un polo de centroizquierda y uno de centroderecha (Rocca Rivarola, 2017).

Las principales bases de sustentación de la Intervención Federal provenían de actores políticos como la Multisectorial, grupos de la Universidad Católica de Santiago del Estero, grupos de las comunidades de bases de la Iglesia Católica y cercanos al Obispo Juan Carlos Maccarone. Se trataba de organizaciones *herederas* del movimiento social que había sostenido las movilizaciones contra Juárez. Las organizaciones sociales mencionadas, con poder de movilización, no pudieron traducir ese poder en el ámbito electoral ni en modos de liderar el proceso político de la Intervención (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

El Gobierno de la Intervención Federal abrió espacios para incorporar actores y organizaciones territoriales que estaban fuera del régimen político en el período anterior y posibilitó reposicionamientos de actores políticos y organizaciones territoriales que ya formaban parte del sistema político. Todo este proceso que se dinamizó en la Intervención fue estructurado y capitalizado luego por el Gobierno provincial de Gerardo Zamora.

El Gobierno de la Intervención Federal, preso de disputas internas y sin el apoyo político suficiente por parte de los principales actores partidarios de la provincia —tal como la imposibilidad de realizar una reforma constitucional, a raíz de la falta de apoyo de sectores provenientes del peronismo y el radicalismo—, finalmente convocó a elecciones para el 27 de febrero de 2005.

Con Juárez fuera de escena, en el peronismo no habían surgido liderazgos excluyentes. La fragmentación del peronismo se cristalizó en la presentación de cuatro listas electorales del peronismo que se disputaron en internas para las elecciones de 2005. La fórmula encabezada por José *Pepe* Figueroa, del Movimiento Peronista Popular fue la elegida, y debió enfrentar electoralmente al Frente Cívico. Figueroa no logró cohesionar a los dirigentes peronistas. Su responsabilidad por la quiebra del Banco Iguazú y la sospecha de sus vínculos con el terrorismo de estado eran conocidas por la ciudadanía santiagueña, por lo que tenía una *mala imagen*. Al contrario, Gerardo Zamora parecía encarnar de manera más verosímil las demandas de renovación política surgidas en la movilización por los crímenes de La Dársena, al tiempo que las acusaciones que ligaban a distintos funcionarios del gobierno con dichos crímenes deslegitimaron sobre todo al peronismo.

La competencia política se dio entre un candidato que controlaba la intendencia municipal, Gerardo Zamora, frente a otro candidato, Figueroa, que contaba con el apoyo de la Intervención Federal —de signo peronista— y del Gobierno nacional. Si bien al principio la misión del interventor Pablo Lanusse era la de ungir a un gobernador surgido de una amplia coalición política, la estrategia del Gobierno Nacional cambió por la de volcar todo su apoyo al candidato peronista (*Clarín,* 3 de marzo de 2005). El entonces presidente Néstor Kirchner no visitó personalmente la provincia para apoyar a Figueroa, pero sí lo hicieron miembros importantes de su gobierno, como el vicepresidente Daniel Scioli y los ministros Daniel Filmus (Educación), Ginés González García (Salud), Alicia Kirchner (Desarrollo Social) y Aníbal Fernández (Interior).

Si bien el candidato justicialista tuvo el apoyo de la Intervención Federal, no significó una canalización total del apoyo a favor de su candidato, ya que algunos sectores de la misma apoyaron al candidato radical. Zamora contó también con el apoyo de algunos

sectores peronistas, que no se hizo público hasta después de pasadas las elecciones, confirmándose con el nombramiento de un peronista al frente del Ministerio de Gobierno (Silveti, 2006).

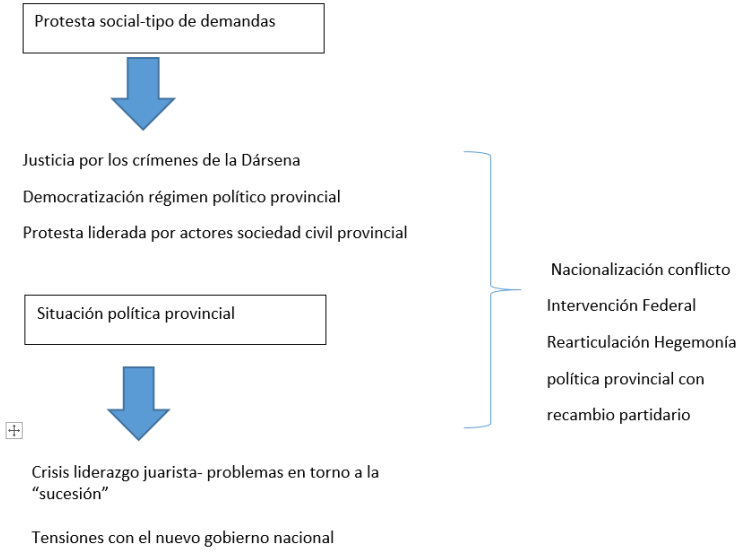
Luego de un año de Intervención, el Frente Cívico por Santiago ganó las elecciones a Gobernador con el 46% de los votos positivos, imponiéndose al Partido Justicialista, que quedó en segundo lugar con el 39%. El 23 de marzo del mismo año, asumió Gerardo Zamora como Gobernador de la provincia, a partir de lo cual se aceleraría su acercamiento con Néstor Kirchner, en el marco del proyecto de la transversalidad que lanzó el kirchnerismo desde sus inicios.

El acceso de Zamora al Gobierno se dio en un contexto con características excepcionales, en el marco de la crisis interna del peronismo-juarismo y de una movilización ciudadana sin precedentes. Una diputada peronista entrevistada explica que "la gente esperaba un cambio y que ese cambio lo representaba Gerardo Zamora. Y que nosotros para la sociedad éramos la vieja corporación política con las prácticas de siempre y que nos habían dicho que no". Zamora sostenía las banderas de la democratización, presentándose como la posibilidad de cambio del *régimen juarista*. Su lema "Por una Nueva Provincia" suponía un clivaje futuro-pasado, en el que el presente aparecía caracterizado por el imperio de la ley, el diálogo y consenso político, en oposición a una época signada por el miedo, la persecución política y la falta de independencia de la justicia. Entre otras cosas, en su discurso de asunción en 2005, Zamora prometía "una nueva etapa institucional, recuperadora de la democracia" (*Página 12*, 24 de marzo de 2005) y renovaba su compromiso "con la libertad, con la justicia, con el estado de derecho" (*Clarín,* 24 de marzo de 2005). El dirigente radical reflejaba así el tipo de demandas surgidas al calor de la movilización social, que también coincidían con la nueva narrativa gubernamental a nivel nacional. Con el correr del tiempo, el nuevo gobierno provincial, con el formato de un frente partidario, consolidaría una hegemonía de nuevo

tipo, como desarrollamos brevemente a continuación.

A modo de síntesis de lo desarrollado en este apartado, presentamos el siguiente gráfico.

Figura 4. Situación de crisis 2004.



Fuente: Elaboración propia.

Estabilidad bajo un partido predominante de nuevo tipo: el Frente Cívico

El nuevo período de estabilidad iniciado en 2005 y sus rasgos particulares posiblemente sean producto de los procesos de protesta anteriores y el aprendizaje de las elites políticas en cuanto a la respuesta frente al descontento y la estrategia de incluir dirigentes sociales entre sus filas. Un partido predominante como el Frente Cívico con amplia competencia entre sus redes políticas

y, podría decirse, democracia interna.

Historizar las crisis, comprender sus variables y compararlas, nos permite dar cuenta de la estabilidad política vigente con el Gobierno provincial de Gerardo Zamora y la alianza gobernante del Frente Cívico.

El Frente Cívico emergió de la crisis política del juarismo, la posterior Intervención Federal de abril de 2004 y las políticas de DDHH del Gobierno Nacional de Néstor Kirchner (Campos y Ortiz de Rozas, 2022). En ese escenario, el nuevo frente partidario generó alianzas entre el radicalismo, el peronismo y otros partidos y, por otra parte, tejió una vinculación institucional, política y territorial con organizaciones campesinas, urbanas populares y sectoriales del mundo del trabajo, que hizo del Frente Cívico un partido predominante.

El partido gobernante tiene un doble anclaje social en la construcción de la representación (Campos, 2022). El primero es un anclaje en la representación de los sectores populares, con presencia en las demandas centrales como alimentación, viviendas sociales, servicios públicos básicos como salud y educación, garantizando sus accesos. Y otro anclaje en los sectores altos, vinculados principalmente a que el Estado tiene un carácter dinamizador de la economía provincial y provee estabilidad y expansión a los grupos empresarios de la provincia y sus entornos.

Si nos atenemos a los tipos de demandas sociales que motivaron los episodios de protesta social previos a las intervenciones federales, podemos decir que tantos los cuestionamientos de carácter socio-económico como los de carácter político lograron ser contenidos por el nuevo frente gobernante; tanto por el nuevo contexto económico abierto en 2003, como por las articulaciones vertebradas con los sectores del mundo del trabajo (por ejemplo, docentes, trabajadores de la salud y empleados públicos) y las organizaciones sociales, potenciales actores de la *protesta*.

Como desarrollamos en Campos y Ortiz de Rozas (2022), la legitimidad del Frente Cívico se asentó sobre la relación que entabló con el Gobierno nacional, en el marco de una economía con el fisco como principal dinamizador. Durante el ciclo kirchnerista en Santiago del Estero se observó un fuerte crecimiento económico, acompañado con la mejora en los indicadores de pobreza y desempleo. Si bien no se alteraron los rasgos de una estructura productiva dependiente y desequilibrada, liderada por el sector comercial, se produjo un crecimiento de la actividad industrial —aún lejos de los valores nacionales— y se dio un avance en la frontera agropecuaria —con consecuencias negativas en términos socioambientales, pero beneficiosos en términos fiscales— (Parnás, 2019).

Si bien, como mencionamos, en un principio las temáticas ligadas a la democratización política ocuparon un lugar relevante en la narrativa gubernamental, las mismas fueron progresivamente reemplazadas por los progresos del Frente Cívico en términos de crecimiento económico, el significativo aumento de la coparticipación federal y las inversiones en obras públicas; en gran parte ligados al vínculo establecido por el gobernador Zamora con el gobierno kirchnerista.

Si bien es difícil pensar en términos contrafácticos, es posible plantear que la fuerte vinculación del gobierno provincial con el Gobierno Nacional explica en parte que los conflictos provinciales no deriven en intensas protestas sociales como el pasado o, incluso, cuando se verifican episodios de descontento, logran ser contenidos por el gobierno provincial. Un ejemplo es el caso del empleado público Raúl Domínguez, quien el 13 de mayo de 2008 apareció asesinado luego de denunciar un grave caso fraude con timbrados en la Dirección provincial de Rentas. Si bien el caso motivó protestas y pedido de justicia de familiares y organizaciones sociales, logrando *traspasar* las fronteras provinciales y llegando a los medios públicos nacionales, ello no sacudió los cimientos políticos provinciales, de modo que el

Frente Cívico continuó manteniendo su legitimidad político-electoral, como se vislumbró en la reelección del gobernador Zamora ese mismo año.

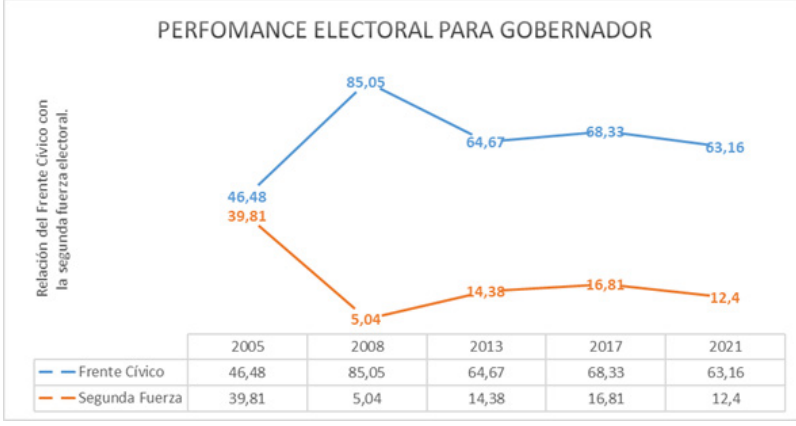
Nuevamente, son los factores políticos internos los que explican la continuidad y fortaleza del frente gobernante y su capacidad de desarticular las protestas sociales. No exento de faccionalismo político interno, acentuado por la presencia de redes partidarias de diferente signo, el gobernador y luego su esposa —titular del ejecutivo provincial entre 2013 y 2017— lograron mantener el equilibrio político interno. Ello se debe en gran parte a la *apertura política* a nivel local, en el nivel de las municipalidades, donde dirigentes peronistas, radicales, partidos vecinales y ligados a organizaciones sociales, compiten entre sí en las elecciones locales; eso sí, siempre bajo el paraguas político provincial del Frente Cívico.

El oficialismo provincial en Santiago del Estero construye predominio político a nivel provincial con el liderazgo excluyente de Gerardo Zamora; sin embargo, convive con un proceso de disputa política electoral a nivel municipal. El Frente Cívico, dominante a nivel provincial, funciona a nivel municipal como sistema que contiene oficialismo y oposición (Campos, 2021).

El Frente Cívico se ha configurado como una fuerza política más abarcativa en términos territoriales que el peronismo-juarismo: con intendentes radicales o peronistas, gobierna casi todos los municipios —con excepción de la segunda ciudad de la provincia—, La Banda; mientras que el peronismo juarismo era fuerte sobre todo el interior provincial, pero nunca controló la capital provincial.

Se trata sin duda de un partido predominante, que revalida sus títulos elección tras elección —si bien ya lejos de los porcentajes superiores a 85% que supo obtener en 2008—; pero con una apertura política local notable, donde se registran elecciones altamente competitivas entre las redes políticas que lo conforman.

Gráfico 2: Resultados electorales para gobernador. Comparación entre la perfomance del Frente Cívico con la segunda fuerza.



Fuente: Elaboración propia en base a resultados oficiales.

Yendo más allá de las estrategias electorales, resulta altamente relevante la política de articulación con organizaciones sociales, no solo en términos político-electorales —con la conformación de un partido político provincial aliado formado por organizaciones sociales como el Frente Compromiso Social[11]— sino su incorporación en la estructura gubernamental, principalmente en el ámbito de derechos humanos, género y diversidad, y de las distintas mesas de diálogos (sobre los derechos posesorios de las tierras rurales y sobre los salarios de los trabajadores públicos) que refuerzan los vínculos del gobierno con la sociedad santiagueña.

[11] Compromiso Social fue un partido y frente provincial que se conformó por grupos políticos progresistas, de izquierdas y populares que históricamente transitaron en oposición al peronismo juarista y, luego de la Intervención Federal de 2004, construyeron alianzas y acuerdos con Zamora. En 2008, Compromiso Social se constituyó como la segunda fuerza electoral en las elecciones para diputados provinciales y acompañando a la lista de gobernador del Frente Cívico.

Además de lo que esta articulación puede significar en términos de democratización de la gestión gubernamental, cabe señalar sus efectos potencialmente contenedores del conflicto social; en contraste con épocas pasadas.

Conclusión

A lo largo del capítulo se desarrollan las diferentes partes del planteo inicial, aportando elementos para explicar la interconexión entre las dimensiones aparentemente paradójicas de la política santiagueña: episodios intensos de protesta junto con períodos de estabilidad protagonizados por partidos predominantes. Hacia el final, se sugiere una posible resolución de esta lógica recurrente en la política provincial, a partir de la conformación de un partido de gobierno que incorpora no solo integrantes de diferentes redes partidarias sino también integrantes de los actores de la protesta social.

Los dos episodios de crisis analizados se diferencian en el tipo de demandas sociales que aceleraron y potenciaron la conflictividad: aquellos que precedieron a la primera Intervención Federal fueron de índole socioeconómica y los que motorizaron la última Intervención giraron en torno a los reclamos por derechos civiles y políticos.

Las características de la protesta social no alcanzan para explicar los episodios de crisis analizados, para lo cual resulta ineludible considerar la configuración político-partidaria provincial. El faccionalismo partidario —en el gobierno provincial y en la relación provincia-Nación— constituye en sí mismo una clave explicativa para ambos momentos de crisis política. En el primer episodio, también podemos mencionar las tensiones entre los principales partidos provinciales, el peronismo y el radicalismo.

De modo esquemático, nos encontramos con tres variables para explicar las crisis políticas que se cristalizaron en Intervenciones Federales:

1 Tensiones intra e interpartidarias

2 El papel preponderante del Gobierno nacional para impulsar políticas públicas en una provincia estructuralmente dependiente de los fondos nacionales

3 La movilización socio política por medio de protestas.

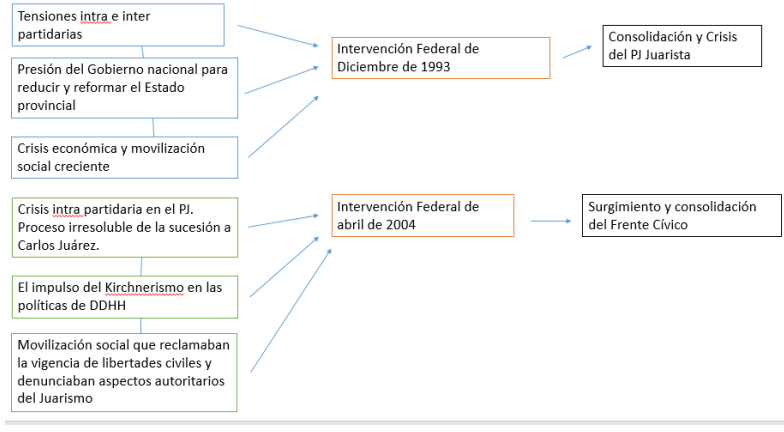
En cuanto a la primera variable, se observó en el primer caso, cómo las tensiones intrapartidarias del PJ, la descoordinación entre actores políticos peronistas provinciales y nacionales, y la consolidación electoral de la UCR provincial opositora fue un elemento clave para la Intervención de 1993. En el segundo caso, se visualizó el carácter irresoluble de la sucesión a Carlos Juárez y la crisis intrapartidaria del PJ generada.

En relación a la segunda variable, se indagó en el primer caso, cómo el Gobierno nacional impulsó en la provincia la Reforma del Estado. En el segundo caso, el Gobierno nacional impulsó las políticas de DDHH en una provincia marcada por violencia a los Derechos Humanos por parte del Estado provincial.

Con respecto a la última variable, se destaca la importancia de la movilización social para visibilizar la crisis. En la primera, se presentaron los sindicatos de trabajadores del Estado. Por ejemplo, se incrementaron las protestas de los trabajadores de la administración pública, educación y de la salud. En la segunda inestabilidad política, son los movimientos de DDHH y sociales los que construyen un protagonismo y hacen visible las

violaciones a los derechos humanos.

Figura 5 Identificación de las variables explicativas de las dos crisis políticas estudiadas.



Fuente: Elaboración propia.

En el último apartado nos concentramos en comprender al gobierno provincial del Frente Cívico como resultante de un proceso histórico reciente, donde las inestabilidades-estabilidades políticas analizadas sirvieron como un aprendizaje para la práctica política actual de los actores socio partidarios.

Si bien podemos caracterizar tanto al peronismo-juarismo como al Frente Cívico como partidos predominantes, en tanto dominan la escena electoral sin la posibilidad práctica de alternancia en el poder provincial; se trata de configuraciones bien distintas. En el primer caso, podríamos recurrir a Sartori (1980) para pensar un escenario de sistema de partido predominante con un formato bipartidista protagonizado por el peronismo y el radicalismo. En el caso de un frente partidario como el Frente Cívico, es necesario crear otra categoría conceptual, en tanto es un frente que domina la escena política provincial de un

modo más abarcativo que el peronismo-juarismo, pero dentro del cual se registra competencia interna. Con la integración de las principales redes partidarias provinciales, partidos menores e integrantes de los movimientos sociales, se ha construido un partido *más* predominante, con cierta democracia interna; pero que hace nuevamente impensable la alternancia política provincial en la práctica.

Historizar y analizar las crisis políticas precedentes nos ha permitido entonces también comprender el presente político provincial, caracterizado por una estabilidad política con características bien particulares.

Bibliografía

Auyero, J. (2000). Los estallidos en provincia: globalización y conflictos locales. *Revista Punto de Vista*, (67), 41-48.

Campos, H. y Ortiz de Rozas, V. (2022). La articulación de redes políticas en la construcción del kirchnerismo en Santiago del Estero. En P. Sosa y V. Ortiz de Rozas, *El kirchnerismo en las provincias argentinas (2003-2015)* (pp. 83-114). Ediciones UNL; Ediciones UNGS.

Campos, H. (2022). Estructura de capital político de los intendentes de una provincia argentina. El caso de Santiago del Estero, 2006-2018. *Estudios Políticos*, (64), 77–94. https://doi.org/10.17533/udea.espo.n64a04

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*, (25), e128. https://doi.org/10.24215/23468904e128

Dargoltz, R. (1994). *El santiagueñazo. Gestación y crónica de una pueblada argentina*. El despertador.

Dargoltz, R.; Gerez, O. y Cao, H. (2006). *El nuevo Santiagueñazo: cambio político y régimen caudillista*. Biblos.

Durkheim, E. (1993). *Las formas elementales de la vida religiosa*. Fondo de Cultura económica.

Farinetti, M. (2020). *La trama del juarismo. Patrimonialismo y democracia en la política provincial argentina*. Eudeba.

Gibson, E. (2005). Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, (58), 101-132.

Gibson, E. (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies.* Cambridge University Press.

Gibson, E. y Calvo, E. (2000). Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development,* 35(3).

Godoy, M. (2009). El PJ-juarista en la espesura de la crisis del régimen. Un mapa de la estructura partidaria para ir hacia las prácticas. En M.I. Silveti (Comp.). *El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo* (pp. 57-88). INDES.

Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente.* Editorial Siglo XXI.

Martínez, A. T. (2009). Religión, política y capital simbólico. Reflexiones en torno al caso de Santiago del Estero. (Argentina, 1990-2005). *Revista argentina de sociología,* 7 (12/13).

Martinez, A. T. (2013). *Catolicismo y juarismo: el enemigo íntimo. Cuaderno de Investigación* N/3. Editorial INDES.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad, (128), 62-87.

Ortiz de Rozas, V. (2017). ¿Clientelismo o representación política? El "programa" de los mediadores políticos. Reflexiones desde Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(229). https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30011-9

Parnás, M. J. (2019). La economía de Santiago del Estero durante el kirchnerismo. *Realidad Económica*, 37-64.

Picco, E. (2012). *Medios, política y poder en Santiago del Estero.* Autoedición.

Raus, D. M. (2017). "¿Salir del infierno?". La transición política en la crisis de la convertibilidad. De Duhalde a Kirchner. En A.

Pucciarelli y A. Castellani (2017). *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 62-95). Siglo XXI Editores.

Rocca Rivarola, D. (2017). La militancia kirchnerista: tres momentos del compromiso activo oficialista (2003-2015). En A. Pucciarelli y A. Castellani. *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 319-347). Siglo XXI Editores.

Ruiz, M. (2013). *Hegemonía neoliberal y periferia mundial. La reforma del Estado en Santiago del Estero entre 1993 y 1995 desde la perspectiva de las relaciones internacionales.* [Tesis de grado en Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Santiago del Estero].

Salas, N. (2002). *Carlos Juárez: poder, política y clientela en Santiago del Estero a fines del siglo XX.* Autoedición.

Saltalamacchia, H. (2009). *La abstracta generalidad de las explicaciones. (Un elogio a los estudios de casos).* XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Saltalamacchia, H. y Silveti, M.I. (2009). Movilización popular y régimen político en Santiago del Estero, en M.I. Silveti (Comp.), *El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo.* Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Santiago del Estero.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos.* Alianza Editorial.

Schnyder, C. (2013). *Política y violencia. Santiago del Estero 1995-2004.* Edunse.

Schnyder, C. (2011). *Política y violencia en la Democracia Argentina. La democratización sub-nacional a la luz de las prácticas partidarias y los usos de la policía durante el Juarismo en Santiago del Estero.* [Tesis inédita de doctorado, Universidad Nacional de Rosario].

Silveti, M. I. (2006). Alianza entre dirigentes y apatía ciudadana en Santiago del Estero. En Cheresky, I. (Comp.). *La política después de los partidos* (pp. 305-330). Prometeo Libros.

Tenti, M. M. *(1998): "100 años de historia" en Retrato de un siglo.* El Liberal.

Tenti, M. M. *(2005): La reforma del Estado santiagueño. La gestión política en los ´90* Ediciones Universidad Católica de Santiago del Estero.

Vezzosi, J. (2008). La disputa por el poder simbólico en Santiago del Estero: la relación Iglesia – Estado en la provincia (1995 – 1997. [Tesis de licenciatura].

Vezzosi, J. (2009). La década de los 90 en Santiago del Estero: condicionamientos, características y consecuencias de la reforma del Estado. En M. Llairó y M. Díaz (Comps.), *Neoliberalismo y crisis del Estado en la Argentina de los noventa*. CEINLADI; UBA.

Vommaro, G. (2004). La política santiagueña en las postrimerías del juarismo. Elecciones nacionales, provinciales y municipales, septiembre 2002/ septiembre 2003. En I. Cheresky e I. Pousadela (Eds.), *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos* (pp. 225-252). Biblos.

CONCLUSIONES

Crisis políticas en las provincias argentinas

Sebastián Mauro y Cintia Rodrigo

¿Existen aspectos que explican la variación subnacional de los patrones de estabilidad política? ¿Cómo lidian las instituciones políticas provinciales con las coyunturas de crisis? ¿Pueden identificarse características recurrentes en el desenvolvimiento de las coyunturas críticas? Estos fueron los interrogantes que guiaron nuestra investigación y que abrieron el presente volumen.

A partir de una lectura crítica de las principales teorías sobre crisis políticas en regímenes democráticos, tributarias de la política comparada y de la sociología pragmatista, la Introducción propuso el concepto de *amenaza a la estabilidad política subnacional*, una coyuntura en la cual un gobernador institucional o políticamente débil debe enfrentar una coyuntura de intensa movilización social, que puede o no terminar en una alteración de su mandato constitucional.

Utilizando una base de datos original compilada por los autores, la Introducción operacionalizó esta nueva categoría e identificó el universo sobre el que se seleccionarían los casos a analizar en el presente volumen.

Un primer hallazgo surgió de esta primera etapa de la investigación y fue señalado en la Introducción. No aparecen a primera vista factores estructurales o institucionales que expliquen la variación interprovincial de la proporción de cohortes estables. No aparecen elementos que fundamenten la afirmación de que las provincias periféricas sean más inestables que las metropolitanas, o que las economías diversificadas sean más estables que las de enclave, ni que la reelección indefinida promueva una salida extrainstitucional a los conflictos políticos en mayor medida que la prohibición de la reelección del gobernador.

En conclusión, la primera de las tres preguntas que organizaron nuestro trabajo no parece ofrecer un camino prometedor para analizar y comparar los patrones de inestabilidad política provincial. Nuestra investigación ha encontrado que es el análisis comparativo de las *interacciones* durante el desarrollo de las amenazas a la estabilidad política (antes que de sus causas) la vía que ofrece mejores oportunidades para avanzar en nuestro conocimiento sobre la inestabilidad política provincial.

Conscientes, entonces, de la importancia de la investigación cualitativa sobre las estrategias e interacciones durante el desarrollo de una coyuntura de amenaza a la estabilidad política subnacional, este volumen compiló una serie de estudios de caso que reconstruyeron narrativamente ciclos de crisis políticas en distintas provincias y con diferentes formas de resolución, desde la supervivencia hasta la interrupción de mandato, pasando por amenazas de distinto nivel de intensidad.

A partir de la evidencia empírica reunida en la base de datos antes mencionada, y de la reconstrucción narrativa que ofrece cada uno de los capítulos, las presentes conclusiones proponen un esquema teórico para el análisis de las amenazas a la estabilidad política subnacional.

Siguiendo la metodología de la sociología pragmatista, proponemos un modelo de cuatro momentos consecutivos, donde el desarrollo temporal de cada situación incluye dinámicas de interacción particulares, que involucran la necesidad de los actores de intervenir para resolver aquello que se ha vuelto problemático. En este proceso una situación de amenaza puede crecer en intensidad hasta llegar a una alteración de mandato o a un quiebre del régimen político. Este modelo debe ser complementado con el análisis multinivel, según el cual el desenvolvimiento de una coyuntura de amenaza depende de actores situados en diferentes escalas.

El primer momento consiste en la *gestación* de las principales características del escenario que luego se convertirá en una amenaza a la estabilidad política. La faccionalización del partido de gobierno a causa de un conflicto interno, la ruptura entre el gobernador y el presidente, el deterioro de las condiciones fiscales provinciales, el descubrimiento o el agotamiento de un recurso natural o de una actividad económica, la ocurrencia de una tragedia o de un evento extraordinario, son factores que configuran situaciones que pueden o no devenir problemáticas.

El segundo momento consiste en la *emergencia* de la situación problemática, es decir, cuando las condiciones gestadas son entendidas como problemáticas por los actores políticos y sociales (por los actores que protagonizan el juego político rutinario, pero también por aquellos cotidianamente excluidos, cuya irrupción en la discusión pública puede resultar en sí misma disruptiva). Es en este momento cuando los propios actores se refieren al contexto como una *crisis*, aún cuando la definición de sus características sea objeto de controversia.

El tercer momento es el *tratamiento* de la situación por parte de las autoridades estatales. El retroceso en una decisión gubernamental resistida, la represión de la acción contenciosa, la incorporación de una nueva agenda de problemas sociales

o la rearticulación de la coalición de gobierno, son algunas de las estrategias con las que las autoridades pueden abordar una coyuntura problemática, con diferentes resultados posibles.

Finalmente, llamamos *resolución* al último momento de nuestro modelo. Como ha sido señalado en la Introducción, existe una variedad de opciones con distintos niveles de intensidad y que involucran la intervención de actores localizados en diferentes escalas. En este punto, la dicotomía fundamental es si las autoridades subnacionales se sostienen en el gobierno y la actividad contenciosa decae (reequilibrio), o si la situación se agrava hasta llegar a una alteración de mandato (caída).

Una vez definidos los cuatro momentos del modelo, corresponde analizar comparativamente los casos descritos en el libro. La lista de casos está resumida en la siguiente tabla.

Tabla 1. Casos.

Provincia, año	Tipo de resolución
Misiones, 2001	Reequilibrio
Mendoza, 1995-1999	Reequilibrio
Chaco, 1987-1991	Reequilibrio
Chubut, 2021	Reequilibrio

Neuquén, 2007	Reequilibrio
Río Negro, 1995	Reequilibrio
Jujuy, 1990-1999	Renuncias anticipadas
Santa Fe, 1990	Reequilibrio (con juicio político)
Santa Cruz, 1990	Destitución por juicio político
CABA, 2006	Destitución por juicio político
Catamarca, 1991	Intervención Federal
Santiago del Estero, 1993 y 2004	Intervenciones Federales (1993 y 2004)

Fuente: Base de datos PICT-CRISIS.

En los próximos apartados presentaremos de manera articulada las trayectorias típicas de las crisis políticas que se registraron en las provincias argentinas en el último período democrático. Basándonos en las narrativas ofrecidas por los capítulos del presente volumen, y del análisis de la base de datos, se construyeron categorías emergentes para cada uno de los momentos del ciclo, ordenándolas según una escala de intensidad creciente y haciendo foco en la interacción multinivel.

Gestación

El primer momento del ciclo de crisis se refiere a la gestación de las condiciones para una situación que *urge* a las autoridades a actuar. Identificamos cuatro tipos de contextos en los que se desarrollan escenarios críticos, que involucran dinámicas en diferentes escalas. Cambio de Políticas Públicas, Problemas Fiscales, Conflicto Intrapartidario y Evento Externo son categorías emergentes que permiten resumir el abanico de situaciones registradas en las provincias argentinas en el último período democrático.

La primera categoría, *Cambio en las Políticas Públicas*, implica escenarios donde se produjeron cambios en los regímenes de políticas públicas definidos por las autoridades subnacionales o nacionales. En este volumen se pueden identificar dos casos de cambio de políticas públicas decididas por autoridades nacionales que tuvieron impacto en los distritos subnacionales (uno apoyado y el otro resistido por los gobernadores), y un caso decidido por autoridades provinciales. Apoyada fue la política de Reforma del Estado decidida por el presidente Carlos Menem en 1990, aunque este golpeó a la provincia de Jujuy, provocando un fuerte aumento del desempleo y reduciendo la capacidad fiscal del gobierno local. Resistida fue la paritaria nacional docente definida en 2007 por el presidente Néstor Kirchner, que comprometía los fondos fiscales subnacionales, y a la que se opuso el gobernador de la provincia de Neuquén —en ese momento candidato a la presidencia apoyado por un partido de la oposición—. En Mendoza, el gobernador peronista Gabrielli comenzó el proceso de privatización de los bancos públicos provinciales (en sintonía con la política promovida por el presidente Menem) que fue finalizado por su sucesor, el también peronista Arturo Lafalla. Se trató de un proceso conflictivo que terminó en un rotundo fracaso, con el cierre de ambos bancos privatizados en 1999. En Chubut, el gobernador Mario Arcioni logró que la Legislatura

provincial aprobara una ley de rezonificación minera, en un contexto de alta conflictividad sindical y en una provincia con importantes antecedentes en la lucha ambiental.

En segundo lugar, Problemas Fiscales se refieren a la incapacidad de los gobiernos subnacionales para cumplir con sus obligaciones fiscales —en particular, para pagar los salarios de los trabajadores estatales—. Generalmente, estos problemas fiscales subnacionales están vinculados a la interrupción de las transferencias económicas provenientes del Gobierno Nacional. Este fue el tipo más común de gestación de crisis, siendo el caso de Santa Cruz (1990), Santiago del Estero (1993), Jujuy (1998), Río Negro (1995). Puede identificarse una ola de problemas fiscales en las provincias argentinas durante el proceso de reforma del estado encarado por el presidente Menem. Del análisis de la base de datos, también puede identificarse una segunda ola, más breve, coincidente con la crisis de 2001 y la salida de la Convertibilidad.

La tercera categoría, *Conflicto Intrapartidario*, se refiere a situaciones en las que los gobernadores perdieron parte de su apoyo político. Santa Fe (1990) y San Juan (1992) son casos de conflicto intrapartidario, debido a los conflictos motivados por la renovación de los liderazgos peronistas (Ferrari y Mellado 2016; Levitsky 2003).

Una cuarta categoría se denomina Evento Extraordinario y tiene que ver con acontecimientos disruptivos, ajenos a la decisión de las autoridades estatales, que actúan como detonantes de procesos de crisis. En dos casos, se trató de delitos sexuales, ambos en provincias del Noroeste. Catamarca (1991) fue conmocionada por el abuso y asesinato de una adolescente, que involucró a miembros de familias poderosas. Del mismo modo, Santiago del Estero (2004) se enfrentó a un doble asesinato, que puso al descubierto una red de corrupción que incluía a actores políticos, judiciales y económicos. Otro tipo de suceso, un trágico incendio en un concierto de rock en el que murieron

194 adolescentes, fue el punto inicial de la crisis de la Ciudad de Buenos Aires (2006). En los tres casos, el momento inicial de una crisis fue un evento extraordinario1.

Emergencia

El momento de emergencia refiere al inicio de una coyuntura crítica, una situación que demanda respuesta de las autoridades políticas. Para este segundo momento la evidencia se resume en tres categorías emergentes, presentadas en orden de intensidad creciente: Escándalo, Movilización temática o sectorial y Movilización multisectorial.

De menor intensidad se considera el Escándalo político. Según la literatura, los escándalos políticos son el resultado de la interacción de la dinámica de la comunicación de masas, la política profesional de los partidos y el poder judicial (Waisbord, 2004). La reacción de la sociedad civil ante los escándalos se limita a la desaprobación en las encuestas de opinión más que a la política contenciosa en las calles —lo que se consideraría como un paso siguiente en la escala de intensidad—. El juicio político al vicegobernador de Santa Fe en 1990 fue un episodio de escándalo de corrupción2. Fuera de los casos analizados en el presente volumen, la destitución por juicio político del gobernador de San Juan, Jorge Escobar, también podría ser incluida en esta categoría (Rodrigo, 2013), lo que revela su importancia para nuestro modelo.

[1] No es la atrocidad de los crímenes o los trágicos sucesos lo que provoca una coyuntura crítica. Por muy impactante que pueda ser un suceso, la respuesta social depende de lo "normalizado" que esté cada tipo de suceso. Por ejemplo, los feminicidios son impactantes, pero actualmente están normalizados en Ciudad Juárez, México.

[2] Mientras que en otros países (por ejemplo, EE.UU.) las causas de los escándalos políticos suelen ser de índole sexual, en las provincias argentinas la opinión pública se siente más conmovida por el gasto de recursos públicos en beneficio personal.

La segunda categoría es *Movilización temática o sectorial*, que comprende situaciones donde un evento desencadena la respuesta contenciosa de la sociedad civil, escalando la agudeza de la crisis. Aun cuando es más desafiante para las autoridades subnacionales, la respuesta está encapsulada alrededor de una demanda particular o una clase particular de actor contencioso. Estos fueron los casos de Mendoza (1997), Catamarca (1991), Santiago del Estero (2004) y Ciudad de Buenos Aires (2006) y Neuquén (2007).

La última categoría para este momento es Movilización multisectorial, que incluye una combinación de actores, como sindicatos, organizaciones civiles, partidos políticos, líderes religiosos y movimientos sociales. Este tipo de situación es más intensa que las anteriores ya que la crisis alcanza a distintos tipos de actores sociales y políticos, convirtiendo al gobierno subnacional en el centro de una serie de demandas. Los casos de Santa Cruz (1990) y Río Negro (1995) involucraron a sindicatos docentes y de trabajadores estatales. Convergencias similares de trabajadores sindicalizados tuvieron lugar en los años noventa en Jujuy (1990 y 1998). El "Santiagueñazo" (Santiago del Estero, 1993) ha sido ampliamente utilizado como ejemplo de movilización multisectorial que combinó sindicatos, asociaciones profesionales, pequeños comerciantes y otras ONG (Gibson, 2013; Farinetti 2020 y Ortiz de Rozas, 2014).

Tratamiento

El tratamiento se refiere al momento en que las autoridades despliegan una estrategia para hacer frente al escenario de crisis. Incluso cuando todos los actores políticos y sociales han llegado asumir de manera compartida la existencia de una crisis, existe un conflicto en torno a la definición de la situación y la atribución de responsabilidades. En las provincias argentinas se dieron tres tipos de tratamiento, presentados aquí en orden de intensidad

creciente de los ciclos de crisis: Respuesta del gobernador, Intervención de la Legislatura Provincial, e Intervención de las autoridades nacionales.

El primer tipo es una respuesta exitosa por parte del gobernador. Independientemente de las estrategias desplegadas y los recursos utilizados —que van desde la negociación hasta la represión—, el primer objetivo de la respuesta del gobernador es neutralizar las demandas que plantearon el escenario crítico. Si resolver el problema es imposible en el corto plazo, el gobernador intentará encapsular el conflicto y neutralizar la intervención de otras autoridades, del nivel subnacional o nacional (Gibson 2013).

Respuestas exitosas del gobernador se registraron en Misiones (2001), cuando la combinación de factores nacionales y locales puso al gobierno subnacional en una coyuntura crítica. El conflicto fue procesado exitosamente por las élites partidarias, que fundaron una nueva coalición multipartidaria que mantuvo el gobierno subnacional durante los siguientes 20 años. En Mendoza, el conflicto por la fracasada privatización de los bancos públicos no llegó a poner en riesgo la estabilidad política, pero contribuyó a una fuerte deslegitimación de los gobernadores peronistas y culminó en la alternancia electoral. En Chubut (2021) el gobernador decidió retroceder frente al veto de la sociedad civil. Por el contrario, en Neuquén (2007) el gobernador optó por no negociar con los gremios docentes sino reprimir sus manifestaciones, provocando la muerte de un docente en manos de la policía subnacional (Rafart 2021). Si bien la represión fomentó la intensificación del conflicto —a escala subnacional, pero también alcanzando la escala nacional—, no terminó en la destitución del gobernador, ya que su mandato estaba por finalizar y su sucesor electo formaba parte de la oposición interna del gobernador. En Río Negro (1995) el gobernador no neutralizó el conflicto, pero, al igual que en Neuquén, el hecho de que un opositor interno fuera elegido como su sucesor desalentó los intentos de destitución.

La estrategia de tratamiento del gobernador podría fracasar y profundizar la crisis. Este fracaso podría llevar a diferentes escenarios, ya sea a una resolución directa —renuncia anticipada (Jujuy, 1990)— o a la intervención de otros actores, ubicados en el nivel subnacional —la legislatura subnacional o, eventualmente, el poder judicial subnacional—, o en la escala nacional —el presidente y sus ministros o el parlamento—. El escalonamiento en el nivel de las autoridades involucradas en el tratamiento significa un aumento en la intensidad de la crisis, dado que cuanto más alto es el nivel, menor es la capacidad del gobernador para intervenir en el desarrollo de la situación. Estas dos posibilidades se analizan en los párrafos siguientes.

El siguiente tipo de tratamiento, tras el fracaso de la respuesta del gobernador, es la intervención de la Legislatura Provincial. En este sentido, ante la situación crítica se recurre a la activación de procedimientos de rendición de cuentas, tales como la citación del gobernador a sesiones extraordinarias o el inicio de un proceso de juicio político. En Jujuy (1998), luego de citar al gobernador, la Legislatura Provincial inició varios procesos de juicio político que no prosperaron, pero forzaron su renuncia (Vaca Ávila 2017). Los procesos de juicio político se cumplieron en Santa Fe (1990), Santa Cruz (1990), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2006).

El tercer tipo de tratamiento es la *Intervención de autoridades nacionales*, es decir, la intercesión de ministros, diputados o altos funcionarios, o la activación del mecanismo de Intervención Federal. Este fue el caso de Catamarca (1991) donde el presidente pidió la intervención del Poder Judicial y, unos días después, de la Legislatura Provincial y del Poder Ejecutivo. Otro ejemplo es Santiago del Estero (1993 y 2004) donde el Congreso aprobó la caducidad de los mandatos del gobernador y de los miembros de la Legislatura, y declaró en comisión por ley a los miembros del poder judicial.

Resolución

Por último, la resolución es el cierre del ciclo de crisis en términos inmediatos y directos, es decir, si el gobierno subnacional pudo o no restablecer algunos patrones de estabilidad, independientemente de otros resultados. Para este momento la información de los casos se resumió en cuatro categorías: Reequilibrio, Renuncia anticipada, juicio político, intervención federal.

El primer tipo de resolución es el Reequilibrio, que significa la restauración del equilibrio perdido y la continuidad de las autoridades en sus cargos. En Santa Fe (1990) el vicegobernador fue sometido a juicio político y destituido, pero el gobernador continuó y terminó su mandato. En Neuquén (2007) y Río Negro (1995), aun cuando el conflicto fue violento durante varios meses, el gobernador logró terminar su mandato y su reemplazante fue un candidato de la facción opuesta del mismo partido. En Misiones (2001) el titular subnacional no solo logró neutralizar el conflicto, sino que creó una nueva coalición mayoritaria que gobernó la provincia durante las siguientes dos décadas. En Chubut y Mendoza, los escenarios críticos no forzaron la salida del gobernador, aunque sí crearon un clima de deslegitimación del oficialismo que motivó la alternancia partidaria en el siguiente turno electoral.

Las otras tres posibilidades son casos de caída del gobierno provincial, y se organizan en orden creciente de intensidad, yendo de la renuncia anticipada a la intervención federal.

La renuncia anticipada es el tipo de tratamiento que implica menor intensidad en la caída del gobierno: en la renuncia, sea forzada por la situación crítica, el gobernador y el partido en el poder muestran cierta capacidad de agencia. En estos casos el vicegobernador o un diputado del mismo partido completan el mandato constitucional. En Jujuy, hubo varias renuncias

anticipadas (1990 y 1998), pero el peronismo retuvo el gobierno durante todo el período.

De mayor intensidad es la destitución del gobernador mediante juicio político. Este tipo de situación implica que la resolución de la coyuntura crítica depende de la Legislatura Provincial, la cual, utilizando sus herramientas institucionales, es capaz de controlar la situación cuando el gobernador falla. Este fue el caso de Santa Cruz (1990) y la ciudad de Buenos Aires (2006). En estos casos, el escudo legislativo subnacional (Pérez Liñán 2007) fracasa, no necesariamente por un gobierno minoritario, sino por un oficialismo fragmentado.

El último tipo de resolución es la Intervención federal. Dado que, en Argentina, como país federal, el Gobierno Nacional puede intervenir los tres poderes estatales provinciales, la política comparada ha concluido que esta alternativa es la más cercana a un cambio de régimen, al menos en los términos en que el Gobierno Nacional puede transformar regímenes híbridos o semiautoritarios (Gibson, 2013), o remover estructuras subnacionales iliberales (Behrend y Whitehead 2016). Este escenario se registró en los casos de Catamarca (1991) y Santiago del Estero (1993 y 2004).

Palabras finales

Hemos sistematizado y comparado el desenvolvimiento de 13 situaciones de amenazas a la estabilidad política en 11 provincias argentinas, siguiendo los capítulos del presente volumen.

De esta comparación pueden extraerse diversas conclusiones, que podrían servir de base para futuras investigaciones comparativas, tanto entre casos de la Argentina como con unidades subnacionales de otros países. En primer lugar, se advierte como poco probable que un presidente declare la Intervención federal

de una provincia gobernada por la oposición; por el contrario, es probable que el presidente destituya a un contendiente interno. Esto constituye una clara distinción de la tendencia en el período anterior a la tercera ola de democratización, cuando la remoción de gobernadores opositores por parte del presidente era un fenómeno común. En segundo lugar, se observan casos de no interrupción incluso cuando el gobernador fracasó en neutralizar el conflicto. En esos casos, la proximidad de elecciones provinciales que garantizaban la sustitución del gobernador —en los casos analizados, por un rival partidario— desalentó los intentos de destituirlo. En tercer lugar, es poco probable que una movilización multisectorial termine en un reequilibrio (cuya única excepción es el caso de Chubut), lo que es coherente con los hallazgos de Hochstetler (2006) y Pérez Liñán (2007) para los presidentes latinoamericanos. En cuarto lugar, la motivación más común de las movilizaciones sociales de gran alcance son los problemas fiscales (excepto, nuevamente, el caso chubutense), sobre todo si provocan un retraso en el pago de los salarios de los trabajadores públicos provinciales. Finalmente, como lo demuestra el caso chubutense, es poco probable que una crisis gestada por una decisión del gobernador alcance una intensidad tal que impida el reequilibrio, en tanto la resolución del conflicto está disponible para la autoridad subnacional.

A pesar de la relevancia de estas observaciones, es nuestra intención llamar la atención sobre una constante: la relevancia de la respuesta del gobernador a la situación de amenaza como determinante de su resolución.

De la capacidad del gobernador para dar respuesta o neutralizar por otros medios la situación problemática planteada por otros actores sociales y políticos depende la estabilidad política provincial. Por supuesto, de la estrategia y de los recursos movilizados por el gobernador para neutralizar la situación problemática también depende qué clase de orden estable rige en la comunidad política subnacional: la incorporación o la represión

de las demandas ciudadanas no tienen el mismo impacto en el régimen político. Más allá de esta cuestión, nuestro modelo se basó en una conjetura y logró demostrarla a partir de los casos analizados: la amenaza a la estabilidad política se profundiza a medida que el gobernador falla en evitar que otras autoridades reclamen para sí la responsabilidad en lidiar con la coyuntura crítica. En lugar de darse por sentada, la estabilidad política es el resultado de una trabajosa interacción entre actores de diferente tipo, entre los cuales se destaca el gobernador.

Este punto nos conduce a una segunda conclusión. Hemos señalado que la perspectiva subnacional plantea a la autonomía de la escala provincial como un problema antes que como un dato a priori. En esto se diferencia claramente de los estudios enfocados en el nivel nacional, cuya autonomía relativa respecto de otras escalas es sobreentendida. En el estudio de las crisis políticas, podemos reafirmar que la autonomía provincial no puede darse por sentada, depende del éxito del gobernador por evitar la intervención de actores localizados en otras escalas (en particular, la nacional), los cuales están siempre presentes. Queda pendiente para investigaciones futuras investigar hasta qué punto la autonomía del nivel nacional puede sostenerse como un supuesto, y si nuestro conocimiento sobre las dinámicas de estabilidad e inestabilidad políticas de los países no avanzaría si incorporáramos la perspectiva multinivel.

Bibliografía

Behrend, J., and Whitehead, L. (Eds.). (2016). *Illiberal practices: territorial variance within large federal democracies*. JHU Press.

Farinetti, M. (2020). *La Trama del Juarismo: Patrimonialismo y democracia en la política provincial argentina*. Eudeba.

Gibson, E. L. (2013). *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge University Press.

Hochstetler, K. (2006). "Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in South America". *Comparative Politics*, 401-418.

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). [PhD dissertation, *Universidad de Buenos Aires*].

Pérez Liñán, A. (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America.* Cambridge University Press.

Rafart, G. (2021). *El MPN y los otros. Elecciones y partidos en Neuquén, 1983-2019*. General Roca. Publifadecs.

Vaca Ávila, P. (2017). Estrategias de permanencia en sistemas subnacionales de partido predominante. El caso de Jujuy (1983-1999). *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 1(6), 14-41.

Waisbord, S. R. (2004). "Scandals, media, and citizenship in contemporary Argentina". *American Behavioral Scientist*, 47(8), 1072-1098.

Sobre las autoras y autores

Cintia Rodrigo es licenciada y profesora en Sociología (Universidad Nacional de San Juan), magíster en Investigación en Ciencias Sociales y doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Se desempeña como profesora titular de la cátedra *Teoría Sociológica* en la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). Es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto sobre Sociedades, Territorios y Culturas (ISTEC/UNMDP), donde codirige el Grupo de Estudios Socio-Históricos y Políticos. Es autora del libro *Gobernadores sin gobierno. Destituciones mediante juicio político en San Juan* (Teseo, 2017). Participó de las compilaciones *La renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes 1983-1991* (EDUNTREF, 2016) y *Política subnacional en Argentina: enfoques y problemas* (Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2016).

Sebastián Mauro es licenciado en Ciencia Política y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como investigador adjunto del CONICET y como profesor titular de las cátedras de *Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales* y de *Elecciones y Partidos Políticos*, en la carrera de Ciencia Política (UBA). Además, dicta cursos de posgrado sobre *Política Subnacional Argentina* en el programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA y en la Maestría en Estudios Políticos de FLACSO, entre otras universidades. Entre sus publicaciones más relevantes se destacan: Mauro, S. (2018). Coalition politics

in a federalized party system: the case of Argentina. *Coalition politics and federalism*, 113-128. Mauro, S. y Rossi, F. M. (2012). Entre la plaza y la Casa Rosada: diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional. En *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 167-178). Eudeba; Mauro, S. (2020). Coaliciones electorales y nuevos partidos políticos en Argentina. El caso de Propuesta Republicana. *Convergencia*, 27.

Augusto Abdulhadi es licenciado en Ciencia Política, magíster en Desarrollo Local y doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Se desempeña como investigador asistente del CONICET. Es profesor adjunto en la Escuela de Gobierno y Negocios (ENCA) de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS). Participó de la compilación *La venganza de los huérfanos: las elecciones nacionales y subnacionales de 2015 en Argentina* (Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2017). Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales sobre política subnacional y democracia en perspectiva comparada.

Gabriel Díaz Nanni es candidato a doctor en Ciencia Política por la UNSAM. Se desempeña como docente en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

Virginia Mellado es licenciada en sociología, diplomada en Docencia Universitaria por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) y doctora en Historia (École des hautes études en sciences sociales y UBA). Es Investigadora adjunta de CONICET con sede en el Departamento de Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Quilmes. Integra el equipo editorial de la Revista ESE. Es autora del libro *Quienes gobiernan. Una sociohistoria de la dirigencia en democracia (Mendoza, 1983-1999)*

(Biblos, 2023). Es editora, junto con Marcela Ferrari, del libro *La renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes 1983-1991* (EDUNTREF, 2016). Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales y capítulos de libros sobre la historia social de las élites políticas, partidos políticos y prácticas políticas en Mendoza durante el siglo XX.

Fernanda Maidana es licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Salta, magíster en Antropología por la Universidad Federal Fluminense (Niterói, Brasil) y doctora en Antropología Social por la Universidad de Brasília (Brasília, 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 autora del libro *El ascenso y el descenso de los dirigentes del Partido Justicialista (PJ) en los cargos de gobierno durante los años 1995-2005. Relaciones entre políticos y la política en Salta con J.C. Romero* (Universidad Nacional de Salta, 2010) y de numerosos artículos y capítulos de libros. Coordinó *Política Subnacional: Federalismo, región y provincias* (Editorial UNCAUS, 2024). Es miembro de la Red de Estudios de Política Subnacional en Argentina (REPSA), co-dirige el Grupo de Estudios e Investigación sobre Política de la UNCAUS.

Analía Orr es licenciada en Ciencia Política. Se desempeña como profesora adjunta regular de *Sistemas Políticos Comparados* en la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales de la UNPSJB en Comodoro Rivadavia, donde también enseña en las cátedras de *Ciencia Política* y *Teorías y Derecho Constitucional*. Es candidata a doctora en Ciencia Política por la UNSAM, miembro de la Red de Politólogas #NoSinMujeres y vocal de la Comisión Directiva de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Asimismo,

integra el Grupo de Investigación en Política e Instituciones de la FHCS y el Foro de Estudios en Historia Reciente. Ha sido Docente en la Diplomatura Universitaria en estudios de Género, Derechos, Movimientos de Mujeres y Disidencias (FHCS-FCJ, UNPSJB). Desarrolla tareas de investigación en diferentes equipos, escribe columnas de análisis y opinión en diversos medios y forma parte de la Red Federal de Investigadores Electorales de CIPPEC. Actualmente, se desempeña como secretaria de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

Gabriel Rafart es profesor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y magister en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). Se desempeña como docente e investigador de las universidades Nacional del Comahue y de Río Negro. Ha publicado los libros *El MPN y los otros. Partidos y elecciones en Neuquén, 1983 a 2019* (Publifadecs, 2021) y *Tiempos de violencia en la Patagonia, bandidos policías y jueces, 1890-1940* (Prometeo, 2008). Ha compilado junto a colegas varios libros, publicado capítulos y artículos en revistas especializadas. Es columnista de opinión de medios escritos y radiales. Integra el Grupo de Estudios de Historia Social y el Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales (Conicet). Realiza investigaciones sobre historia social de los trabajadores, del delito y temas de historia política de la Patagonia.

Francisco Camino Vela es licenciado en Historia, magister en Historia Latinoamericana por la Universidad Internacional de Andalucía y doctor en Historia por la Universidad de Sevilla. Se desempeña como profesor adjunto en las universidades Nacional del Comahue y Nacional de Río Negro, a cargo de las asignaturas *Historia Social Moderna y Contemporánea*, *Historia Universal I* y *Estado, Gobierno y Sociedad*. Dirige el Programa de Investigación

Patagonia en tiempos de transición, migraciones políticas e "integración" en los siglos XX y XXI, en dicha Facultad de Humanidades, de la cual es también director de Posgrado. Es codirector de la Red de Estudios Socio-Históricos sobre la Democracia (Reshide). Ha dedicado sus investigaciones principalmente a la Historia y la Ciencia política, analizando la dinámica política de la Patagonia norte, y sobre todo, de la Provincia de Río Negro en la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI. Ha dirigido junto a colegas las compilaciones *Las transiciones a la democracia en sus actores. Reflexiones desde la Patagonia* (Prohistoria Ediciones, 2019), y *Actores políticos y reorganización partidaria en la Patagonia, 1980-1983.* Publicó numerosos capítulos de libros y artículos en revistas especializadas. Actualmente investiga sobre las transiciones a la democracia y sus etapas en y desde la Patagonia.

Jimena Pesquero Bordón es licenciada en Sociología, magister en Teoría Política y Social y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como becaria posdoctoral del CONICET en el Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno de laUniversidad Nacional de Río Negro. Es miembro de la Red de Estudios de Política Subnacional en Argentina (REPSA) y en América Latina (REPSAL). Integra el grupo de trabajo Conflictos ambientales, extractivismos e imaginarios de la Red Iberoamericana de Imaginarios y Representaciones (RIIR). Es co-coordinadora del Grupo de Investigación sobre Política y Gobiernos Subnacionales de América Latina de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (GOPSAL/ALACIP). Ha publicado: "Nueva etapa del ciclo de conflicto social con contenido ambiental en la Argentina contemporánea", *Revista Observatori del Conflicte Social*, 12 (2021) e "Impacto de los conflictos ambientales en los sistemas partidarios subnacionales. El caso de Río Negro, Argentina (2017-2019)", *Revista Política y Sociedad*, 60(2) (2023). Sus temas de interés son los estudios de la política subnacional argentina y las temáticas transversales como conflicto social y ambiente.

Penélope Vaca Ávila es licenciada en derecho por la Universidad Complutense de Madrid, magister en Estudios del Desarrollo en la London School of Economics & Political Science y doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Tiene experiencia en investigación académica y aplicada sobre política subnacional, federalismo, democracia y políticas públicas. Se desempeña como docente en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y en la Universidad Nacional de San Martín. Cuenta con más de 25 años de experiencia profesional en la formulación, análisis y evaluación de políticas públicas y programas sociales en diferentes países de América Latina.

Hugo Ramos es profesor y licenciado en Historia por la Universidad Nacional del Litoral (UNL), magister en Integración y Cooperación Internacional y doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Se desempeña como investigador asistente del CONICET. Es profesor adjunto de la cátedra *Problemática Contemporánea de América Latina* (Facultad de Humanidades y Ciencias/UNL) y profesor titular de la asignatura *Economía Política* (Facultad de Derecho y Ciencia Política, Universidad Católica de Santa Fe). Es director del Proyecto CAI+D 2020 *Identidades políticas y memorias del pasado reciente en actores colectivos de Argentina y Brasil* (FHUC-UNL). Ha escrito diversos artículos y capítulos de libros vinculados con la historia política reciente de Santa Fe, entre los cuales se destacan "Los orígenes de Propuesta Republicana (PRO) en Santa Fe (2009-2015): actores y redes políticas" (2023) y "Los orígenes del kirchnerismo en Santa Fe: del armado político-electoral a la 'línea propia'", en co-autoria con Mariano Vaschetto. Estudia e investiga temáticas vinculadas con los partidos políticos en distintas escalas e historia reciente de América Latina.

Juan Vilaboa es profesor en Historia. Se desempeña como profesor adjunto regular en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Unidad Académica Río Gallegos.

Pamela Sosa es licenciada en Sociología y doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigadora del Instituto de Humanidades y Ciencias del Litoral y miembro del Grupo de Estudios Históricos y Sociológicos. Se desempeña como titular de las cátedras de *Teoría Sociológica III* y *Taller de Tesis* de la carrera de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Ha dictado clases en el CBC y en la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Realizó su tesis de doctorado sobre la génesis del Frente para la Victoria y ha publicado artículos en numerosas revistas nacionales e internacionales sobre diversos aspectos de esta fuerza política, tanto a nivel nacional como provincial. También ha publicado trabajos sobre múltiples aspectos sociales, culturales y políticos de la provincia de Santa Cruz. Actualmente, investiga acerca de las influencias de la política provincial en la escala nacional y de la polarización política en la Argentina. Ha participado e integra diferentes proyectos de investigación sobre elites, partidos políticos y organizaciones políticas en distintas universidades del país.

María Valeria Álvarez es Profesora en Historia, estudiante avanzada de la Maestría en Ciencias Sociales, orientación Sociología, Universidad de Quilmes. Docente Adjunta –Área Historia Americana– Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Unidad Académica Río Gallegos

Iael Spatola es licenciada en Sociología por la UBA. Se desempeña como becaria doctoral UBACYT en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Es candidata a doctora en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires.

José Ariza es licenciado y magíster en Historia por la Universidad Nacional de Catamarca (UNCa). Se desempeña como docente del departamento de Historia. Ha publicado numerosos artículos sobre historia política contemporánea de la provincia de Catamarca.

Andrea Ariza es licenciada y profesora en Sociología, magíster en Teoría Política y Social y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como profesora adjunta en la Universidad Nacional Guillermo Brown (UNAB). Es investigadora del Observatorio de Procesos Electorales del CEAP (UBA) y del Observatorio de Partidos Políticos (FSOC-UBA). Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales. Sus líneas de investigación son teorías de la democracia, liderazgos, comunicación política, representación política y política de proximidad.

Hernán Campos es licenciado en Sociología, especialista en Estudios Culturales por la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) y doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Actualmente se desempeña como investigador asistente del CONICET. Es docente adjunto de la asignatura *Sociología Política* en la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud (UNSE). Realizó una estancia de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Forma parte del equipo de investigación Política

y Ciudadanía del Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (UNSE-CONICET). Ha publicado el libro *Redes políticas y elecciones en Santiago del Estero. Las formas de organización territorial del Frente Cívico, 2005-2018* (EDUNSE, 2021). Ha publicado capítulos de libros y numerosos artículos en revistas especializadas sobre redes partidarias y sus entornos desde una perspectiva sociocultural de la política.

Victoria Ortiz de Rozas es licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín) y doctora en Ciencias Sociales (UBA). Es investigadora asistente del CONICET. Se desempeña en el Área de Política del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), donde es investigadora docente a cargo de las asignaturas *Estructura y actores políticos* y *Práctica profesional*. Es editora, junto con Pamela Sosa, de *El kircnherismo en las provincias argentinas, 2003-2015* (Ediciones UNL-UNGS, 2022). Es compiladora junto a otros colegas de *Política subnacional en Argentina: enfoques y problemas* (Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2016). Ha participado en compilaciones y en publicados numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales sobre élites políticas y los partidos provinciales. Más recientemente se ha volcado a estudiar las élites legislativas, con eje en sus trayectorias, prácticas políticas y pertenencias socioterritoriales.

LAS CRISIS POLÍTICAS EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS 1983 – 2023

Entre 1983 y 2019 veinte gobernadores provinciales electos democráticamente se vieron obligados a dejar el gobierno antes de terminar su mandato, así como varios de los gobernadores interinos que los sucedieron. Un número aún mayor de gobernadores y gobernadoras enfrentaron coyunturas de intensa movilización social y precario apoyo político, pero lograron terminar su mandato. ¿Qué factores explican la variación subnacional tanto en la emergencia como en los modos de resolución de situaciones de crisis políticas? ¿Cómo responden las instituciones políticas a tales desafíos? ¿Es posible identificar características recurrentes en el desarrollo de las crisis?

Este libro explora la problemática de las crisis políticas subnacionales desde una perspectiva teórico-metodológica, elaborando una definición propia de este tipo de fenómenos y ofreciendo una operacionalización que permite identificar escenarios de "amenaza a la estabilidad política". Se abre así un rango de posibles situaciones de crisis que abarca tanto las supervivencias como las caídas, que puede pensarse como un continuo de intensidad creciente.

El volumen recorre este rango a partir de casos provinciales: los capítulos reúnen 13 coyunturas de amenaza a la estabilidad política, registradas en 11 provincias argentinas. Ordenados en un gradiente de intensidad creciente, se presentan casos con diferentes modos de resolución, desde el reequilibrio hasta la intervención federal, pasando por distintos tipos de formas de caída o supervivencia. Las conclusiones proponen categorías emergentes para analizar las trayectorias típicas de las coyunturas de amenaza, y describen las características de cada uno de los casos estudiados en el volumen a partir de este modelo secuencial: gestación, emergencia, tratamiento y resolución.

UNCAUS
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CHACO AUSTRAL

UNCAUS Editorial

ISBN 978-631-90482-5-4